

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina / Fernando Carrión - Manuel Dammert-Guardia [*et al.*];

1a ed. - Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA 2019.

ISBN: 978-612-4358-05-0

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

Colección Grupos de Trabajo

**Derecho a la ciudad:
una evocación de las transformaciones
urbanas en América Latina**

Fernando Carrión Mena
Manuel Dammert-Guardia
(Editores)

Jordi Borja
Alicia Ziccardi
Julio Calderón Cockburn
René Coulomb
Thierry Lulle
Magela Cabrera Arias
Fernando Carrión
Joan Subirats
Lucía Álvarez Enríquez
Clarice de Assis Libânio
Jérémy Robert
Carlos de Mattos
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Ximena Salas
Viktor Bensús
Marta Vilela



IFEA

INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS

UMFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA



CLACSO



FLACSO
ECUADOR

Primera edición

Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina

(Lima: IFEA, Clacso, Flacso - Ecuador noviembre de 2019)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-14558

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-612-4358-05-0

Autores (compiladores)

© Fernando Carrión Mena

© Manuel Dammert-Guardia

Editado por

© IFEA

Instituto Francés de Estudios Andinos

UMIFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA

Jirón Batalla de Junín 314, Lima 4 - Perú

Teléf.: (51 1) 447 60 70

E-mail: IFEA.direction@cnrs.fr

Pág. web: <http://www.ifea.org.pe>

Este volumen corresponde al tomo 47 de la colección «Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 1816-1278)

© CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro | Quito | Ecuador

Tel.: [593-2] 294 6800 | Fax: [593-2] 294 6803 | www.flacso.edu.ec

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Diagramación y carátula: Antonio Mena (FLACSO Ecuador)

Edición: CLACSO

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Índice

Introducción	
El Derecho a la Ciudad: una aproximación	9
<i>Fernando Carrión M. y Manuel Dammert-Guardia</i>	
I. DERECHO A LA CIUDAD	
Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales.	
O la Democracia versus el Derecho	25
<i>Jordi Borja</i>	
Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad.	61
<i>Alicia Ziccardi</i>	
El derecho a la ciudad en América Latina	
y los enfoques sobre la ciudad informal	95
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
II. GENTRIFICACIÓN Y ÁREAS CENTRALES	
Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos	
de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de	
México: mitos, conceptos y realidades	113
<i>René Coulomb</i>	
Diversificación de la población del centro de Bogotá	
y diferenciación de los espacios de vida cotidiana	137
<i>Thierry Lulle</i>	
Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá,	
una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática. . . .	163
<i>Magela Cabrera Arias</i>	

El espacio público es una relación no un espacio	191
<i>Fernando Carrión</i>	

III. POLÍTICA Y GESTIÓN

Políticas urbanas e innovación social.

Entre la coproducción y la nueva institucionalidad.

Prácticas significativas en España.	223
<i>Joan Subirats</i>	

Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos en la Ciudad de México.

El movimiento urbano popular	249
<i>Lucía Álvarez Enriquez</i>	

O fim das favelas? Direito à cidade, participação

cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, Brasil	279
<i>Clarice de Assis Libânio</i>	

Derecho a la Ciudad bajo la mirada del acceso

a la salud en Lima	301
<i>Jérémy Robert</i>	

III. FINANCIARIZACIÓN Y MERCADO INMOBILIARIO

En una encrucijada frente a los impactos críticos

del crecimiento urbano bajo la financiarización.	321
<i>Carlos de Mattos</i>	

Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda:

tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011	359
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	

La mercantilización del desarrollo urbano en el

Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal

y gestión de la densidad urbana 2008-2012	381
<i>Viktor Bensús y Marta Vilela</i>	

Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda: tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011

Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas

Presentación

“El suelo urbano no es un recurso escaso, el uso del suelo urbano queda definido por su mayor rentabilidad, la concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales, el uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado, y al Estado corresponde proteger el bien común”.
(MINVU, 1979)

¿Qué patrones sigue en el tiempo la estructura física y social de una ciudad cuando su crecimiento y desarrollo dependen de un mercado inmobiliario y de la construcción desregulado? Tal pregunta, que puede apuntar a un desarrollo teórico respecto de una materia general y abstracta, en este caso remite a un enfoque descriptivo particular de los cambios ocurridos en Santiago y en la distribución de su población en las décadas entre 1990 y 2011.

Desde este enfoque descriptivo, en este artículo se revisa la distribución de la actividad de la construcción en la ciudad –saber dónde se edificó en Santiago, cuándo se edificó, qué se edificó–, y la distribución y localización actual de la población de Santiago por tipo de ocupación y rama de actividad. Para ello se examinarán, por una parte, las preferencias de localización de las actividades de la construcción desde 1990 al 2011, según los permi-

sos de edificación; y por otra, las cifras de empleo entre 2010 y 2013 en el Gran Santiago, como marca de la distribución de grupos ocupacionales por zonas de la ciudad y por rama de actividad económica.

La comparación de ambas series –las tendencias de la actividad edificatoria y distribución de la población de la ciudad por categorías ocupacionales y ramas de actividad económica– resulta en una imagen muy concreta: por un lado, metros cuadrados construidos distribuidos por zonas de la ciudad; por otro, una distribución de las personas por un mercado que las ha ordenado según ocupaciones y ramas de actividad: una división social del trabajo que se manifiesta en el espacio habitado. Así, se observa cómo en ciudades en las cuales el Estado ha retrocedido, la resolución del derecho a la vivienda se mercantiliza: esto es, la vivienda responde estrictamente a la capacidad adquisitiva de las personas. El mercado puede estar desregulado, pero opera ordenando y segregando, creando unidades socio-territoriales bien delimitadas.

Así, el desarrollo urbano de Santiago en el período de estudio ha estado guiado por la actividad del sector inmobiliario y de la construcción. En otras palabras, las políticas públicas al respecto han estado orientadas a la mercantilización de la ciudad, excluyendo cualquier otra forma de producción de suelo urbano, viviendas, servicios y equipamientos que no sea a través de empresas privadas. El rol del Estado ha sido el de asegurar el negocio. En este sentido, es significativo el hecho de que Santiago a la fecha es una de las pocas ciudades de América Latina que no tiene, por ejemplo, urbanizaciones irregulares (piratas), no existen ocupaciones ilegales de terrenos (tomas de terrenos, villas miseria, barriadas) de gran magnitud. Nadie quedó fuera del mercado. A través de los subsidios habitacionales, el Estado incorporó a los sectores más pobres a la producción formal privada de la construcción, los convirtió en consumidores de viviendas, que en muchos casos resultaron de mala calidad, pequeñas, localizadas en la periferia y que, por otra parte, no podían pagar. Al revisar las tendencias y, más aún, las condonaciones de deudas de los “beneficiarios de viviendas sociales” entre 2004 y 2006, queda claro que lo que las políticas perseguían era fortalecer la actividad del sector de la construcción, no interesando ni el producto, ni tampoco la capacidad financiera de los “beneficiarios”.

Además, las empresas inmobiliarias y de la construcción siguieron durante el período contando con beneficios fiscales, tales como no pago de impuestos al valor agregado (IVA), como también con la devolución a las empresas del 65% del impuesto al valor agregado en los materiales de la construcción, entre otros beneficios o incentivos fiscales.

En los años 2000, la zona urbana de Santiago creció con la incorporación de nuevas provincias al Área Metropolitana, lo que implicó la valorización del que hasta entonces era suelo agrícola. También durante este período, en los hechos se superó la delimitación administrativa entre suelo urbano y suelo rural, al establecerse la figura legal de la “urbanización con condiciones”, que permite urbanizar terrenos más allá de los límites de la ciudad. Al interior de la ciudad, la ampliación del área de construcción se realizó por intermedio de la modificación de los planos reguladores comunales, que han permitido mayores alturas y coeficientes de ocupación de los terrenos.

Algunas medidas tradicionales que la planificación urbana ha utilizado para ordenar las ciudades fueron canceladas. Por ejemplo, se suprimió la mayor tributación a los sitios eriazos, se eliminó la facultad de los municipios de establecer reservas de usos para vialidad futura. También se promovieron medidas como la venta de inmuebles públicos para el financiamiento de entidades públicas y el no pago de impuestos por ganancias en la venta de terrenos por parte de personas no dedicadas a ese rubro. Así, el mercado del suelo continuó con mayores desregulaciones.

En resumen, la política de vivienda se ha limitado a ofrecer subsidios individuales, para un mercado dominado por la oferta de las empresas inmobiliarias o de la construcción. Para los beneficiarios individuales de los subsidios es prácticamente imposible enfrentar en igualdad de condiciones el mercado de las viviendas sociales: tienen que limitarse a aceptar las localizaciones, los tamaños, los diseños, las condiciones que fija la oferta. En el caso del desarrollo urbano, el precio del suelo es el criterio final de determinación de lo que se construirá. No hay una visión de las ciudades de mediano y largo plazo.

Permisos de construcción

En el Gran Santiago se ha construido mucho. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el período desde 1990 a 2012 se aprobó la edificación de más de 1,1 millones de unidades de vivienda entre casas y departamentos, con un total de 80,5 millones de metros cuadrados. Si se toma en cuenta el total de la edificación –la destinada a vivienda más la de comercio, servicios, industrias y otros– se alcanza un total de más 124 millones de metros cuadrados para el período. Estas cifras permiten constatar que, en 22 años, el sector inmobiliario y de la construcción se constituyó como un actor relevante en el desarrollo de la ciudad gracias a las políticas urbanas implementadas.

La base de estas políticas urbanas fue la reorganización neoliberal del territorio de la ciudad durante la dictadura militar (1973-1990). Así, en esos años, en materia de ciudad, se reordenó el mercado del suelo mediante la erradicación de las ocupaciones de terrenos, se creó una política de financiamiento de la construcción a través del subsidio habitacional, se privatizaron los fondos de pensiones –que posteriormente han intervenido en operaciones inmobiliarias– y se creó una política sectorial urbana que incorpora la economía de mercado neoliberal (Rodríguez, Rodríguez, 2012). Este proceso de mercantilización se intensificó de los años noventa en adelante, consolidándose un sector en torno a la producción de ciudad (suelo, construcción, finanzas), esto es, un *segundo circuito del capital*, en palabras de Lefebvre (1983).

Para revisar lo ocurrido en la ciudad, las estadísticas de permisos de edificación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ofrecen un registro mensual a nivel comunal de los tipos de construcción según su destino (vivienda, industria, comercio, servicios), la superficie (metros cuadrados de construcción), y el número de unidades en el caso específico de los permisos de construcción de viviendas. En el Gran Santiago, entre 1990 y 2011 se aprobó la edificación de cerca de un millón de unidades de viviendas entre casas y departamentos (981.635 unidades), con un total de 71,9 millones de metros cuadrados. Y si se toma en cuenta el total de la edificación –esto es, la destinada a vivienda más

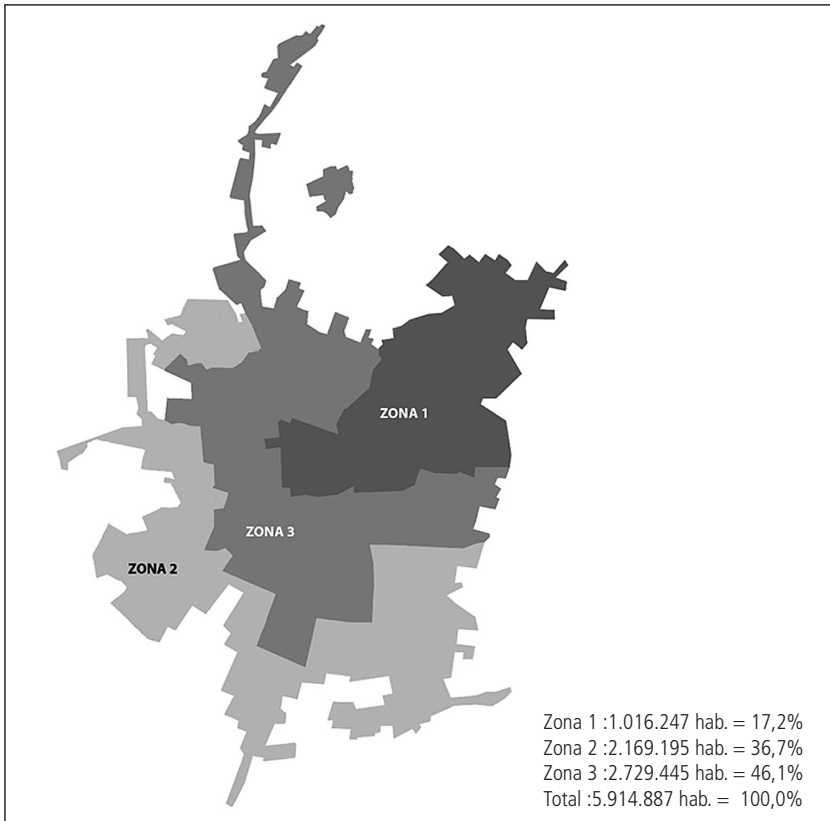
la de comercio, servicios, industrias y otros—, se alcanza un total de más de 110 millones de metros cuadrados para el período (véase cuadro 1).

Estamos hablando de un lapso en el cual el sector inmobiliario y de la construcción se ha constituido como un actor de primera importancia en el desarrollo de la ciudad.

La información de los permisos de edificación también permite advertir que la actividad de edificación se ha ido concentrado en determinadas zonas de la ciudad, y variando sus ofertas de acuerdo con una fragmentación de mercados según tipos, tamaños y calidad. La tendencia a lo largo del tiempo ha sido que, cuando alguno de los fragmentos del mercado de la construcción sensibles al financiamiento a través de políticas públicas se ve agotado —por ejemplo, el de la vivienda social—, la actividad de la construcción se orienta hacia nuevos segmentos, en otras zonas de la ciudad. De estos cambios da cuenta la información proveniente de los permisos de edificación en Santiago, ordenados de acuerdo con dos ejes:

- *Un eje temporal*, que cubre de 1990 a 2011, lapso que ha sido dividido en dos subperíodos. El primero comprende desde 1990 a 2002, y corresponde al auge de construcción de viviendas sociales en Santiago en las periferias sur y poniente de la ciudad. El segundo abarca desde 2003 a 2011 (y en adelante), cuando se reduce notablemente la producción de viviendas sociales en la periferia, y la actividad de la construcción se traslada hacia el centro de la ciudad.
- *Un eje espacial*. En términos territoriales, puede agruparse la información según grandes zonas de la ciudad que incluyen comunas con características similares: la Zona 1, compuesta por siete comunas: el centro de la ciudad (la comuna de Santiago) y las seis comunas donde —según distintas mediciones— residen sectores de altos ingresos. La Zona 2, esto es, la periferia sur y sur poniente, compuesta por seis comunas. La Zona 3, que incluye las restantes veintitrés comunas en las cuales las tendencias de crecimiento, sea en metros cuadrados o unidades de vivienda aprobadas, ha sido menor (véase cuadro 1 realizado por los autores).

Mapa 1
Población por zonas



Fuente: Gobierno Regional <www.gore.cl >

Dónde se edificó

La primera pregunta que queremos responder es: ¿dónde se edificó en los últimos veinte años? El cuadro 1 resume la información sobre la superficie aprobada en el período 1990 a 2011 en las comunas del Gran Santiago, agrupada en tres grandes zonas.

Cuadro 1

Viviendas aprobadas, unidades y superficie y total superficie aprobada entre 1990 al 2011, en millones de metros cuadrados por Zonas del Gran Santiago. Porcentaje de la población al 2012 del Gran Santiago según Zona

Zona	Vivienda aprobada		Superficie total aprobada		% Población 2012 Gran Santiago
	Unidades	Millones de m ²	Millones de m ²	%	
Zona 1 (7 comunas)	318.164	31,1	50,6	45,9 %	17,2 %
Zona 2 (6 comunas)	426.452	24,9	34,2	31,0 %	36,7 %
Zona 3 (23 comunas)	237.019	15,9	25,4	23,1 %	46,1 %
Total	981.635	71,9	110,2	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

Las cifras del cuadro muestran que, si consideramos el crecimiento de Santiago según el número de viviendas construidas (426.452 nuevas unidades), ha sido en la Zona 2 donde ha ocurrido con mayor fuerza e incluyendo a una mayor cantidad de población. Ahora bien, si consideramos la superficie total aprobada en los últimos veinte años, es la Zona 1 la que concentra el 45,9% del total de metros cuadrados aprobados en el período (50,6 millones); no obstante, tiene una población, estimada al 2012, equivalente tan solo al 17,2% del total de la ciudad, que –como habíamos señalado– corresponde al sector de la ciudad donde se localiza la población de más altos ingresos.

En las otras dos zonas en que hemos dividido la ciudad, la tendencia es inversa. En la Zona 2, compuesta por seis comunas que corresponden a la periferia sur y poniente de la ciudad, donde se estima que reside el 36,7% de su población, la superficie de edificación aprobada corresponde al 31,0% del total de la ciudad en el período 1990 a 2011 (34,2 millones de metros cuadrados). Y en la Zona 3, compuesta por el resto de 23 comunas, donde reside el 46,1% del total de la población del Gran Santiago, se han aprobado 25,4 millones de metros cuadrados, que corresponden al 23,05 del total. Es una zona que en general ha tenido menor desarrollo, aunque en años recientes se presenta mayor actividad inmobiliaria, particularmente en las comunas que colindan con la Zona 1.

En una primera imagen de lo que ha sido el desarrollo urbano desregulado del Gran Santiago en estos veinte años, tenemos: a) un crecimiento concentrado en las comunas de mayores ingresos, con viviendas de mayor superficie y más servicios; b) una dispersión hacia la periferia sur y poniente con la mayor cantidad de unidades; y c) un desarrollo menor en las comunas interiores, con excepción de las cercanas al núcleo más dinámico del mercado inmobiliario (Zona 1).

Cuándo se edificó

La revisión de la superficie de construcción aprobada por Zonas de acuerdo con los períodos definidos, 1990 a 2002, y de 2003 a 2011, muestra variaciones importantes en cada una de las tres Zonas.

Cuadro 2
Promedios anuales de superficie aprobada por período,
1990 a 2002, 2003 a 2011, y por Zonas

Zona	Superficie aprobada por período					
	1990 a 2002			2003 a 2011		
	Superficie (millones m ²)	%	Prom. anual (millones m ²)	Superf. (millones m ²)	%	Prom. anual (millones m ²)
Zona 1 (7 comunas)	25,6	43,4	2,0	25,0	48,9	2,8
Zona 2 (6 comunas)	21,2	36,0	1,6	13,0	25,3	1,4
Zona 3 (23 comunas)	12,2	20,6	0,9	13,2	25,8	1,5
Total	59,0	100,0	4,5	51,2	100,0	5,7

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

Las cifras del cuadro 2 son muy claras: la actividad de la construcción, en cuanto producción de metros cuadrados, se concentra cada vez más; se reduce la actividad en la periferia sur y poniente; y se incrementa en las

comunas intermedias. En la Zona 1, la concentración de metros cuadrados aprobados se incrementa, del 43,4% (período 1990 a 2002), al 48,9% del total de los metros cuadrados aprobados en el Gran Santiago (período 2003 a 2011). Es decir, prácticamente la mitad del total de la actividad de la construcción en la ciudad se realiza en esta Zona, en la cual –recordemos– solo reside el 17,2% del total de los habitantes del Gran Santiago. De un promedio anual de 2,0 millones pasa a 2,8 millones de metros cuadrados aprobados anuales.

Paralelamente con lo anterior, se reduce la tendencia de crecimiento en las comunas de la periferia sur y sur poniente, Zona 2. Este crecimiento estaba asociado, en el período 1990 a 2002, a las políticas de subsidios habitacionales y construcción de viviendas muy baratas, de mala calidad, las cuales se localizaron principalmente en dicha periferia, en donde existían terrenos de bajo precio.¹ Los cambios en las políticas públicas de vivienda social, los aumentos de los precios del suelo, el traslado de la oferta de vivienda subsidiada a la periferia más lejana del Gran Santiago, han sido significativos para que su participación se haya reducido notablemente, bajando del 36,0% al 25,3% del total de metros cuadrados aprobados desde 2003 en adelante.²

En la Zona 3, que corresponde al área intermedia, la mayor parte de las comunas sigue ajena a la actividad de la construcción, aunque se producen cambios como resultado de las variaciones ocurridas en las otras dos Zonas, que explican su aumento del 20,6% al 25,8% del total de los metros cuadrados aprobados del Gran Santiago. En particular, se reactiva la actividad de la construcción en las comunas colindantes a la Zona 1. Se

1 En el período 1990 a 2002 se construyó una cifra cercana a las 450.000 unidades de viviendas con subsidios habitacionales en Santiago, con cerca de la mitad correspondiente a programas habitacionales para sectores de más bajos ingresos (viviendas sociales) y la otra mitad para grupos de ingresos bajos.

2 Desde los últimos años de los noventa, con el caso de las “casas de nylon” (viviendas sociales que se filtraron con las lluvias de invierno y fueron cubiertas con láminas de nylon a manera de protección), y de principios de los 2000, con los deudores hipotecarios de esos años, condonaciones a los deudores Serviu, etc., las políticas de vivienda social entraron en crisis, y con ello todo el modelo de los subsidios habitacionales. El inicio del Programa “Quiero Mi Barrio”, de recuperación y mejoramiento de conjuntos de viviendas sociales, en el año 2006, marca un quiebre de lo que había sido el crecimiento indiscriminado y desregulado de viviendas de baja calidad y precio en la Zona 2.

trata de áreas desvalorizadas, en las que existe un gran stock de edificación en desuso, deteriorado, y donde por mucho tiempo no se han realizado inversiones. Estas áreas, por el aumento de los precios de la tierra en la Zona 1, comienzan a ser atractivas a la actividad inmobiliaria.

Qué se edificó, por Zonas, por período

Para los fines de análisis, hemos agrupado los permisos de edificación en *no habitacionales* (usos industriales, comerciales y de servicios), y *vivienda*, de manera de revisar los cambios que han ocurrido en las tres Zonas señaladas.

Cuadro 3
Superficie aprobada para usos no habitacionales y habitacionales,
por períodos y por Zonas

Zona	Superficie aprobada							
	1990 / 2002				2003 / 2011			
	No habitacional (millones m ²)	%	Habitacional (millones m ²)	%	No habitacional (millones m ²)	%	Habitacional (millones m ²)	%
Zona 1	8,5	46,2	17,1	42,0	11,0	55,3	13,9	44,6
Zona 2	4,7	25,5	16,6	40,8	4,6	23,1	8,4	26,8
Zona 3	5,2	28,3	7,0	17,2	4,3	21,6	8,9	28,6
Total	18,4	100,0	40,7	100,0	19,9	100,0	31,2	100,0

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

Las superficies destinadas a usos no residenciales en el Gran Santiago van en aumento. Si se comparan las cifras por períodos, los usos no habitacionales van en aumento, de un 31,1% en el período 1990-2002, a 38,9% del total de la superficie aprobada en 2003 a 2011. Y este aumento está acompañado por una localización vez más concentrada en la Zona 1, donde en el período 2003 a 2011 se situó el 55,3% de la superficie aprobada.

En cuanto a la superficie aprobada para uso habitacional, ella se concentra en la Zona 1. Lo más significativo es la baja porcentual importante que experimentó la Zona 2, la cual, de representar un 40,8% del total del Gran Santiago en el período 1990-2002, pasó a un 26,8% en el período 2003-2001.

Trastrueque de patrones de crecimiento en la Zona 1

Uno de los cambios más significativos en la relación entre usos habitacionales y no habitacionales es el que ocurre al interior de la Zona 1. La edificación “no habitacional” se ha ido desplazando desde la comuna de Santiago (centro de la ciudad) hacia las comunas de mayores ingresos al oriente de la ciudad, a lo largo del eje de las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes. Esta tendencia ocurre en el período 2003 al 2011, y es en esas tres comunas donde los metros cuadrados construidos en esa categoría superan a los de vivienda. Se trata de un proceso de creación de nuevas centralidades, ya sea por el traslado de actividades de servicios, comerciales e industriales que se desplazan del antiguo centro de la ciudad, comuna de Santiago –que adquiere características residenciales– hacia este nuevo eje en torno a la comuna de Las Condes –que adquiere características comerciales y de servicios–; o de nuevas actividades de servicios globalizadas para las cuales se crean *clusters* con edificios “inteligentes”.

Cuadro 4
Cambios en patrones habitacionales y no habitacionales
al interior de la Zona 1

	1990 a 2002			2003 a 2011			1990 a 2011
	Habit.	No habit.	Total	Habit.	No habit.	Total	% de GS
Las Condes	72,7	27,3	100,0	41,9	58,1	100,0	17,3
Providencia	59,4	43,8	100,0	45,8	50,0	100,0	5,7
Santiago	48,9	48,9	100,0	65,3	34,7	100,0	12,1
	64,0	36,0	100,0	52,6	46,8	100,0	35,1

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

El foco de la actividad de la construcción en la ciudad se ha trasladado desde la construcción de departamentos en edificios de cuatro pisos en la periferia sur y poniente de los años noventa, a la construcción de departamentos de hasta 35 pisos en la comuna de Santiago. Tal cambio es notorio a partir de 2003 y modifica el patrón de crecimiento de esta Zona. En los años noventa, la comuna de Las Condes lideró con gran distancia la cantidad de metros cuadrados construidos en viviendas y compartió con la comuna de Santiago los metros referidos a usos no habitacionales. De 2003 en adelante, la comuna de Santiago supera a Las Condes y ambas lideran la actividad de la construcción en el Gran Santiago. Más aún, se invierten los roles de estas comunas y la principal localización de edificación de viviendas del Gran Santiago pasó a ser la comuna de Santiago, mientras que Las Condes se sitúa a la cabeza de los usos comerciales, productivos y de servicios del Gran Santiago (cuadro 4).³

Viviendas

En el período 1990-2011 se aprobaron permisos para casi un millón de unidades de viviendas para el Gran Santiago, correspondiendo un 50,5% a casas y 49,5% a departamentos para el Gran Santiago. Tal distribución varía notablemente por Zonas y comunas, y tiende a modificarse hacia un predominio de los departamentos, concentrados en la Zona 1, por sobre las casas, aprobadas de preferencia para la Zona 2 (aunque las cifras tienden a disminuir). La concentración de los departamentos en la Zona 1 sí es creciente: en tres comunas –Santiago, Providencia y Las Condes– se localiza la mitad de todos los departamentos aprobados en Santiago desde

3 Las explicaciones de las grandes modificaciones del mercado de la vivienda, particularmente en lo que se refiere a la oferta, se encuentran en la aplicación de diferentes tipos de subsidios habitacionales, en modificaciones de los planos reguladores, la desregulación del mercado del suelo y la actividad de promoción inmobiliaria que realizó la Corporación de Desarrollo de Santiago (Cordesán) de la Municipalidad de Santiago. Durante los años noventa, particularmente desde mediados de esa década hasta el 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), a través de programas de viviendas sociales y conjuntos del Programa Especial para Trabajadores (PET), impulsó el crecimiento de la periferia sur de la ciudad. Tales programas perdieron intensidad en los años 2000, por diferentes razones: aumento del precio del suelo (en propiedad privada), mala calidad de los conjuntos, etc.

1990 al 2011. Y es una tendencia creciente, ya que entre 1990 al 2002 era el 40,9% y desde el 2003 al 2011 pasó al 51,6%.

Los permisos de edificación de casas presentan tres características destacables. La primera es su concentración. En el período 1990 al 2011, los permisos para casas se han concentrado, tanto en metros cuadrados como en número de unidades, en la Zona 2 (periferia sur y poniente). Allí se encuentra el 68,9% del total de casas de la ciudad aprobadas entre 1990 y 2009, porcentaje asociado a más de la mitad (58,0%) de la superficie total construida en materia de casas. Se trata de unidades habitacionales que, en las dos últimas décadas, han aumentado su tamaño promedio de 54,2 metros cuadrados en los años 90, a 71,3 en los 2000. De esta forma, la periferia sur y poniente se ha ido consolidando como un lugar donde las empresas ofrecen viviendas para sectores de ingresos medios bajos, y ya no vivienda social.

La segunda se refiere a que la construcción de casas es una modalidad decreciente. En los años noventa, el promedio anual fue de 25.589 unidades y en los 2000, de 18.098. Y es en la Zona 2 donde se presenta la mayor reducción: de un promedio de 18.587 en los noventa se reduce a 11.070 unidades anuales en los 2000.

La tercera característica se refiere a las diferencias de tamaño de las unidades. Las casas de la Zona 1 son de mayor superficie, dos o tres veces mayores, en comparación con el resto de la ciudad. Los menores tamaños en la Zona 2 en el período 1990 a 2002 se explican por la localización masiva de viviendas sociales (grupos de bajos ingresos) en dicha zona durante esos años (véase cuadro 5).

Los departamentos se concentran en la Zona 1. Allí se localiza aproximadamente el 60% del total de las unidades aprobadas en el período 1990 a 2011. Además, esta localización es una tendencia creciente. En el período 1990 a 2002, un 53,3% del total correspondía a la Zona 1, y en el período 2002 a 2011 se incrementó al 64,8% del total de las unidades de departamentos de la ciudad. Esto es, de cada tres departamentos que se construyen actualmente en la ciudad, dos están localizados en esta zona. Y esta tendencia es aún más concentrada si se enfoca la tendencia a nivel comunal, porque en tres comunas –Santiago, Providencia y Las Condes– se localiza la mitad de todos los departamentos aprobados en Santiago desde 1990

al 2011. Es, además, una tendencia creciente, ya que entre 1990 y 2002 tal concentración comunal correspondía al 40,9% de los departamentos aprobados para Gran Santiago, y desde el 2003 al 2011 pasó al 51,6%.

Cuadro 5
Gran Santiago, tamaño promedio en metros cuadrados de casas y departamentos según permisos de edificación, por Zonas y períodos

	1990-2002		2003-2011		1990-2011	
	Casas tamaño promedio	Deptos tamaño promedio	Casas tamaño promedio	Deptos tamaño promedio	Casas tamaño promedio	Deptos tamaño promedio
Zona 1	182	116	199	70	188	89
Zona 2	54	55	71	61	59	56
Zona 3	65	57	85	63	73	61
Prom.	63	88	84	67	70	76

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

La Zona 2 presenta una situación diferente. En las comunas de la periferia sur y poniente, desde mediados de los años 1980 hasta entrados los 2000, habían predominado los conjuntos de viviendas sociales: en los años 1990, dicha zona concentraba el 55% de las unidades de vivienda aprobadas en la ciudad. Lo que hoy se observa en la zona es un brusco descenso en el porcentaje de unidades de vivienda (casas y departamentos), en relación con el total de unidades en la ciudad: bajó a 28,3% del total –más de veinte puntos porcentuales de reducción–. El descenso se explica por el menor número de unidades de departamentos construidos en la zona, que bajaron del 28,8 al 7,9% del total de la ciudad. Ahora bien, si a este descenso adjuntamos el aumento de la superficie promedio de los departamentos en la zona –de 55 metros cuadrados en los 1990 a 61 metros en los 2000–, se puede concluir que la edificación de viviendas sociales abandonó esta zona. Los precios del suelo subieron, ahora se las puede encontrar en nuevos anillos periféricos, más lejanos.⁴

⁴ Se podrían localizar viviendas sociales en la centralidad, pero para eso las políticas de vivienda tendrían que estructurarse en torno al principio de equidad socioespacial, reconociendo tanto el derecho a la vivienda como el derecho a la ciudad (Hidalgo, 2007: 73).

La revisión de lo que se ha construido en la ciudad permite señalar que si bien desde mediados de la última década las empresas inmobiliarias sostienen que no hay suelo para viviendas sociales en la ciudad, lo que están diciendo en realidad es que no hay suelo barato como el de extramuros. Como lo indica Hidalgo (2007: 74): “El suelo no se ha acabado en la ciudad, en todo organismo urbano existe suelo vacante y espacios que entran en procesos de deterioro que son posibles de renovar o de reconvertir, por lo que una política de suelo vinculada a construir viviendas sociales al interior de los límites urbanos de las ciudades es posible de llevar a cabo”.

Población de Santiago por tipo de ocupación y rama de actividad económica

En la sección anterior se analizaron los cambios ocurridos en la estructura urbana de Santiago en cuanto a localización de la vivienda, y de comercio, servicios e industria (usos no habitacionales), en el período 1990-2011. Sobre ese mapa, queremos superponer ahora otro: el de la población de Santiago agrupada por tipo de ocupación y rama de actividad económica. Nuestro supuesto es simple: la concentración territorial del 50% del total de los metros destinados a vivienda, comercio, servicios e industria en un sector de la ciudad, en un promedio de veinte años, se debería reflejar —a manera de imagen en un espejo— en otro patrón igualmente concentrado.

Si para la descripción de las tendencias de crecimiento urbano de Santiago se utilizó información proveniente de los registros de edificación del INE, en esta sección utilizaremos datos sobre el tipo de ocupación de la población de Santiago, proveniente de la Nueva Encuesta Nacional del Empleo (NENE) del INE en series trimestrales a partir del 2010.

Tipo de ocupación, por Zona

En el cuadro 6 se presenta la información expandida de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo del INE para el Gran Santiago, correspondiente a los promedios de los resultados de los trimestres de 2010 y 2013 por las tres Zonas ya utilizadas. Hemos reagrupado las diez categorías (según la Clasificación Internacional de Ocupaciones, CIOU) utilizadas por la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, en las siguientes cuatro categorías: Directivos, Profesionales, Trabajadores de servicios y Trabajadores manuales y no calificados.⁵

Cuadro 6
Gran Santiago. Categorías ocupacionales por Zonas, 2010-2013

	Directivos		Profesionales		Trabajadores servicios		Trabajadores manuales y no calificados		Total	
	n	%	N	%	n	%	N	%	n	%
Zona 1	46.047	9,6	233.771	48,7	95.604	19,9	104.132	21,7	479.554	100,0
Zona 2	31.799	2,7	261.677	22,4	367.866	31,5	507.386	43,4	1.168.728	100,0
Zona 3	13.623	1,2	189.210	17,2	350.071	31,7	550.274	49,9	1.103.178	100,0
G Santiago	91.469	3,3	684.658	24,9	813.541	29,6	1.161.792	42,2	2.751.460	100,0

Fuente: INE, Nueva Encuesta Nacional de Empleo, 2010-2013 (http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nene.php).

El cuadro señala que hay una clara diferenciación por Zonas. En la Zona 1, las categorías “Directivos” y “Profesionales” superan el porcentaje promedio del Gran Santiago, en casi tres y dos veces. Mientras que en las Zonas 2 y 3, las categorías “Trabajadores de servicios” y “Trabajadores manuales y no calificados” son las que superan los promedios de la ciudad.

5 Cada una de estas categorías comprende:

- Directivos: Poder ejecutivo, legislativo, directivos administración pública y de empresas.
- Profesionales: Profesionales científicos e intelectuales, técnicos y profesionales medios.
- Trabajadores servicios: Empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados. Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros.
- Trabajadores manuales: Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, operadores de instalaciones y máquinas y montadoras; y Trabajadores no calificados: no calificados y otros no calificados.

Ramas de actividad por Zonas, 2010-2013

En el cuadro 7 se presenta la distribución porcentual de los habitantes, destacando en cada una de las Zonas las ramas de actividad que tienen un valor porcentual igual o mayor que el de la misma rama en el Gran Santiago. El resultado es una reiteración del patrón que ya había surgido al examinar las categorías ocupacionales: las Zonas 2 y 3 no presentan grandes diferencias entre sí, pero son claramente diferentes de la Zona 1.

Cuadro 7
Gran Santiago. Distribución porcentual de habitantes
según rama de actividad económica, por Zonas, 2010-2013

	2		3		4		5		6		7		Tot.
	%	"a"	%	"a"	%	"a"	%	"a"	%	"a"	%	"a"	
Zona 1	7,1	0,6	5,7	0,6	21,9	0,7	32,3	1,6	20,9	1,3	10,7	1,3	100
Zona 2	13,5	1,0	9,1	1,0	34,9	1,1	18,2	0,9	15,4	1,0	7,6	0,9	100
Zona 3	14,8	1,1	11	1,2	35,8	1,1	15,7	0,8	13,8	0,9	7,5	0,9	100
G. Santiago	12,9	1,0	9,3	1,0	33	1,0	19,7	1,0	15,7	1,0	8,1	1,0	100

Fuente: INE, Nueva Encuesta Nacional de Empleo, 2010, 2013.

Notas:

- (1) Ramas de actividad económica agrupadas: 2) Industrias manufactureras; 3) Construcción; 4) Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos; 5) Actividades profesionales, científicas y técnica; 6) Enseñanza; 7) Actividad de los hogares en calidad de empleadores (servicio doméstico), y actividades indiferenciadas.
 (2) "a" porcentaje de la categoría en la zona respecto al porcentaje promedio de la misma categoría en el gran Santiago.

Al considerar las Zonas por rama de actividad de la población ocupada, se tiene: a) en la Zona 1, una mayor concentración de personas con trabajo de servicios profesionales, científicos, técnicos, de enseñanza, y servicio doméstico de apoyo; b) en las Zonas 2 y 3, una mayor concentración de personas que trabaja en industrias manufactureras, en la construcción y en el comercio, y en talleres mecánicos.

Comentario final

Como comentario final retomamos la siguiente pregunta: ¿Qué patrones sigue en el tiempo la estructura física y socioeconómica de una ciudad cuando su crecimiento y desarrollo dependen básicamente del mercado, en este caso, de un mercado inmobiliario y de la construcción desregulado? Podemos decir que la revisión de los últimos veinte años la actividad de la construcción señala patrones que operan aparentemente de manera contradictoria, pero que son coherentes entre sí.

Primero, es un patrón que opera mediante la concentración y la dispersión. Los datos presentados nos dicen que desde 1990 a la fecha, en el Gran Santiago se observan tendencias de dispersión y concentración que operan simultáneamente de acuerdo con las oportunidades de captura de la renta del suelo. Así, durante el período se han conformado nuevos subcentros al interior del área construida de la ciudad, junto con una gran expansión hacia la periferia sur y poniente, particularmente durante los años 90 (gran número de viviendas sociales de tamaño pequeño). En la década reciente, la expansión ha ocurrido hacia la periferia norte, con viviendas de mayor tamaño y precio, en un esquema urbanístico vinculado a las autopistas concesionadas.

Segundo, es un patrón que expande la ciudad, pero produciendo micro-zonas de alta concentración. Los datos expuestos dejan una imagen de Santiago como una ciudad que se expande, se dispersa, lo cual es cierto; sin embargo, la imagen se matiza si dejamos de hablar solo de unidades de vivienda construidas, y colocamos sobre la mesa las cantidades de metros cuadrados construidos. Desde esta otra óptica, tenemos una ciudad en la cual la actividad de la construcción se concentra crecientemente en seis comunas, que dan cuenta de casi la mitad del total de metros construidos en el Gran Santiago en los últimos veinte años. Y si vemos esto por períodos, tenemos que en los años recientes ese proceso se intensifica, reforzando la estructura fragmentada de la ciudad.

Tercero, es un patrón que promueve unidades socio-territoriales de iguales, segregados. Por otra parte, la distribución de la población por tipo de ocupación y rama de actividad muestra un panorama similarmente con-

centrado, como se ha visto en la Zona 1, por una parte, y en las Zonas 2 y 3, por otro. Puede haber cierta movilidad social, como lo demuestran numerosos estudios para Santiago sobre disminución de la pobreza y de la pobreza extrema, pero ella no se traduce en el espacio geográfico o en el territorio. Se da cierta gentrificación de algunas comunas, pero en una versión a la “chilena”: no se trata de que vuelvan al centro de la ciudad sectores de altos ingresos, sino de un tramo ligeramente superior al desplazado. Por su parte, los sectores altos están creando un nuevo centro, Las Condes, que en los últimos nueve años ha superado a la comuna de Santiago (centro histórico) en cuanto a superficie construida en actividades no habitacionales.

Cuarto, es un patrón basado en la mercantilización de la vivienda y la ciudad, esto es, la primacía del valor de cambio por sobre el valor de uso. Los datos nos muestran un proceso de mercantilización de la ciudad. Las consecuencias espaciales de este proceso resultan en una concentración de la actividad de la construcción en la parte de la ciudad donde residen los sectores de mayores ingresos y en zonas que ofrecen mayores incentivos a la construcción (mayores alturas, densidades, coeficientes de edificación). Otras de las consecuencias es la concentración socioeconómica de la población de la ciudad. Allí donde están los sectores de mayores ingresos es donde se construye, y a su vez es una tendencia que se autorrefuerza: otros sectores de altos ingresos quieren vivir con estándares similares y demandan viviendas y servicios en esas mismas zonas.

Quinto, es un patrón promovido por el Estado, el encargado de la política pública pero con los intereses de los privados. Como la planificación urbana es indicativa, la producción de suelo urbano y de vivienda se orienta fundamentalmente solo por su rentabilidad. Y eso se comprueba por el hecho de que el núcleo central de la actividad de la construcción ha estado concentrado en las seis comunas que hemos agrupado como Zona 1. En esa Zona, seis comunas, opera el mercado de la construcción; en el resto de las treinta comunas de la ciudad, la actividad ha dependido de las políticas de financiamiento a través de los subsidios habitacionales.

Sexto, es un patrón que no permanece estático en el tiempo, se modifica de acuerdo con las tasas de ganancias. La actividad de la construcción

se desplaza en la ciudad, va agotando zonas y se dirige en busca de nuevos negocios. Como se observa en los registros de los permisos de construcción, la intensidad de la actividad se va desplazando por la ciudad. En la década de los noventa, la gran concentración de programas de subsidios habitacionales estaba en la periferia sur y poniente; en los años recientes, en el centro de la ciudad, como resultado de la adición de nuevos subsidios de localización y de renovación urbana.

Séptimo, el patrón necesita de un marco desregulado, pero que ordena y crea unidades socio-territoriales delimitadas, conectadas solo por cadenas capitalistas de producción. La distribución espacial de las personas por un mercado que las ha ordenado según ocupaciones y ramas de actividad, muestra cómo la división social del trabajo se manifiesta en el espacio habitado. Así, se observa cómo en ciudades en las cuales el Estado ha retrocedido, la resolución del derecho a la vivienda se mercantiliza: esto es, la vivienda responde estrictamente a la capacidad adquisitiva de las personas. El mercado puede estar desregulado, pero opera ordenando y segregando unidades socio-territoriales bien delimitadas.

Bibliografía

- El Mercurio* 11/05/2013 “Construcción de oficinas y empresas supera a la de viviendas en Santiago”. Disponible en <<http://bit.ly/1rLEomk>>.
- emol.com* 2013 “Santiago lidera ranking de las ocho ciudades más inteligentes de Latinoamérica”, 22 de diciembre. Disponible en <<http://bit.ly/1dyRwH6>> acceso 4 de enero 2014.
- Hidalgo, R. 2007 “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile” en *EURE*, N° 98(33) (Santiago de Chile), pp. 57-75.
- innovacion.cl* 2012 “Santiago es la 12ª mejor ciudad del mundo para abrir negocios digitales”, 12 de abril. Disponible en: <<http://bit.ly/1d7Pm2X>> acceso 14/12/2013.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Varios años *Edificación: Superficie autorizada*.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Varios años *Nueva Encuesta Nacional de Empleo*. Disponible en <<http://bit.ly/1fWmRTH>>.
- Jones, K. G. ; Simmons, James W. 1993 *Location, Location, Location. Analyzing the Retail Environment* (Scarborough, Ont.: Nelson Canada).
- La Tercera* 2012 “Santiago está 6° en lista de los 25 mejores destinos de Sudamérica”, 2 de mayo. Disponible en <<http://bit.ly/19TFFix>> acceso 4 de enero 2014.
- La Tercera* 2013 “Santiago cae un puesto en ranking mundial de calidad de vida por escasez de oferta en arriendos”. 12 de abril. Disponible en <<http://bit.ly/1awnJdL>>.
- Pérez, P. 2013 “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los conjuntos urbanos” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 3(29), pp. 418-512.
- Rodríguez, A.; Rodríguez, P. 2012 “Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad” en Belil, M.; Borja, J.; Corti, M. (eds.) *Ciudades, una ecuación imposible* (Barcelona: Icaria Editorial).