

309.183
H 2680
C.I.

A 3.300.

Rivera, F. Ojeda V.

05/xii/94.

LA CIUDAD ESCINDIDA
(Los problemas nacionales y la Región Metropolitana)

Clarisa Hardy
Colaboración: Victoria Legassa

© Clarisa Hardy
Inscripción Nº 74.189
Programa de Economía del Trabajo (P.E.T.)
Diagramación e Impresión Láser: Dicomgraf
Diseño de Portadas: Eduardo Carvallo
Supervisión de la edición: Eidos Publicidad Diseño Marketing
Impreso por SOCIEDAD EDITORA E IMPRESORA ALBORADA S.A.
Primera Edición 1.000 ejemplares
Derechos Reservados
Diciembre de 1989.

012412

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
BIBLIOTECA EUGENIO PEREIRA SALAS

INDICE

INTRODUCCION	11
PRIMERA PARTE. LA CIUDAD COMO ESPACIO HABITABLE.	
Capítulo I. Una Mirada al Territorio.	25
1. La población urbana.	26
2. Las comunas y sus desigualdades.	32
Capítulo II. Estructura Administrativa de la Ciudad.	41
1. Gobierno local en la Región Metropolitana.	42
2. Municipios y segregación socio-espacial.	52
Capítulo III. Política de Desarrollo Urbano: Acceso Desigual a la Tierra y a los Servicios.	59
1. Política de suelos.	60
2. Los servicios: luz, agua y recolección de basura	66
3. El transporte.	72
SEGUNDA PARTE. LA CIUDAD COMO ESPACIO VITAL.	
Capítulo IV. Modernización y Exclusión Económica: el Trabajo.	81
1. Política económica interna y externa.	82
2. La nueva realidad ocupacional: cesantía y subempleo en la capital.	87
- La fuerza de trabajo en el país.	89
- La fuerza de trabajo en el Gran Santiago.	91
3. Pobreza urbana.	97
Capítulo V. El Difícil Acceso a la Salud.	105
1. La realidad del sistema de salud.	106
- Recursos financieros.	109
- Recursos físicos y humanos.	110
2. Impacto del sistema de salud en la vida de la población: mortalidad, morbilidad y desnutrición	114
3. Medio ambiente: un problema de todos.	120

INTRODUCCION.

Un par de años atrás, un grupo de centros de estudio de cinco países de América Latina -convocados por una institución holandesa de cooperación al desarrollo, NOVIB- decidimos abordar en conjunto la tarea de pensar los problemas que aquejan a las grandes ciudades, especialmente desde la perspectiva de su inmensa población, los trabajadores y sectores populares que las habitan.

Concordamos en un temario relativamente común que, además de recoger los hitos centrales de la actual problemática urbana, permitiera hacer comparables los resultados en ciudades aparentemente tan disímiles como Santiago, Lima, Bogotá, Sao Paulo y México.

De tal esfuerzo compartido surgieron estudios nacionales del que este texto forma parte. Si bien el objetivo final será la elaboración, en los próximos meses, de un libro general que recoja de modo comparado los fenómenos metropolitanos presentes en estos cinco países, nos hemos propuesto, además, la edición de libros que difundan las realidades nacionales, al interior de cada uno de los países respectivos. De modo que, al mismo tiempo que estamos editando este texto en Chile, otro tanto está ocurriendo en las restantes ciudades mencionadas.

La preocupación que nos movió a este grupo de investigadores a realizar un intento de análisis más integrado de los problemas y fenómenos que caracterizan la urbanización en la región americana, implicaba más un esfuerzo de ordenamiento y sistematización de información y estudios ya existentes, que la realización de investigación original en la materia. En rigor, hay mucho material informativo y muchas investigaciones realizadas a lo largo de la última década en el continente. El empeño de ordenar lo existente pero, además, de hacerlo desde la óptica de quienes más urgentemente viven el proceso de urbanización característico de nuestras metrópolis es, posiblemente, el mérito de este trabajo.

Este libro es, pues, resultado de tal metodología de trabajo y óptica de aproximación. No es el producto de una investiga-

con la ciudad como espacio habitacional, es decir, como ámbito físico en el que se organizan los recursos materiales y administrativos que hacen posible la residencia de una población humana que representa, en la actualidad, casi la mitad de los habitantes del país.

La temática de la evolución demográfica de la población, por sexo y edad, su localización diferenciada en las distintas regiones del país, particularmente, al interior de una Región Metropolitana que diferencia espacialmente accesos y recursos entre comunas altamente diferenciadas y desiguales, los procesos de administración, gestión y toma de decisiones en la ciudad (las formas y mecanismos de gobierno local), los problemas del suelo y de los servicios urbanos, de la basura y el transporte son, centralmente, los contenidos desarrollados en la primera sección de este texto.

En la segunda parte se presentan todos aquellos temas que están referidos a la problemática vital que aqueja a la población del país, con especial énfasis en el modo que ello impacta a los habitantes capitalinos. De tal forma que, sucesivamente, se caracteriza la situación del empleo y de la pobreza, de la salud, el medio ambiente, la vivienda y la educación. Así como existe una estratificación socio-económica en materia de accesos a estas necesidades básicas, la Región Metropolitana es reveladora de cómo se ha ido acentuando una estratificación espacial de la población según oportunidades y satisfacción de necesidades tan vitales como las señaladas.

Finalmente, en la tercera parte, se aborda la respuesta social y política de la población urbana ante su situación. A través del análisis de lo acontecido en materia de organización de la sociedad, según se trate de organizaciones tradicionales (sindicales y territoriales) o nuevas (las emergentes formas de organización popular ante la carencia y exclusión), así como de las respuestas electorales que los distintos sectores sociales han formulado en la arena política abierta con el plebiscito, es posible advertir el peso de una voluntad nacional -con gran fuerza en el área metropolitana del país- de clara orientación y vocación democrática y participativa.

A medida que se desarrollan estos diversos contenidos, y que en razón de la variedad y cantidad de temas no han podido

ser tratados con mayor profundidad, surgen algunos aspectos a los cuales parece necesario prestar especial atención. Sin pretender efectuar una síntesis del conjunto del texto, sí parece conveniente destacar algunas ideas centrales que habrá de tenerse presente como desafío a enfrentar en un futuro proceso de democratización que se proponga cambiar el actual estado de desigualdad social y económica que vive la población en general.

En la primera sección del libro surgen algunas evidencias que focalizan nuestra atención en un conjunto de hechos que habrán de requerir respuestas adecuadas en los próximos años:

- En primer término, parece confirmarse una tendencia a la concentración metropolitana de la población nacional que hace prever su aumento progresivo en el curso de los próximos años, superando el 40% hacia fines de siglo. Este fenómeno tiene consecuencias si se analiza a la luz de las actuales coberturas en materia de servicios urbanos, en la realidad de un ya sobredimensionado parque automotriz y anárquico funcionamiento del transporte público, ante la atemorizante situación de condiciones medioambientales cada vez más críticas para la salud humana y en el contexto de un gobierno interior de la ciudad que, con prescindencia de las características demográficas y de las disponibilidades de recursos, ha profundizado las desigualdades que separan a las personas dentro y entre las diversas comunas capitalinas: de modo ejemplificador es posible mencionar que, del total de los 32 municipios de la provincia de Santiago, sólo 6 revelan estar en buenas condiciones generales, mientras que 19 comunas exhiben déficits en todos los indicadores de calidad de vida. Desde otra perspectiva, mientras 3 comunas (Santiago, Providencia y Las Condes) absorben el 42% del total del gasto municipal, las restantes se hacen cargo del 58% de dicho gasto.

- Asociado a lo anterior, podemos apreciar dos fenómenos que deberían incidir en las decisiones de mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana que habita en el país y, particularmente, en la Región Metropolitana: por una parte, la tendencia a una mayor presencia relativa de población femenina en la capital respecto del resto del

más populares para acoger parte de la insatisfecha demanda habitacional. De igual modo, se mantiene el prolongado y no resuelto problema de los deudores hipotecarios, grupo social integrado por más de 600 mil familias de los sectores socio-económicos medios y bajos del país.

- Respecto de la educación, aunque el analfabetismo es casi inexistente y la escolaridad se ha prolongado - cubriendo el total de los 8 años de la enseñanza básica - la distribución de estos indicadores es, una vez más, altamente diferenciada en los distintos estamentos de la sociedad. Al igual que con los restantes servicios sociales, las carencias educacionales tienden a concentrarse en la población de menores recursos, ciudadanía que habita las áreas empobrecidas de la capital.

Es en tales sectores donde es posible encontrar, todavía, niveles de analfabetismo erradicados del resto de la sociedad. Es en tales sectores donde el promedio metropolitano de 8 años de escolaridad disminuye a 5 años, quedando los menores de los hogares populares con una enseñanza básica incompleta a futuro. Es en tales sectores donde se concentran, así, las más altas tasas de deserción escolar en la enseñanza básica y, aunque en menor proporción, en la enseñanza media. La privatización que ha acompañado el proceso de municipalización de la educación, explica esta realidad, así como el deterioro en la calidad de la enseñanza pública y la precaria situación económico-laboral que afecta masivamente al magisterio.

- En definitiva, existe una distribución espacial desigual de los accesos a los beneficios sociales. La pobreza, los menores ingresos y los trabajadores más desprotegidos tienden a localizarse en ciertas áreas residenciales, concentrándose allí el cúmulo de carencias que caracteriza a las comunas metropolitanas populares, contribuyendo a la construcción de una ciudad, como hemos titulado el libro, escindida. Una ciudad que ofrece espacios, recursos, accesos, oportunidades y soluciones en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, transporte, infraestructura urbana y condiciones ambientales desiguales a su así segmentada población residente.

Finalmente, en la tercera parte del libro, esta imagen de

un desarrollo urbano disociado, desigual y desequilibrado aparece generando, paradójicamente, iniciativa social. En respuesta a tal realidad, la población y, en especial, los sectores populares más afectados reaccionan organizándose, buscando respuestas colectivas a sus problemas comunes. La reconstrucción de un tejido social atomizado, la lenta pero progresiva reivindicación de derechos y el empeño por buscar mecanismos de autoayuda, ha sido la característica que ha acompañado el desempeño de las actividades sociales en el mundo pobre de nuestra capital.

Mientras alrededor del 12% de la fuerza de trabajo se agrupa en sindicatos en el país, esa proporción aumenta en la Región Metropolitana, respondiendo a una histórica tradición organizativa de los trabajadores. Se registran, igualmente, procesos asociativos barriales, tanto en lo que se refiere a las organizaciones territoriales oficiales (Juntas de Vecinos y Centros de Madres), como a las nuevas organizaciones populares nacidas en torno de la subsistencia y en las que, bajo la denominación de Organizaciones Económicas Populares, se incorpora cerca del 15% de los habitantes empobrecidos de la ciudad: talleres laborales, ollas comunes, comprando juntos, grupos de salud, comités de allegados, grupos de autoconstrucción, etc.

Esta misma disposición a organizarse es la que está detrás del comportamiento político de la sociedad y que se expresa en el reciente plebiscito que precediera el proceso de elecciones parlamentarias y presidencial. Si bien en la Región Metropolitana la mayoría optó por la alternativa del cambio democrático, es justamente en las comunas donde se concentran los problemas económicos y sociales, los trabajadores y familias de menores recursos, así como las organizaciones populares, en las que se manifiesta con mayor decisión la preferencia democrática, la búsqueda de cambios y de participación social: en las comunas capitalinas populares la votación del NO sobrepasó el 60% de los sufragios emitidos para el día del plebiscito.

Cuáles conclusiones destacar como desafíos democráticos.

En el curso de 1988, dos libros contribuyeron a profundizar

sostenido de la esperanza de vida, así como abren expectativas de futuro y de inserción social en más amplios contingentes poblacionales, confronta a estos sectores a frustraciones crecientes: la educación no es más un vehículo de movilidad social, el trabajo no está garantizado, las calificaciones no aseguran progresos, ascensos laborales, ni mayores remuneraciones y la ausencia de soluciones habitacionales deteriora la calidad de la vida.

Ciertos sectores políticos, precisamente aquéllos que están ligados al desarrollo de este proceso de modernización excluyente de los últimos años, han levantado una falsa opción: Sostienen que lo que está en juego en el futuro del país es mantener un camino de modernidad creciente o clausurarlo. La realidad indica que las demandas sociales dominantes, lejos de plantearse tal alternativa, sólo reclaman el justo derecho a acceder a una modernidad construida por todos pero apropiada solamente por algunos. La equidad es, hoy por hoy, un reclamo asociado a la democracia.

Las expectativas abiertas con el proceso de democratización ganado con el triunfo del plebiscito son, hay que reconocerlo, muy altas. Sin embargo, no son expectativas asociadas solamente y de manera desmesurada a mejoras materiales en un camino que la población sabe lleno de obstáculos y limitaciones, sino a una búsqueda política por romper el sino de estos tiempos: la injusta y desigual manera en que esta sociedad se ha beneficiado de la modernización. Este fenómeno adquiere particular visibilidad en una ciudad que, ayer, espacio de todos, ha terminado por escindirse en pedazos desarticulados que separan y segregan.

Sería esperanzador plantearse una actualización de este mismo texto en algunos años más y descubrir que, finalmente, y después de un no muy largo aunque tal vez difícil recorrido, la ciudad y su gente se reencuentran en la contrucción de un espacio colectivamente apropiado para beneficio de todos y cada uno de sus habitantes.

PRIMERA PARTE.

LA CIUDAD COMO ESPACIO HABITABLE.

nacional-muestra importantes modificaciones demográficas en relación a la composición de la población según sexo y edad, esperanza de vida, tasas de natalidad y mortalidad.

De otra parte, se produce una fragmentación o segmentación de la ciudad que polariza, con más énfasis que en el pasado, la imagen y realidad de una ciudad de ricos y pobres. Así, los desiguales accesos de las familias al bienestar se reflejan en una distribución espacial del territorio capitalino con profundas desigualdades comunales.

La Población Urbana.

La Región Metropolitana, una de las trece que componen el largo territorio nacional¹, tiene una superficie algo superior a los 15 mil kilómetros cuadrados. Siendo la de menor tamaño del país, concentra sin embargo casi a la mitad de la población nacional. Según el último censo poblacional de 1982 y de acuerdo a las proyecciones estimadas para 1988, el país tiene un total cercano a las 13 millones de personas. De éstas, residen en la Región Metropolitana 5 millones, lo que representa el 40% del total nacional de habitantes.²

Ello implica que, en la capital, la densidad poblacional supera con creces la realidad nacional: mientras en el total del territorio del país se da una relación de 16,8 habitantes por kilómetro cuadrado, en Santiago esta cifra se altera drásticamente, con una densidad poblacional que expresa una relación de 327,4 habitantes por kilómetro cuadrado.³

Desde principios de siglo, fecha en que se contabilizaban alrededor de 3 millones de habitantes, la población chilena ha

1. Estas son las de: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Región Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bio-Bío, Araucanía, Los Lagos, Aysén y Magallanes.

2. INE. **Compendio Estadístico 1988**. Ministerio de Economía. 1988. Para mayor detalle de la población nacional y metropolitana y su evolución en la última década, ver los cuadros 1 y 2 del Anexo.

3. Excluyendo el territorio antártico chileno y las aguas marítimas, la superficie nacional es de 756.623 kilómetros cuadrados (INE. 1988. op.cit.).

crecido considerablemente. Y seguirá haciéndolo. De acuerdo a estimaciones recientes, el país culminará el siglo con una cifra aproximada de 15 millones de ciudadanos. Prosiguiendo con una temprana tendencia a centralizar dicha población en la Región Metropolitana, la capital enfrenta ahora, y habrá de vivir a futuro, una problemática propia de las grandes metrópolis latinoamericanas.

Población Nacional y Metropolitana.

Población	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	12.748.207	6.294.428	6.453.779
Región Metrop.	5.024.446	2.411.207	2.613.239

Esta expansión de la población es el fruto de un progresivo aumento en las tasas de natalidad hasta la década que va del cincuenta al sesenta (un promedio de 37,5 por mil entre 1955-1962), así como de descensos posteriores en la tasa de mortalidad, aumentando el promedio de vida del chileno por sobre los setenta años en el período 1985-1990.⁴ Junto a estos fenómenos, se aprecia un temprano cambio en el tipo de población, como consecuencia del precoz proceso de industrialización que caracterizará la estrategia nacional de desarrollo instrumentada por sucesivos gobiernos. Es así que, con un dominio de la población rural hasta los años treinta, esta situación comienza a invertirse de manera constante a partir de la década del cuarenta. De acuerdo a los resultados del último censo nacional, la población rural sólo representa el 17,8% del total de la población del país.⁵

De modo que, la urbanización temprana del país y la

4. INE (1988). op.cit. pág. LIII.

5. De este reducido volumen de población rural, sólo el 3,8% está localizado en la Región Metropolitana, territorio que conserva algunas escasas áreas con presencia campesina que cumple labores mixtas desde el punto de vista ocupacional y que, desde el punto de vista de su condición de habitante, enfrenta una común problemática urbana con el resto de los ciudadanos capitalinos (INE 1988. op.cit. pág. LIII).

respectivos totales nacionales. Como veíamos, el 39,4% de la población nacional reside en el área metropolitana, sin embargo, ello es desigual según el sexo: mientras el 38,3% del total de varones del país está en la capital, en el caso de las mujeres es el 40,5% del total de la población femenina nacional.

Esta sobre-representación de la población femenina en la Región Metropolitana apunta a señalar la manifestación de comportamientos específicos con mayor vehemencia en la capital que en el resto del territorio nacional, especialmente en lo que se refiere a necesidades y demandas propias de las mujeres, así como en otros planos del acontecer: económicos, laborales y político-electorales, por mencionar aquéllos que revisten importancia en la marcha cotidiana de la ciudad y que, por lo mismo, tienen incidencia en el diseño de políticas y estrategias de acción.⁷

Si atendemos a la distribución metropolitana de los grupos de edad, también aquí se hacen manifiestos algunos fenómenos detectados a nivel nacional. En 1977, el 54,5% de la población capitalina tenía menos de 25 años. Una década más tarde, y producto de las nuevas tasas de natalidad, este grupo de edad disminuye al 49% del total de la población metropolitana, mientras que, paralelamente, se incrementa la participación de la población de mayor edad. También en la Región Metropolitana los habitantes mayores de 60 años representan el 8,5% del total, lo que significa, en números, que casi medio millón de personas en Santiago forma parte de los grupos de la tercera edad.

El envejecimiento de la población metropolitana, siendo un fenómeno genérico, tiende a ser más acentuado en las mujeres que revelan, respecto de los varones, mayores esperanzas de vida: si consideramos al total de la población capitalina mayor de 60 años, tenemos que el 39,2% son varones y el 60,8% mujeres.⁸

7. Para efectos del análisis de la distribución de la población por sexo en la Región Metropolitana y su comparación con esta misma distribución a nivel nacional, así como para el análisis de la participación de la población metropolitana en el total nacional y según el sexo, ver los cuadros 3A, 3B y 3C del Anexo.

8. La distribución por edad en la Región Metropolitana acentúa fenómenos de índole nacional: en el país, del total de la población mayor de 60 años, el 42,4% son varones y el 57,6% son mujeres.

Esta realidad regional apunta a señalar otra especificidad: así como en general la sociedad debe asumir en su conducta presente y futura la creciente presencia de una población de más edad, de manera particular debe definir acciones específicamente orientadas a las mujeres de la tercera edad que mayoritariamente integran estos grupos y para las que no existen, hasta el momento, ofertas y servicios, públicos o privados, capaces de resolver sus necesidades. En la Región Metropolitana esta exigencia se torna aún más imperiosa, a la luz de las recientes cifras poblacionales y de las estimaciones de su proyección futura.

Población Mayor de 60 Años.

Población	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	1.110.438	471.033	639.405
Región Metrop.	426.407	166.906	259.407

Respecto de estas proyecciones, si bien se estima que en general habrá un descenso de las tasas de natalidad, en la Región Metropolitana siguen siendo más altas que en el resto del país. Es así que, mientras a nivel nacional se presume que, de una tasa de crecimiento del orden de 16,8 por mil en el quinquenio 1980-1985 se pasará, en el último quinquenio de este siglo, a una tasa aproximada de 14 por mil, en la Región Metropolitana, de una tasa de crecimiento de la población capitalina de 22,6 por mil en el período de 1980 a 1985, se estima que se descenderá a una de 18,1 por mil al término de este siglo.

Finalmente, un último aspecto que parece importante destacar en términos de la población urbana que habita en la Región Metropolitana, se refiere a su distribución espacial dentro de la ciudad. Así como las políticas desarrolladas en el país produjeron a lo largo del tiempo una concentración metropolitana de habitantes que problematiza la gestión cotidiana de la

Antes de estas modificaciones, y no obstante importantes heterogeneidades internas que se explican por la convivencia, dentro de una misma zona, de una población con relativas desigualdades en sus condiciones de vida, ingresos y trabajo, la ciudad se fue estructurando de acuerdo a un patrón de crecimiento y conurbación que le dio ciertos rasgos a la configuración espacial santiaguina. La expansión física metropolitana, que ha ido ampliando a lo largo de los años los límites de la ciudad, se acompañó de un proceso de diferenciación de áreas territoriales con funciones, significados, tipos de actividades y población características.

De acuerdo a un estudio reciente sobre este fenómeno, la ciudad de Santiago mostraba, hacia 1982, una tendencia a organizarse espacialmente en una combinación de círculos concéntricos, entre los que se distinguen cuatro niveles de agregación y diferenciación comunales, como se describe a continuación.¹²

Un primer importante nivel estaría constituido por el distrito central comercial y su extensión en una espina dorsal de la capital, en el que se ubicarían las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes, Vitacura, La Reina y Ñuñoa. En esta área se concentran el empleo, las finanzas, las oficinas, las entretenimientos, las avenidas, los parques y las mejores residencias y servicios urbanos de la ciudad.

Alrededor de este distrito central comercial y de estas comunas, se localiza una zona de maduración con residencias más bien medias y entre las que es posible distinguir las siguientes 9 comunas de: Independencia, San Miguel, Macul, La Florida, Quinta Normal, Estación Central, La Cisterna, Recoleta y Conchalí.

Un tercer nivel sería el área de crecimiento de una zona con residencias más bien modestas, pero en vías de situarse a nivel de la zona de maduración, a las que corresponderían las

12. Nos referimos al texto de Brahm, Luis. «Diferenciación Socio-Espacial del Gran Santiago». Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Depto. de Geografía. Universidad de Chile. 1988.

comunas de San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos, El Bosque, Renca, La Granja, Lo Barnechea, Peñalolén, Lo Espejo, La Pintana, Lo Prado y San Ramón. Dada su ubicación, en este anillo pueden incluirse, además, las comunas de Maipú, San Bernardo y Puente Alto.

Finalmente, un anillo de ocupación periférica dispersa, de muy escasa calidad habitacional, en la que se encuentran las comunas de Pudahuel, Cerro Navia, Huechuraba y Quilicura.

El crecimiento o expansión natural de nuestra ciudad principal ha seguido, tal como lo señala el estudio aludido, un proceso de configuración de anillos periféricos que se van integrando al núcleo o centro urbano primitivo, con el inevitable impacto que ello tiene en la calidad y cantidad de los servicios accesibles. Durante los últimos regímenes democráticos se intentaron algunas medidas compensatorias que pudieran servir, al menos, como paliativos a esta desigual oferta de servicios a la población citadina, buscando, dentro de las heterogeneidades urbanas descritas, algunos elementos de mayor homogeneidad.

El Estado democrático introdujo permanentes ajustes a fin de mantener una coexistencia relativamente armónica de los diferentes sectores sociales en la ocupación y uso de los espacios de la ciudad. Así, los desequilibrios urbano-ecológicos producidos por el acelerado crecimiento de la ciudad en torno del proceso industrialista, se vieron compensados por mecanismos de integración económica y de participación social y política.

En otras palabras, el acceso al trabajo de amplios sectores de trabajadores¹³ y la institucionalización de un régimen

13. Con una tasa de desocupación que, entre la década del cincuenta y los sesentas, no sobrepasó el 6% de la fuerza de trabajo y que llegó a descender a menos del 4% durante los tres años de gobierno de la Unidad Popular, las carencias urbanas de los sectores populares eran susceptibles de alguna forma de compensación por la vía de prestaciones obtenidas a través del trabajo.

La contrapartida de este fenómeno, la relocalización espacial de las familias erradicadas, conlleva un acentuamiento de las dificultades vividas por ciertas comunas periféricas, caracterizadas por su precaria situación. La Pintana, comuna que se forma de un desprendimiento de San Miguel, así como La Granja, absorben el 28% del total de las familias erradicadas. Otro tanto ocurre con la comuna de Cerro Navia, fruto de una escisión de la empobrecida comuna de Pudahuel. Todas ellas conforman, como se describiera, el anillo exterior periférico, con modestas viviendas e inadecuada infraestructura urbana y oferta de servicios.

Receptoras en importante medida resultan ser, además, comunas que todavía no logran su maduración y que mantienen una situación transicional, con marcadas desigualdades y falta de recursos: Puente Alto y Renca absorben el 12% y 11% de las familias erradicadas, respectivamente.

Esta búsqueda de homogeneidad de la población localizada al interior de las comunas, impone una estratificación socioespacial de la Región Metropolitana que, no obstante no descansar en criterios de administración y gobierno diferenciales, establece una visible segregación comunal. De modo que, homogeneizadas por el tipo de problemas y necesidades que la población y el territorio tienen, esta nueva conformación de la ciudad actúa aumentando la brecha existente entre las antiguas comunas.

La subdivisión comunal y las acciones de poblamiento intensifican la problemática de los sectores urbanos marginales, según indican las cifras. Con base en información censal, y tomando como criterio distintos indicadores de diferenciación socio-económica (superficie urbana, estructura demográfica, educación, vivienda, estructura y equipamiento comunal, etc.), se advierte que existe una concentración de déficits en un conjunto amplio de comunas, tales como: Huechuraba, Lo Barnechea, Peñalolén, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Cerillos, Maipú, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca, Quilicura, Puente Alto y San Bernardo. Sin compartir de manera tan global los déficits en todos los indicadores mencionados, comunas tales como Conchalí, Recoleta, La Florida, La Cisterna,

Estación Central y Quinta Normal, también exhiben muy bajos puntajes en varios de estos indicadores.¹⁵

Con base en esta misma información y de acuerdo a los resultados obtenidos, es posible sostener que, en la actualidad, las comunas mejor dotadas de la capital y a gran distancia del resto, no son más de 6 (Las Condes, Providencia, Vitacura, Santiago, Ñuñoa y La Reina), en circunstancias que no menos de 19 comunas capitalinas acumulan todos los déficits urbanos y, otras 9 de ellas, revelan deficiencias de distinta magnitud.¹⁶

La comparación de esta realidad con aquella que existía previa a las reformas urbanas de la última década, muestran un agravamiento de las carencias anteriormente vigentes y una más acentuada distribución espacial de la diferenciación socio-económica de la población ciudadana: así, se amplía de manera dramática la brecha existente entre el pequeño y delimitado mundo que alberga a los sectores de más altos status en la Región Metropolitana, ya no sólo con el mayoritario sector de habitantes urbano marginales, sino que, también, con el vasto y crecientemente pauperizado mundo de las capas medias.

¹⁵ Información procesada y analizada por Brahm, L. *op. cit.* y que se sistematiza en el cuadro 5 del Anexo. Esta información de reciente elaboración es coincidente con otros rankings comunales efectuados anteriormente y que han tenido, oportunamente, amplia difusión y utilización en diversos estudios: Gross, P. et al. «La calidad del medio ambiente físico en el área metropolitana de Santiago de Chile». Revista EURE # 15. 1978; Varas, Carlos «Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago». Depto. de Administración. Universidad de Chile. 1982.

¹⁶ Ver cuadro 6 del Anexo, con el orden de las comunas y su agrupamiento por puntajes.

ción nacional de recursos, lo que ciertamente le proporciona claras ventajas respecto de otras regiones del país, mantiene internamente las desigualdades entre distintas áreas de la ciudad. La supuesta autonomía de las municipalidades para gobernarse se debilita frente a un poder central fiscalizador y la disparidad de recursos entre estos distintos gobiernos locales hace que algunos puedan tener espacio para decisiones, mientras otros, la gran mayoría, restrinja el ámbito de sus decisiones a aspectos bastante marginales. De alguna manera, podemos afirmar que la ciudad recoge, en su ordenamiento espacial, por una parte, la centralidad del poder y, por otra, las desigualdades sociales y económicas que hoy segrega a la población.

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

Gobierno Local en la Región Metropolitana.

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

La construcción e intento de fundación de un nuevo orden nacional, motor ideológico de la gestión política de los nuevos gobernantes, implicará un vasto proceso de reformas entre las que habrán de jugar un papel preponderante las relativas al sistema político-administrativo.

En consecuencia, se materializa una nueva división administrativa del país. En ella se contienen determinadas concepciones acerca del territorio, así como de las autoridades que habrán de regirla en los niveles nacional, regional, provincial y comunal.

A nivel nacional, el país se divide en 13 regiones, con 51 provincias y 335 comunas.¹ Cada ámbito territorial queda bajo la autoridad política del nivel respectivo, encabezada esta línea jerárquica por el propio Presidente de la República quien, además, hasta 1989 mantiene el cargo de Comandante en Jefe del Ejército.

Paralelamente, se establece una línea técnica, que corresponde al Sistema Nacional de Planificación, y cuyas funciones son las de coordinar y armonizar la implementación de planes y proyectos de las diferentes entidades y niveles de administración territorial del país.

Visto esquemáticamente, el sistema de gobierno y administración del Estado opera en cuatro niveles de la realidad (nacional, regional, provincial y comunal) y a través de tres líneas o subsistemas de acción (político, social y económico), cuya traducción corresponde a lo que podríamos denominar subsistemas jerárquico, participativo y técnico, respectivamente, según puede observarse en el esquema organizativo que se presenta a continuación.

La línea jerárquica o de la autoridad política está presidida, a nivel nacional, por el Presidente de la República, con la participación del Ministerio del Interior y la Junta de Gobierno. A niveles regionales, por los correspondientes Intendentes. A niveles provinciales por los Gobernadores respectivos. Y en los niveles locales por los Alcaldes Municipales.

¹ De este total de comunas del país, 324 tienen calidad de municipios.

toma de decisiones y el poder de sanción en las autoridades del gobierno interior, gestadas como cargos de confianza del propio Presidente de la República.

De modo que, si bien las instituciones regionales, provinciales y comunales aparecen como instancias descentralizadas del poder, el hecho de que ellas estén bajo la tuición de autoridades de confianza del Ejecutivo y que, igualmente, no exista distinción alguna entre administración y gobierno interior, las convierte en espacios desconcentrados de la autoridad, distribuidos en el territorio.³

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

Y esta caracterización global se expresa al interior de la Región Metropolitana. De acuerdo al nuevo esquema de gobierno y administración interior, la máxima autoridad dentro de la estructura administrativa de la ciudad recae en el Intendente Regional Metropolitano. El área metropolitana compuesta, como se viera anteriormente, por 6 provincias y 51 comunas (34 de las cuales son propiamente metropolitanas o del Gran Santiago), obedece a la autoridad de 6 gobernadores y respectivos alcaldes, de las provincias y comunas correspondientes (como se analizará más adelante en este mismo capítulo, solamente hay institucionalizadas 24 municipalidades con sus respectivas autoridades).

El Intendente, cabeza de la línea jerárquica a nivel regional, cuenta con el apoyo de la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC), como organismo asesor de la línea técnica, y con el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), como órgano de expresión de la línea participativa regional.

3. González, R. y A. Rosentfeld. «Estado, municipio y participación local». SUR. Documento de Trabajo # 30, 1985.

A nivel provincial, éstos corresponden a la Secretaría provincial de Planificación y al Comité Asesor Provincial.

Finalmente, en el ámbito comunal, la línea técnica está representada por la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), mientras que la participativa por el Consejo Comunal de Desarrollo o CODECO.

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

El nexo entre el municipio y la intendencia se realiza a través del Comité de Alcaldes, instancia jerárquica resolutoria presidida por el Intendente. En ella se revisan aquellos asuntos que requieren una labor municipal conjunta y los alcaldes pierden autoridad a su interior, cumpliendo solamente con un papel asesor. La relación de subordinación que se aprecia en esta instancia, le confiere al superior jerárquico cuatro atribuciones fundamentales: poder de mando, potestad disciplinaria, jurisdicción retenida y jurisdicción de conflicto (ésta última, le atribuye al superior la capacidad para dirimir contiendas de competencia entre subordinados de igual rango jerárquico).⁴

En la práctica, la verticalidad del mando dirige las relaciones y nexos entre los distintos niveles del gobierno interno de la ciudad, restándole a los municipios atribuciones conferidas de derecho: en efecto, el rol fiscalizador de la Intendencia y la dependencia de ésta de las autoridades centrales son un freno y límite para la operación autónoma de las municipalidades.

4. Pozo, Hernán. «La participación en la gestión local en el régimen autoritario chileno». FLACSO. Documento de Trabajo. # 287. 1986.

ra del alcalde, por sus nexos y dependencia con el gobierno central.⁷

Este sello personal que el alcalde impone en el estilo del quehacer municipal permite reconocer tres tipos o formas de gestión administrativa: «se identifican 3 tipos de alcaldes y, por lo tanto, 3 tipos de municipios. Técnico-empresarial, político y burócrata. Sólo el primero logra construir un equipo de trabajo municipal capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen objetivo de la comuna. Bajo los dos restantes, hay departamentos y funcionarios municipales, entre los cuales tiende a reinar la suspicacia, la lucha por el poder, la desconfianza y la inseguridad. Tal clima redonda en una actitud profesional que consiste en hacer lo justo y necesario para no provocar tensiones, ni ofender susceptibilidades.»⁸

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

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

7. Término recogido y conceptualizado en Morales, E. y S. Rojas. «Sectores populares y municipio». FLACSO. Documento de Trabajo. # 353. 1987.

8. Rackzynski, D. y C. Serrano. op.cit (1988). pág. 149.

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

La ley orgánica sobre municipalidades que, desde 1976 hasta 1988 (fecha en la que se promulga una nueva ley), regulara la vida municipal, establecía una serie de normas para el funcionamiento de los CODECOS, es decir, de la línea de participación a nivel institucional y de las Juntas de Vecinos, como parte de la línea de participación de la comunidad. El primero, visto como un órgano asesor y, el segundo, como un puente para la relación entre la municipalidad y los vecinos.

Los CODECOS, analizados desde las atribuciones conferidas por la ley, son organismos encargados de promover, legalizar y controlar el funcionamiento de la organización comunitaria vecinal. En los CODECOS participan aquellas organizaciones vivas de la comunidad que tienen legitimidad y reconocimiento legal (desde grupos de empresarios de las zonas hasta las Juntas de Vecinos), quedando fuera organismos sindicales y las organizaciones sociales de base territorial de facto surgidas por iniciativa popular en los últimos quince años.⁹

De modo que la participación comunitaria propiamente tal se ejerce desde las únicas organizaciones territoriales reconocidas, las Juntas de Vecinos. Si bien la ley 16.880 de 1968 -en la que se le otorgaba reconocimiento oficial a estas organizaciones comunitarias territoriales y funcionales- no ha sido derogada, desde el inicio del régimen se le impusieron controles. El más decisivo tiene que ver con su gestión: las Juntas de Vecinos, salvo casos excepcionales en fechas recién-

9. En la tercera parte, en el capítulo IX, se analizará en detalle la experiencia organizativa de base a la que aludimos y cuya presencia numérica y actividades son altamente significativas, no obstante carecer de reconocimiento legal y quedar marginadas de los mecanismos institucionalizados de participación vigentes.

Gran Santiago, según se desprende de un exhaustivo estudio de reciente realización.¹⁰

Al analizar los recursos con que cuentan los municipios capitalinos es posible percibir la disparidad que caracteriza a las comunas metropolitanas. Dichos recursos municipales provienen de dos fuentes: por una parte, una fuente propia alimentada por la participación que a las municipalidades les cabe en la captación de los derechos, patentes e impuestos locales; por otra parte, una fuente externa, de origen estatal, el Fondo Común Municipal, que está orientado a distribuir recursos de las municipalidades más ricas a las más pobres, con fines redistributivos y en un intento por compensar las desigualdades comunales de origen.¹¹

Observando las fuentes propias o internas de recursos, se constata que en las 24 municipalidades que tienen institucionalidad dentro del Gran Santiago¹², las disparidades en materia de ingresos son destacadas. Considerando los ingresos municipales por concepto de tres rubros (ingreso por habitante, impuesto territorial e impuestos por patentes), tenemos que las

¹⁰. Los avances de la investigación referida se recogen, por el momento, en dos documentos de trabajo:

a) Raczyński, D. y C. Serrano. «Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios de Santiago». CIEPLAN. *Notas Técnicas*. # 22. 1987.

b) Raczyński, D. y M. Cabezas. «Ingresos y gastos municipales». CIEPLAN. *Notas Técnicas*. # 23. 1987.

¹¹. Los recursos de este Fondo se distribuyen entre todas las comunas del país y su recaudación total se descompone en: 10% del total destinado a déficit municipal por gastos de operación y el 90% restante se asigna en función del número de comunas, del número de predios exentos de impuesto territorial y en proporción al ingreso mínimo por habitante en cada comuna.

¹². De los 34 municipios que componen el Gran Santiago (32 de la Provincia de Santiago, más los municipios de Puente Alto y San Bernardo), sólo 24 cuentan por el momento con institucionalidad municipal. La población que carece de una municipalidad propia (y que pertenece a las comunas de Lo Espejo, Independencia, Recoleta, Pedro Aguirre Cerda, Huechuraba, San Joaquín, Vitacura y Lo Barnechea), se distribuye entre las que, a futuro, habrán de constituir las respectivas municipalidades y las que serán el resultado de desprendimientos de los municipios de Conchalí, San Miguel, La Cisterna y Las Condes, respectivamente.

municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes superan con creces al resto de las comunas. Bastante por debajo de estas 3 municipalidades más ricas, y también a gran distancia de las restantes, se localizan La Reina, Ñuñoa y Maipú. Las restantes 18 municipalidades comparten una común condición de pobreza derivada de los exiguos ingresos que generan sus respectivas comunas por concepto de impuestos, derechos y patentes.

A modo de ejemplo, mientras por concepto de ingresos por habitante, las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes perciben, en 1986, el equivalente de \$15.233, \$17.321 y \$10.236 respectivamente, las que le siguen lejanamente como La Reina, Ñuñoa y Maipú perciben \$6.606, \$6.461 y \$5.603 por cada habitante. Por contraste, estos ingresos en las restantes 18 municipalidades fluctúan entre los \$4.784 por habitante de Peñalolén, hasta los \$2.766 de La Florida.¹³

Esta desigualdad que exhiben los municipios santiaguinos para generar recursos propios se refleja en la composición del gasto que efectúan dichas municipalidades y en el impacto que éste tiene en sus respectivos habitantes. Una vez más, las 3 comunas capitalinas más ricas son las que tienen una mayor participación en el gasto total municipal que se realiza en Santiago, mientras que las restantes comunas mantienen, respecto del gasto municipal, un considerable menor gasto por habitante, proporcional a la inferior cuantía de sus ingresos. Y esto es visible en las cifras sobre la materia.

A modo de ejemplo, mientras la municipalidad de Santiago muestra un gasto de \$36.202 por habitante en 1986 y Providencia el equivalente a \$22.276 por habitante, las comunas de La Pintana, La Florida y Conchalí tienen, ese mismo año, un gasto por habitante de \$3.637, \$3.193 y \$2.228, respectivamente. Dicho de otra forma, mientras sólo las 3 comunas de

¹³. Raczyński, D. y C. Serrano (1987) *op.cit.* Para el detalle de los ingresos en los tres rubros mencionados en todas las comunas del Gran Santiago, ver el cuadro 7 del Anexo.

y, por tanto, beneficiaria de los recursos que, para tales propósitos, se destinan a las municipalidades. A través del CAS, las municipalidades actúan como intermediarias entre los pobladores y el sector privado (cuando se trata de proporcionar bienes o servicios), así como entre los pobladores y el Estado, para la asignación de subsidios o para su inclusión en programas de emergencia (especialmente en el ámbito del empleo, con los llamados Programas Especiales de Empleo, como se verá en el capítulo III sobre la situación económico-laboral).

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

CAPITULO III

POLITICA DE DESARROLLO URBANO: ACCESO DESIGUAL A LA TIERRA Y A LOS SERVICIOS.

La temprana urbanización de la sociedad chilena concentró en la actual Región Metropolitana buena parte de las iniciativas nacionales de desarrollo, incluso en desmedro de otras regiones del país. Decir que en Santiago los servicios están extendidos hacia toda su población, que en la ciudad prácticamente nadie queda sin atención de electricidad y agua potable, que hasta los pobladores marginales se benefician de la recolección de la basura, es reconocer los avances obtenidos a lo largo de este siglo, tras sucesivos gobiernos que privilegiaron una óptica estatal y urbana centralista.

No obstante, subsisten y se agravan viejos problemas que, heredados de un crecimiento urbano acelerado con escasa proyección de futuro, afectan masiva e indiferenciadamente a amplias capas de los habitantes capitalinos: el acuciante problema del acceso a la vivienda propia y, por lo tanto, el uso de la tierra urbana y, con menor impacto inmediato, pero severas consecuencias futuras, la temática del transporte, su accesibilidad y efectos en un medio ambiente cada vez más contaminado.

Por otra parte, y resultado de tantos años de ejercicio neoliberal y de marginación estatal de sus responsabilidades de equilibrar las desigualdades estructurales del mercado, aparecen nuevos problemas que agravan la situación para determinados sectores ciudadanos: si bien existe disponibilidad de servicios, su acceso aparece limitado. La modernización que acompaña el crecimiento y expansión de muchos servicios no es disfrutable, pues, por todos.

Esta situación discrimina, desde el punto de vista urbano, tanto la demanda como el uso de la ciudad, especializando espacios residenciales de elite, en los que se concentran, además, el grueso de las actividades citadinas; áreas propiamente de capas medias, que también cuentan con servicios accesibles; y, por último, zonas pauperizadas para los estratos de más bajos ingresos y que, en su carácter de «comunidades dormitorio», se mantienen distantes de las fuentes de trabajo y de los restantes servicios urbanos.

La concentración de la demanda de los estratos de mayores recursos en la zona oriente de la capital, ha determinado ritmos de aumento de los precios de la tierra por sobre el promedio de la ciudad, así como una mayor captación de sus ventas (esta comuna tiene la mayor venta por unidad de superficie de Santiago). Este fenómeno ha activado la construcción de costosas viviendas disminuyendo, proporcionalmente, la oferta de terrenos sin casa (dominando, pues, una concepción integrada de la actividad inmobiliaria).

La cancelación de la demanda estatal por terrenos para programas de vivienda social, ha eliminado su papel regulador en el mercado y ha circunscrito la demanda de tierra y vivienda a la capacidad de pago o solvencia económica de los grupos que habitan en las diferentes áreas de la ciudad. Como resultado de esta política, hasta 1981, la actividad de la construcción estuvo impulsada casi exclusivamente por el sector privado, que comprometió importantes recursos en programas habitacionales. La crisis generalizada que afectó al país esos años, con particular énfasis en 1982, recayó en la iniciativa privada, resintiéndose sus expectativas, y forzó al Estado a brindarle su apoyo de manera directa e indirecta.

Así, a partir de 1981, la acción especulativa en torno a la tierra comunal periférica de reciente incorporación como tierra urbana, empieza a deprimirse. En una importante proporción, parte de estas tierras pasan a formar parte de los bienes en poder de los bancos, en calidad de hipotecas. En fechas posteriores, el Estado ha canalizado significativos recursos a través del sistema financiero, en un intento por volver a dinamizar al sector de la construcción.

En otras palabras, no obstante el papel clave que se le asigna al sector privado en materia habitacional, el Estado ha debido orientar parte de sus apoyos a crear condiciones de continuidad a dicho sector, reservándose para sí la responsabilidad de apoyar de manera directa a los estratos más pobres de la población, aquéllos que no están en condiciones de ingresar al mercado de la vivienda, como se verá con mayor detalle en el capítulo V.

La segmentación socio-económica de la ciudad expresada en los valores que adquiere el suelo urbano y sus formas de uso, se refleja, paralelamente, en los costos y calidades de las viviendas en las que habita la población capitalina. Sin entrar al análisis de la problemática habitacional, que será desarrollada más adelante en el capítulo correspondiente, veamos la evolución diferencial de los precios de la vivienda, según el nivel socio-económico de las familias y de acuerdo a su localización territorial dentro del área metropolitana.

La oferta estatal a los sectores de más bajos ingresos estuvo orientada, entre 1978 y 1980, a proporcionar subsidios indirectos para viviendas cuyo valor de tasación no excediera las 400, 550 y 850 Unidades de Fomento, dependiendo del tramo al que fuvieran acceso las familias beneficiadas.

Después de 1981, se promueven dos tipos diferentes de subsidio con apoyo estatal. En un primer nivel, un subsidio que se canaliza de manera directa y preferentemente a viviendas básicas que no excedan los 25 metros cuadrados de construcción en terrenos de 100 metros cuadrados, con una tasación no superior a las 266 Unidades de Fomento. Este programa de viviendas básicas, promocionado por el Estado, le ha permitido al sector privado construir para este nuevo mercado de forma directa o, indirectamente, construir para licitaciones públicas en las que la demanda ya cuenta con una parte del financiamiento.

La siguiente categoría en la que opera el Estado, es el subsidio habitacional indirecto, destinado a viviendas cuyo valor de tasación está ubicado en dos tramos: entre las 400 y 580 Unidades de Fomento y entre las 580 y 880 Unidades de Fomento.

de materias primas y terminaciones, sino del valor del terreno donde se levanta la casa familiar. En la comuna de La Florida, Puente Alto y Maipú, el valor del metro cuadrado útil de la vivienda gira en torno de las 9 a 10 Unidades de Fomento. Por contraste, en La Reina se eleva sobre las 20 Unidades de Fomento y, en Providencia, supera las 30 Unidades de Fomento.⁷

En otros términos, hay una asociación estricta entre calidad de la construcción y valor del suelo. Con esto se configura, una vez más, la diferenciada cara externa de una ciudad que exhibe, en las fachadas de sus viviendas y en delimitadas áreas espaciales de su territorio, la estratificación social de sus habitantes.

Los Servicios: Luz, Agua y Recolección de Basura.

En general, los servicios tienen una importante cobertura de atención en toda la Región Metropolitana. Tanto con la electrificación que, desde 1982, está extendida por todas las comunas, como con el agua potable que, hacia 1987, cubre el 98,3% del total de las viviendas de Santiago, no parecen existir problemas de disponibilidad de los servicios para la población.

A diferencia de otras grandes ciudades latinoamericanas, el problema del agua o de la luz en nuestra capital no reside, pues, en la cobertura física del servicio, sino que en la capacidad de la población para disponer de su uso en forma continua. Las alzas sistemáticas de las tarifas de estos servicios, por sobre la inflación registrada por el Índice de Precios al Consumidor y por encima de los ingresos, explican que, año con año, aumente el número de familias morosas que, dada la falta de pago, pierden el acceso al servicio. Entre 1982 y 1985, mientras el Índice de Precios al Consumidor registró una variación del 116,7%, el agua experimentó un alza de 183,2% y la electricidad un aumento de 215,4%.

7. Ver los cuadros 11 y 12 del Anexo, en los que se presentan los datos de superficie promedio de las casas vendidas y el valor del metro cuadrado construido.

Un ejemplo extremo de esta realidad de amplios contingentes de deudores de servicios que, no obstante la extendida red de electrificación, no están en capacidad económica de disfrutar de su uso, lo muestra la populosa y empobrecida comuna de La Granja. Imposibilitadas de reponer o mantener en vigencia su suministro de luz por incapacidad efectiva de pago, numerosas familias han optado por «colgarse» a la red existente. El recargo de la red de luz eléctrica que se produce por este procedimiento significó que, en 1988, se produjera un apagón en 100 mil casas de los alrededores y la quema de 40 transformadores que debieron ser repuestos por el municipio.

De modo que, aun cuando la cobertura actual del alumbrado público es casi total y no se advierten diferencias significativas en la dotación por comunas -hay una distancia irrelevante entre el 99,9% de cobertura de la comuna mejor dotada con el 96,9% de cobertura de aquella peor dotada- el consumo efectivo termina por ser altamente diferenciado por la incapacidad de pago de una importante parte de la ciudadanía. Si bien no existen estadísticas al respecto, puesto que CHILECTRA -la empresa estatal responsable del suministro eléctrico- no proporciona información sobre adeudos y morosos, algunas encuestas en poblaciones hablan de la magnitud del fenómeno: alrededor de un tercio de los pobladores tendría deudas impagas de luz.⁸

En el caso del agua potable, un estudio reciente logra sistematizar el conjunto de elementos que condicionan el funcionamiento del servicio, al margen de la gran cobertura que éste tiene en la actualidad: la gestión empresarial, la capacidad y estado de las redes de distribución, el sistema tarifario y, finalmente, los niveles reales de consumo.⁹

8. En una encuesta realizada en 1987 con 700 hogares de familias populares que pertenecen a organizaciones urbanas de subsistencia en 12 comunas del área metropolitana, se detectó que un 31,3% tenía deudas con la compañía de electricidad y un 21% adeudaba el pago del agua potable (Hardy, Clarisa «Informe final del proyecto: necesidades básicas y organización popular», PET, 1988).

9. La información sobre todos estos aspectos del servicio de agua potable ha sido extraída del artículo de Icaza, A. M. y A. Rodríguez. «Estudio sobre la dotación de agua potable en Santiago». SUR, Hechos Urbanos. # 75. Julio, 1988.

Otro servicio que importa analizar, por su impacto en la vida diaria de los hogares, es el referido a la recolección de la basura¹⁰. A diferencia de los anteriores, aun cuando existe una preocupación municipal por proporcionar este servicio a la totalidad de los capitalinos, lo cierto es que se produce una desigual distribución de éste dentro de la Región Metropolitana, según las comunas y barrios. Es decir, varía la calidad del servicio dependiendo de la situación socio-económica de las comunas, independientemente del volumen de población y de la magnitud de la basura que se produce día a día. Efectivamente, mientras algunas comunas como Las Condes, Providencia, Ñuñoa, Santiago y Puente Alto, cuentan con una frecuencia de recolección que cubre varios días de la semana (entre 3 y 6 días), otras comunas, tanto o más densas desde el punto de vista de sus habitantes y cantidad producida de basura, sólo tienen disponible dicho servicio 1 o 2 días a la semana: La Granja, Pudahuel, Quilicura, Renca, La Cisterna, por mencionar algunas de ellas. A modo de ejemplo, mientras en La Reina, con una frecuencia de recolección de basura que fluctúa entre 2 y 3 días por semana dependiendo del barrio, se recolecta un volumen de 89 metros cúbicos diarios de basura, en la comuna de Pudahuel, que sólo dispone de 1 día de recolección a la semana (incluso hay sectores en los que ni siquiera tienen certeza de una recolección semanal de basura), se recolecta un volumen de 254 metros cúbicos de basura.¹¹

Pero, no es la diferenciación en el acceso a un buen servicio de recolección de basura el único problema que enfrentan los pobladores urbanos. Tanto o más dramático que lo anterior es la presencia y localización de los vertederos o áreas de depósitos de basura, instalados en zonas habitables, particularmente donde reside la población más pobre de la Región Metropolitana.

El caso de mayor gravedad es el vertedero de Lo Errázuriz, en la zona oeste de la capital. El problema se inicia en septiembre de 1984, cuando varias municipalidades de Santiago empiezan a explotar el vertedero, sin la autorización expresa del Ministerio de Salud. Meses después empiezan a manifestarse los primeros efectos de la contaminación ambiental en el vecindario: el gas metano, producido por los desechos, sale de la tierra, en los patios, y penetra en las viviendas mismas. El olor es insostenible. Con frecuencia se producen intoxicaciones y enfermedades respiratorias afectando, principalmente, a los menores.

Ante esta situación, los pobladores de la Villa Francia, Corihabit, Robert Kennedy y Los Nogales comienzan a organizarse y, desde esas fechas, desarrollan demandas legales, manifestaciones, denuncias públicas y algunas acciones directas.

En noviembre de 1985, los pobladores organizados presentan un recurso de protección «por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación». Un mes después, el Servicio de Salud del Ambiente comunica al Consejo de Alcaldes que existen antecedentes sobre filtraciones de gas en el vertedero Lo Errázuriz. Con posterioridad, el mismo Servicio confirma a la Corte de Apelaciones que, efectivamente, el vertedero ha sido habilitado sin su consentimiento y que tampoco han sido respetadas exigencias formuladas por el Servicio para su operación. A fines de 1986, la Corte declara «ilegal todo depósito de basura que se haga en el vertedero mencionado» y le otorga un plazo de 120 días, al Consejo de Alcaldes, para normalizar la situación.

La falta de respuesta edilicia, lleva al Servicio de Salud del Ambiente a disponer el cierre del basural, con fecha 31 de octubre del mismo año. Un día antes del término del plazo, el propio Servicio revoca su decisión, autorizando un nuevo proyecto de operación del vertedero.

Los intereses económicos de los municipios capitalinos -los camiones deben realizar viajes más cortos para dehearse de la basura- así como de la empresa privada (la empresa de gas, GASCO, obtiene un 30% del gas de cañería de estos

10. Esta información ha sido extraída de un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1972, «Evacuación y disposición final de la basura en el Área Metropolitana de Santiago» y que fue actualizado posteriormente, en 1977, por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.

11. Fuente: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica.

La ausencia de planificación estatal en materia de transporte de servicio público ha significado que el crecimiento excesivo de la oferta, si bien le proporciona potencialmente a los usuarios una ampliación de líneas y recorridos con frecuencias razonables, revierte finalmente en altos costos para la comunidad. Este fenómeno es consecuencia de la falta de coincidencia entre la oferta y la demanda del servicio. Un examen de los viajes interurbanos dentro de la ciudad de Santiago, así lo muestra. Los viajes se distribuyen a lo largo del día de manera desigual, siendo el punto más álgido el de la mañana. Sin embargo, la oferta de viajes de las empresas privadas transportistas no toman esta realidad en consideración, sino que estrictamente priorizan ciertos recorridos en los que, todas las líneas, intentan competir, descuidando otras áreas de la ciudad, aquellas que por mayor densidad poblacional requerirían una presencia más importante del transporte colectivo.¹⁴

Otro impacto derivado de este modelo empresarial de transporte urbano es el que experimentan las tarifas. Su evolución revela que el valor excede los costos de operación y está muy por encima de la variación que tienen, en general, los precios en el mercado. Así, en el período 1983-1986, el índice de las tarifas del transporte supera a la de los costos en un 23,4% para los buses, 20,9% para los taxibuses y 16% para los taxis. El impacto negativo de estas alzas se ve reflejado en el costo social que ello tiene en los sectores de menores recursos económicos de la población. De hecho, las alzas en las tarifas de la locomoción colectiva inciden en mayor proporción, dentro de estos hogares, en sus presupuestos familiares: mientras en 1977, el gasto de 50 viajes mensuales en transporte representaba el 4,2% del ingreso mínimo familiar, en 1985 éste representa el 17,7% de dicho ingreso mínimo.¹⁵

14. En general, la zona con mayor número de viajes es el centro como punto de destino (el 21% de todos los viajes tiene en el centro de la capital su destino). No existen datos actualizados sobre esta situación y se ha utilizado la información suministrada por la: «Encuesta de origen-destino de viajes», Departamento Ingeniería de Transporte de la Universidad Católica, 1977 y «Evaluación de alternativas a la red de transporte colectivo independiente de Santiago», Departamento Ingeniería de Transporte de la Universidad Católica, 1980.

15. Morales, Sergio (1985). *op.cit.*

Visto desde otro ángulo, para los sectores populares el gasto en transporte puede llegar a significar que más de un tercio de su presupuesto familiar deba destinarse a tales propósitos, hecho que, para un creciente sector de estos hogares, implica renunciar al uso de la locomoción colectiva para trasladarse dentro de la ciudad.¹⁶

De modo que, el aumento en la frecuencia de los recorridos y la falta de regulación al tamaño del parque de vehículos destinados al servicio público, tienen un impacto tarifario que restringe la demanda por servicio de parte de los estratos socioeconómicos más bajos de los residentes en la Región Metropolitana. Esto se refleja en la involución del volumen de pasajeros transportados por los distintos vehículos de la locomoción colectiva a lo largo de los años, descenso que se hace más notorio a partir de 1981, con la crisis que sacude a la economía chilena y que golpea con más dureza a la población pobre: entre 1977 y 1984, los autobuses pierden algo más de un 40% de sus pasajeros, los taxibuses del orden del 15% y el Metro alrededor de un 20% de su pasaje.¹⁷

Al igual que en los restantes servicios urbanos, la realidad del transporte muestra que los principales problemas no están en la cobertura del servicio, sino que en el creciente costo que su uso implica, particularmente para aquellos sectores que son sus beneficiarios naturales, las familias de menores recursos (los aumentos en el volumen de automóviles particulares señalan, efectivamente, que los sectores de mayores ingresos recurren en menor medida al transporte público).

Y este fenómeno se ve agudizado por la escasa cobertura del Metro, que cubre una limitada superficie de Santiago y que carece de adecuadas conexiones con el resto del transporte público urbano. Su uso en la actualidad significa, las más de las veces, agregar un trasbordo entre la ruta de origen y el destino, lo que incide en los costos que debe afrontar el pasajero.

16. Morales, Sergio (1989). *op.cit.*

17. *Ibid.*, utilizando como fuente estadística a la Asociación Gremial Metropolitana de Autobuses.

de la localización de las fuentes contaminantes, existe una dispersión de estas substancias tóxicas por toda la ciudad, ciertamente los problemas se agudizan en las áreas en que están directamente localizadas las fuentes que dan origen a la contaminación, afectando en mayor proporción a sus habitantes. Y ello es, una vez más, especialmente visible en las zonas más pobres de la Región Metropolitana, allí donde se carece de calles pavimentadas o donde se instalan industrias que tienen alta incidencia en la contaminación ambiental.

Tal como concluye un serio estudio²⁷, existen ciertas áreas geográficas de emisión de substancias tóxicas: así, en el sector céntrico, se concentran aquéllas que derivan de los vehículos a gasolina (transporte privado) y de motores Diesel, propios del transporte público. Por otra parte, las comunas de Quinta Normal y San Ramón muestran altas concentraciones de partículas nocivas provenientes del polvo de las calles, dada la escasa pavimentación de calles. En las comunas de San Miguel, La Granja y Puente Alto hay altas emisiones tóxicas provenientes de fuentes industriales, así mismo como en el sector sur de la ciudad.

De esta caracterización parece evidente que, adicionalmente a los desafíos que enfrenta la Región Metropolitana en el ámbito de la salud, el mejoramiento de los actuales índices de morbilidad exigen, no sólo readecuaciones del sistema y políticas sanitarias, sino además opciones de desarrollo urbano y medidas de protección ambiental que garanticen que las acciones emprendidas en el plano de la salud tengan realmente eficaces resultados.

27. CADE-IDEPE op.cit. pág. 42.

CAPITULO VI

TECHO Y VIVIENDA DIGNA PARA ALGUNOS.¹

En 1984 la ciudad de Santiago fue sacudida por las dos más importantes invasiones de terrenos ocurridas durante el régimen militar. Más de 8 mil familias sin techo se asentaron, sorpresivamente durante la madrugada de un día cualquiera, en unos terrenos de una de las comunas más pobres de la capital, La Granja, constituyendo dos masivos campamentos: Silva Henríquez y Fresno. Frente a la opinión pública aparecía, finalmente, el drama cotidiano e invisible de los allegados.

Cuando dos años más tarde, la recientemente constituida Federación de Deudores Habitacionales de Chile (FEDHACH), expresiva de la situación de 600 mil familias, inicia un conjunto de movilizaciones sociales, la opinión pública se hace cargo, una vez más, de la problemática de la vivienda, pero esta vez desde otro ángulo y con otros actores.

Así, la vivienda aparece como un severo problema para una alta proporción de la población urbana, ya sea por su carencia o, alternativamente, por la incapacidad de, retenerla una vez que se la ha obtenido. Aunque particularmente afectados los sectores de más bajos ingresos incapaces de acceder a un techo para su familia, también los sectores medios viven agudamente el drama habitacional, pues el deterioro de sus ingresos y la inestabilidad laboral conspiran contra la posibilidad de cubrir adeudos habitacionales tras largos años de

¹ Este capítulo se basa, además de la referencia bibliográfica mencionada, en un trabajo desarrollado en el PET por Scherman, Jorge «La vivienda en Chile: impacto de las políticas públicas y organización de los sectores populares». Versión preliminar. 1989 (en el marco del Proyecto: Necesidades Básicas y Organización Popular. PET. 1985-1988).

dio Habitacional Tradicional. Desde aquí se implementan, pues las políticas de vivienda y urbanismo vigentes, a partir de una evaluación del déficit habitacional.

El examen desnudo de las cifras nos revela la limitada gestión gubernamental en la materia, pues no sólo ha habido incapacidad para hacerse cargo y disminuir el déficit de viviendas, sino que el problema ha tendido a agravarse, particularmente entre quienes carecen de condiciones propias de solución, los sectores populares urbanos y las capas medias empobrecidas de la población.

Antes de describir globalmente las cifras de déficit y visualizar específicamente su proyección en la Región Metropolitana, el sólo análisis de la limitada acción gubernamental con los sectores medios puede ser indicativo de la magnitud que adquiere el problema. En efecto, si asumimos que la demanda potencial de estos sectores es del orden de 85 mil a 90 mil viviendas anuales y que por la vía del Subsidio Habitacional se han atendido, en promedio, 20 mil hogares al año, veremos que no se está cubriendo más allá del 25% de las necesidades existentes. Si esto ocurre con aquellas familias que, a pesar de las dificultades económicas, han decidido satisfacer su necesidad a través del mercado, con los riesgos del endeudamiento, pero con la posibilidad de un acceso relativamente rápido a su demanda, cómo no habrá de ser tanto más insatisfactoria la respuesta para los sectores populares, con graves inestabilidades laborales y con precarios e irregulares ingresos que les impiden recurrir al mercado para adquirir una vivienda.

Al asumir el gobierno militar en 1973, el déficit habitacional estimado era del orden de las 544 mil viviendas, situación que afectaba al 27,3% del total de las familias del país a la fecha. Quince años después, el déficit se ha duplicado (con un millón 131 mil viviendas faltantes o inadecuadas), afectando al 39,8% del total nacional de familias en 1988.⁴

4. Datos elaborados por Scherman, J (1989) op. cit. a partir de distintas fuentes, oficiales y no gubernamentales. Si bien sus cálculos arrojan resultados algo diferentes a los que se han venido utilizando, manifiesta diferencias marginales respecto de los más confiables y tiene, en relación a éstos, un mayor grado de actualización (llegan a 1988), lo que probablemente explique las diferencias cuantitativas con otras fuentes. Para el detalle, ver el cuadro 43 del Anexo.

Este actual déficit está integrado por tres tipos diversos de situaciones: viviendas faltantes (que constituyen lo que técnicamente se conoce como déficit habitacional cuantitativo), viviendas sólidas deterioradas que requieren mejoramiento (casas, departamentos, cits y conventillos) y viviendas de emergencia (mejoras mediaguas, ranchos, rucas y chozas) que, al igual que las primeras, exigen una solución habitacional. Estas dos últimas constituyen lo que se denomina déficit habitacional cualitativo.

Respecto de la primera situación, se estima que en 1988 habría un total de 552 mil viviendas faltantes. Es decir, el 49% del déficit habitacional tiene un carácter cuantitativo y representa el drama cotidiano de las familias sin casa que han dado lugar al fenómeno de los "allegados". A su vez, el número de viviendas deterioradas asciende, en la misma fecha, a 349 mil unidades y se complementa con las 229 mil viviendas de emergencia que deben ser sustituidas por unidades realmente habitables (el déficit habitacional cualitativo corresponde, entonces, al 51% del total del déficit actual). Si bien se carece de información desagregada por regiones, se estima que no menos del 45% al 50% del déficit se concentra en la Región Metropolitana, afectando a más de medio millón de familias residentes en la capital.

Déficit Habitacional (1988)

Tipo de déficit	Monto	(%)
Viviendas faltantes	552.000	48,8
Viviendas deterioradas	349.000	30,9
Viviendas de emergencia	229.000	20,3
TOTAL	1.130.000	100,0

Esta problemática no impacta por igual a todos los sectores, sino que tiende a manifestarse con particular fuerza entre las familias populares, condenadas a carecer de soluciones habitacionales por falta de recursos y a vivir como allegadas en

decrece de 12 mil millones de pesos a 5 mil millones de pesos entre 1970 y 1983 y, el gasto fiscal, de 4 mil millones de pesos a 1 mil millón de pesos en el mismo período.⁷ Como muestra otro estudio al respecto, mientras el gasto público en vivienda representaba, a fines de los sesentas, el equivalente al 6% del PGB, en 1983 éste sólo representa el 4% del PGB, cuestión que no sólo implica estar actualmente por debajo de las cifras históricas del país en materia de aportes estatales a los programas de vivienda, sino por debajo también de las normas vigentes en otros países.⁸

Paralela a las reducciones presupuestarias se estimulan cambios en las políticas de vivienda y urbanismo que privilegian, precisamente por las limitaciones que imponen los niveles de gasto, el estímulo a iniciativas habitacionales focalizadas, particularmente destinadas a los sectores de menores recursos del país, al 30% más pobre, según establecen los programas gubernamentales. Aunque ello implica una leve mejora en la situación de estos estratos, lo cierto es que ni siquiera allí es posible satisfacer la demanda real: «entre 1982 y 1983 el 30% más pobre percibió cerca del 50% de los subsidios entregados».⁹

La Realidad Habitacional: Allegados y Deudores Habitacionales.

Los antecedentes proporcionados permiten entender la actual realidad en materia de vivienda y que es fruto de las políticas impulsadas a lo largo del régimen autoritario. En estas materias, es posible distinguir dos etapas: la primera, que transcurre entre 1974 y 1980, claramente restrictiva desde el punto de vista de las necesidades habitacionales populares y en la que se enfatizan un conjunto de medidas privatizadoras que afectan a los estratos de menores ingresos. En efecto, a lo largo de ese período, las acciones estatales culminaron con algo menos de 32 mil viviendas sociales y básicas construidas para las familias pertenecientes al 30% más pobre de la población, en

7. Ibid. cuadro 2, pág. 177.

8. Arellano, José Pablo. *Políticas Sociales y Desarrollo*. CIEPLAN. 1984.

9. Castañeda y Quiroz op. cit. pág. 206.

circunstancias que el déficit detectado era del orden de 213 mil unidades (sin incluir las nuevas demandas por familias nuevas constituidas en ese período ni la reposición de viviendas deterioradas).

Es precisamente en ese período que se gestan los problemas que mantienen vigencia hasta hoy y que muestran las dos caras urbanísticas de la ciudad y la segregación ciudadana en materia habitacional: auge de la construcción privada destinada a las familias de mayor poder adquisitivo y deterioro de la construcción popular. Mientras la primera concentra para sí indudables mejoras de calidad constructiva, a sí como mayores superficies habitables, la segunda reduce a niveles infrahumanos el espacio habitacional y, además, sacrifica la calidad de la construcción misma. Si bien en términos globales, a lo largo de los últimos 50 años ha ido decreciendo la superficie promedio de las viviendas¹⁰, ésto se acentúa a lo largo de la dictadura y, con particular énfasis, en las viviendas populares, como podemos ver a continuación: por un lado, están los contrastes entre las viviendas de los sectores de altos ingresos y los restantes sectores y, por otro, el deterioro que la propia vivienda popular ha sufrido a lo largo de los últimos años.

Así, respecto de los contrastes entre los distintos estratos socioeconómicos de la población tenemos que, entre 1974 y 1979 (período en que se agudiza la discriminación social y económica en el país y que se materializa también en materia de políticas habitacionales), mientras comunas de altos ingresos como Las Condes, La Reina y Providencia muestran viviendas con un promedio de 102 metros cuadrados construidos, las restantes comunas exhiben, para iguales fechas, superficies promedio de 65 metros cuadrados. Esta situación se mantiene para el quinquenio siguiente, no obstante que hay un intento

10. Incluyendo al sector público y privado, entre 1930-40 el promedio de superficie de las viviendas era de 160 metros cuadrados, que pasa a ser de 135 el decenio siguiente, para descender sucesivamente en las siguientes décadas a: 87,3 metros cuadrados (1951-60); 64,6 metros (1961-70); 59,8 metros (1971-1975); 66 metros (1975-1980). En términos comparativos, mientras el sector público tiene un promedio de 50,3 metros cuadrados entre 1960-1972, el sector privado en igual período construye en promedio viviendas de 79 metros cuadrados (Arellano, J. P. op. cit. cuadro 4, pág. 239).

De acuerdo a las cifras entregadas a lo largo de estas páginas, más de medio millón de hogares en el país carece de vivienda (cerca de la mitad de ellas residentes en la Región Metropolitana) y está condenada, casi inevitablemente, a convertirse en familia allegada a otro núcleo familiar que sí dispone de un techo.

Diversos estudios monográficos muestran esta dramática realidad: según un censo realizado por el Colegio de Asistentes Sociales con las 8 mil familias instaladas en los dos campamentos que se constituyeron a partir de las invasiones de 1984, Silva Henríquez y Fresno, el 87,3% había vivido como allegada hasta por períodos superiores a los seis años. Encuestas a hogares de pobladores, en las conocidas poblaciones J.M. Caro y Lo Hermida, muestran que en torno del 28% de las familias es allegada a la vivienda o al sitio de otros parientes o conocidos.¹⁴ Alrededor del 40% de las familias indigentes que participa en las ollas comunes y que reside en las poblaciones y campamentos de las comunas populares de la capital, vive como allegada.¹⁵

Una manera indirecta de medir la existencia de este fenómeno es analizando la composición familiar de los hogares.¹⁶ En los asentamientos precarios de la capital es frecuente la presencia de familias extendidas, lo que contribuye a aumentar el tamaño familiar promedio: según muestra un exhaustivo estudio sobre pobreza, mientras en la Región Metropolitana el promedio del tamaño familiar es de 4 personas, en el 10% más

14. Schkolnik, Mariana. *Sobrevivir en las poblaciones J.M. Caro y en Lo Hermida*. PET. Colección Temas Sociales. 1986.

15. Hardy, Clarisa. *Hambre + Dignidad = Ollas Comunes*. PET. Colección Experiencias Populares. 1986.

16. Es importante precisar que no existe necesariamente una superposición entre el fenómeno de las familias allegadas y las familias extendidas, aunque ambas, finalmente, terminen por generar similares consecuencias (hacinamiento y deterioro en la calidad de la vida). En efecto, aunque ambas situaciones implican la convivencia de más de un núcleo familiar en una misma superficie, ellas tienen orígenes diferentes y, eventualmente, comportamientos distintos. Es así que, mientras las familias allegadas son fruto directo de carencias habitacionales que fuerzan a buscar la cohabitación con otros grupos domésticos, que por regla general mantienen separados los presupuestos familiares, las familias extendidas suelen también ser el producto de incapacidad de auto sostenimiento económico que obliga a vivir al alero de otro núcleo que aporta al presupuesto colectivo.

pobre de la población metropolitana este promedio se eleva a 5,7 personas por familia.¹⁷ Así como hay una distribución socio-económica de las familias extendidas, también hay una localización espacial de este fenómeno, concentrándose en las comunas populares la existencia de estos núcleos domésticos extendidos: a modo de ejemplo, comunas que en los ranking municipales aparecen acumulando el mayor número de indicadores de pobreza, tales como Renca, Cerro Navia, San Ramón, La Pintana, Conchalí y La Granja, muestran grupos familiares por vivienda cuyos promedios fluctúan entre 5,9 y 6,2 miembros. Por contraste, comunas de mejores recursos como Las Condes, La Reina, Nuñoa, Santiago y Providencia, muestran un promedio de 4,7 a 3,2 personas por vivienda.¹⁸

Sin duda, la más grave consecuencia de esta situación es el hacinamiento, entendiéndose que éste puede comprometer, tanto la falta de espacio físico habitable, como un insuficiente equipamiento de la vivienda (especialmente, en materia de disponibilidad de servicios sanitarios, ducha y cocina). De modo que, el hacinamiento conlleva un progresivo deterioro de las viviendas por su uso intensivo, la pérdida de mínimas condiciones de privacidad al interior del reducido espacio habitable, problemas de insalubridad derivados de inadecuadas condiciones sanitarias dentro de los hogares y, adicionalmente, alteraciones psicológicas y emocionales por la forzada convivencia de numerosas personas en reducidos espacios, personas que, además, comparten severas restricciones en otros planos de sus necesidades básicas.

Podemos deducir que, más extenso que el fenómeno del «allegadismo», es el del hacinamiento, puesto que este último lo experimentan las familias que carecen de vivienda propia y que no tienen recursos para instalarse por su cuenta, así como aquellas familias que recurren a respuestas límites, instalándose en viviendas deterioradas (los clásicos cits y conventillos de la zona centro de Santiago) o de emergencia (las mediaguas, chozas y rucas que abundan en los asentamientos urbanos precarios de la capital).

17. Rodríguez, Jorge. *op.cit.*

18. Fuente: Varas, C. y R. Chacana, citado en Gallardo, B. y S. Rojas «El hacinamiento en sectores poblacionales». SUR. *Hechos Urbanos* # 68, octubre 1987.

propias del período del «boom» económico. La tasa anual habitual tendía a superar, por esas fechas, el 12% de interés (monto con el que también operaba el SERVIU), traduciéndose en dividendos muy altos que comprometían un porcentaje elevado de los ingresos familiares (superior, en casi todos los casos, al 30% de tales ingresos).²²

Un segundo aspecto vinculado al sistema financiero que también operaba limitando la capacidad de pago de los deudores es que las letras hipotecarias emitidas por los bancos no eran vendidas en su valor, sino que con un 20% a 30% de castigo, lo que llevaba al deudor a contratar un segundo crédito complementario con el mismo banco, con un interés real de orden del 18% anual. Este hecho, implicó elevar automáticamente el nivel de endeudamiento de las familias en más de un 25% respecto del compromiso original, fenómeno que terminó por aumentar considerablemente el monto mensual de sus dividendos.

A todo esto se suma la vigencia de una unidad monetaria reajustable con la que se asume la amortización del préstamo (Unidad de Fomento, UF) y que, hasta 1981, con remuneraciones que tendían a mantener su reajustabilidad de acuerdo a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor, no afectaron la capacidad de pago de los deudores. Sin embargo, a partir de 1982 la situación comienza a revertir ostensiblemente: las remuneraciones son desindexadas, desapareciendo la reajustabilidad salarial a la par de la inflación, mientras que las UF, por el contrario, mantienen una permanente actualización. La totalidad de los deudores que vive de su trabajo y de ingresos congelados se ven seriamente afectados, sea que sus compromisos estuvieran ligados al sistema financiero privado o estatal. Es decir, esta situación golpea de igual manera a los hogares de ingresos medios y bajos.

Si el inicial compromiso hipotecario, cuyo monto tendía a significar un tercio del ingreso familiar, representaba para los grupos familiares un importante esfuerzo, este cambio en la situación económica nacional y su efecto en las economías

²² La desmedida tasa de interés puede evaluarse sobre la base del contraste con la que entra en vigencia posteriormente y que se mantiene hasta la actualidad, en torno del 8% anual.

personales, torna imposible hacerse cargo de dividendos impagables. Aún a riesgo de la pérdida legal de las viviendas por cese de pago y en la obligación de priorizar otros gastos vitales para el sostenimiento familiar, los deudores habitacionales de manera masiva dejan de cumplir con el pago de sus dividendos mensuales.

Una evaluación de esta situación y las presiones gestadas desde los deudores llevaron al gobierno a formular algunas iniciativas para descomprimir las tensiones. La primera medida surge en 1983, tras dos años de recesión que ha afectado seriamente a miles de deudores hipotecarios y que, en la práctica, implicó ampliar los plazos para cubrir los adeudos (en promedio, una ampliación de 6 años por sobre los plazos promedio iniciales de 12 años).

La insuficiencia de tal medida se aprecia en el hecho de que, poco después, surge una nueva iniciativa de apoyo a estos deudores. En 1984 se prorrogan las medidas anteriores y, adicionalmente, se bajan las tasas de interés, llegando a establecerse una tasa del 8%, vigente en la actualidad.

En 1985, dada la mantención de las altas tasas de desempleo y la no reajustabilidad de los salarios, se promueven medidas más redistributivas en el plano habitacional y, por primera vez, se otorgan algunos subsidios orientados a los deudores con viviendas de menor valor (políticas de mayor focalización que favorecen a sectores no morosos en cuanto a accesos a viviendas, pero que no implican alivios para quienes han contraído adeudos previamente).

En 1986, con las nuevas movilizaciones de los deudores, apoyadas esta vez por la recientemente constituida Federación de Deudores Habitacionales de Chile, FEDHACH, surge una nueva renegociación por parte del gobierno y de las instituciones de crédito privado que, aunque se materializa individualmente, recoge las presiones colectivamente organizadas y muestra la fuerza potencial de un movimiento nacional de deudores habitacionales al que confluía una variedad de estratos socio-económicos del país (sectores medios y populares), especialmente de la Región Metropolitana.

En fin, el conjunto de medidas que, año a año, se instru-

Independientemente, pues, de los niveles relativos de monto del adeudo, hay una masiva incapacidad de pago producto de ingresos que, progresivamente, han ido deteriorándose. A juzgar por el análisis del presupuesto familiar de estos mismos hogares, sus actuales niveles de ingreso significan disminuir, en promedio, el 60% de las percepciones monetarias familiares al rubro de la alimentación.²⁷

Esa es, en la actualidad, la realidad del deudor habitacional capitalino que, mayoritariamente, ve agravada su difícil situación económica familiar, con la amenaza de perder el único bien que le proporciona algún sentido de estabilidad vital.

CAPITULO VII

UNA EDUCACION SIN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.¹

Junto al proceso de industrialización que caracterizara el modelo de desarrollo vigente hasta los setentas, se produjeron interesantes fenómenos de movilidad social en una población que accedía a mayores y mejores niveles educativos. La educación constituyó, pues, durante largas décadas, un canal de acceso a los beneficios de la modernización, sobre la base de proporcionar a los trabajadores una mejor inserción en el mercado laboral. Podemos decir que la educación en el país, no sólo reportó mejoras generacionales evidentes, aumentando las calificaciones de la población juvenil, sino que contribuyó a construir expectativas sociales abriendo vocaciones participativas en los más variados sectores: los padres veían en la educación de sus hijos un medio efectivo para superar sus actuales condiciones de vida y, a su vez, éstos veían ensancharse, respecto de sus padres, el horizonte de posibilidades futuras. Las bajas tasas de analfabetismo logradas tras sucesivas campañas nacionales, hablan de esta preocupación

¹ Este capítulo se basa, además de la bibliografía mencionada, en un informe elaborado para este propósito por Rojas, Alfredo y Sergio, Manríquez. "Crisis y privatización de la enseñanza". Efectos en el Gran Santiago". PET. Borrador. 1989.

²⁷ Datos de una encuesta a una muestra de deudores hipotecarios organizados por la FEDHACH en la Región Metropolitana y que se recoge en la publicación de Scherman, J. (1989) op.cit.

ración de todo el sistema de enseñanza. Se asume que la «educación es un deber y un derecho preferente de los padres y de las entidades que éstos libremente generen o respalden como prolongación de su propio derecho».⁴ Dadas las desigualdades económicas y de oportunidades existentes en el país, el Estado tiene como tarea el apoyo de aquellos padres y entidades que no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades educativas.

Se supone, entonces, que el Estado debe garantizar para todos, y particularmente para los más pobres, el logro de los objetivos básicos del sistema educativo, mientras que la mejor calidad debe ser un objetivo satisfecho privadamente por los padres. Al decir de un texto sobre la materia, «de esta manera se legitiman calidades diferentes de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes atendidos, mejor para los que tienen más, inferior para los que tienen menos».⁵

El eje de la reforma educacional y su diseño de descentralización es un intento de disminuir el peso de la gestión estatal, incentivando la participación local y privada. Para ello se impulsan dos medidas básicas: el traspaso a los municipios de la gestión administrativa y financiera de las escuelas públicas tradicionalmente del Ministerio de Educación (decreto ley 3.063 del año 1979) y la asignación de fondos fiscales, a través de subsidios directos, a escuelas particulares que, en forma gratuita, colaboran con la función educativa del Estado (decreto ley 3.476 de 1980).⁶

De modo tal que se crean dos figuras de administración

4. Rojas A. y S. Martinic. *op.cit.* citando a Laturia, J. «Precisando la subsidiariedad». *Revista Realidad*. Año 1. #10. 1980. pág. 40 y 41.

5. Espinola, V. «Descentralización del sistema educativo y el acceso a la educación: antecedentes para evaluar la calidad de la educación básica subvencionada». CIDE. Borrador. 1988, pag. 4.

6. El subsidio directo reemplaza el concepto de presupuesto fijo definido de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La subvención se entrega directamente a las escuelas de acuerdo al número de alumnos atendidos, incentivando la competencia por captar alumnos sobre la base de un mejoramiento de la calidad que oriente la selección de los establecimientos por parte de los padres de familia (Rojas, A. y S. Martinic. *op.cit.* pág. 12).

de gestión educacional. Por una parte, las escuelas municipales financiadas y administradas por entidades dependientes de la respectiva Municipalidad y, por otra, las escuelas particulares gratuitas, administradas privadamente, aunque el financiamiento proviene, en lo sustancial, del subsidio estatal.

El resultado de este proceso redefine, entonces, la participación del sistema público y privado en la educación y sus pesos relativos⁷: mientras en 1981, justo al inicio de la reforma, el subsistema fiscal incorporaba al 78% de la población atendida y el privado subsidiado por el Estado sólo al 15,1%,⁸ en 1984 el sub-sistema fiscal incorpora al 68,2% de los estudiantes, mientras que el subsistema privado subsidiado por el Estado aumenta su población atendida al 26,3% del total.⁹

Desde el punto de vista del financiamiento, también se producen importantes variaciones: en efecto, si en el período de gobierno demócratacristiano y durante la Unidad Popular alrededor del 17,3% del gasto fiscal estaba destinado a la educación, éste descende a menos del 15% durante el régimen autoritario. En términos globales, de 1970 a la fecha el gasto social en educación experimenta más de un 10% de descenso.¹⁰

El conjunto de las medidas descritas genera un acelerado proceso de traspaso de los establecimientos educacionales estatales a las municipalidades y de ampliación de la importancia relativa de la participación privada en la educación. Pese a algunas discrepancias internas a niveles ministeriales y no obstante la polémica pública acerca de esta problemática, a comienzos de 1988 prácticamente la totalidad de los establecimientos fiscales ha sido traspasada a las entidades municipales.

El impacto de este proceso se advierte, a nivel nacional,

7. Información obtenida de Cox. C. *op.cit.* pág. 49.

8. El sistema de paga privado absorbía en esas fechas, al 6,9% de los educandos.

9. El sistema de paga privado baja su peso al 5,5% de los estudiantes.

10. Fuente: Marcel, Mario. «Gasto social del sector público en Chile 1979-1983». CIEPLAN. *Notas Técnicas*. #66. 1984, citado en Cox C. *op.cit.*

lizados en el tema. A modo de ejemplo, en 1987, el Ministerio de Educación autoriza el cierre de 27 escuelas básicas y liceos de la Región Metropolitana y el de 14 centros de formación técnica.¹²

El deterioro general al que hemos aludido, así como su manifestación diferenciada dentro de las diversas comunas de la Región Metropolitana, se refleja, como veremos a continuación, en los datos más recientes sobre volumen de matrículas y magnitud de la deserción escolar, tanto en la educación básica como media.

a) Deterioro de la educación básica.

En 1982, salvo contadas situaciones excepcionales, todos los niños y jóvenes entre 6 y 14 años de edad asistían a la escuela. Posteriormente estas cifras inician su descenso, deteriorándose especialmente a partir de 1987 en que se puede hablar propiamente de un nuevo fenómeno de exclusión de la enseñanza básica de los menores de familias populares. En la práctica, el Estado deja de asegurar el acceso a la educación para todos los chilenos, al margen de su condición socio-económica.

En la ciudad de Santiago, la matrícula total ha descendido, en términos absolutos, de 669 mil niños y jóvenes en 1986 a 643 mil el año siguiente. En términos relativos, ello supone una disminución, durante esos dos años, desde el 93,3% al 85,4% de la población en tales grupos de edad. Cabe señalar que la caída de la matrícula de la enseñanza básica registrada en 1987 corresponde precisamente al año en que se consolida el proceso de privatización de la enseñanza.

Este fenómeno tiene una manifestación diferencial dependiendo de las comunas capitalinas. A modo de ejemplo, comunas tales como Maipú y Puente Alto, de gran densidad poblacional y escasos recursos, que hasta 1982 eran receptoras de población escolar proveniente de otras zonas urbanas, hoy expulsan estudiantes. En el caso específico de Maipú, que

¹² Información recogida por Rojas, A. y S. Martinic, op.cit. a partir de fuentes diversas (El Mercurio, Revista de Economía y Negocios, Espínola, op.cit., Magendzo, A. op.cit.).

en 1982 incorporaba aproximadamente 2 mil alumnos de otras comunas, en 1987 registra un déficit de 6.503 matrículas. Situaciones similares se registran, asimismo, en las comunas de Renca, La Florida y otras que exhiben déficits de matrícula a lo largo de 1987.

Tal situación no es privativa de los sectores desposeídos que habitan las comunas populares de la Región Metropolitana. También se advierten hechos de esta naturaleza en otras zonas, con población de ingresos medios, como es el caso de la municipalidad de Macul, comuna que ha sido tipificada como más propiamente media en el concierto capitalino.

No obstante la generalización del deterioro de la educación básica, son las escuelas de las comunas más pobres las que concentran las mayores carencias y sus habitantes quienes resienten principalmente los efectos. Este proceso de declinamiento es consecuencia de dos fenómenos paralelos que concurren a agravar la situación escolar: por un lado, el desmantelamiento de los servicios públicos de la educación básica y, por el otro, una sostenida política económica de ajuste que ha afectado el nivel de empleo y los ingresos de las familias populares y, consecuentemente, la posible continuidad escolar de muchos de sus menores y jóvenes.

Respecto del primer fenómeno explicativo en el deterioro educacional, es decir del desmantelamiento de los servicios públicos, tenemos los cambios en la distribución de las matrículas según el tipo de establecimiento, sea éste fiscal-municipal, particular subvencionado o particular pagado, entre 1980 (previa a la reforma) y 1987 (período en que ésta se consolida).

En 1980, el 66,7% de la matrícula básica de la Región Metropolitana dependía del sector público, el 21,6% del sector privado subvencionado y el 11,8% de los colegios pagados del sector privado. En 1987, la matrícula básica fiscal municipalizada ha descendido al 42,9%, mientras que la matrícula en las escuelas particulares subvencionadas se incrementa al 46,7%. En cifras absolutas, esto significa que, mientras la primera modalidad de enseñanza básica pierde del orden de 170 mil estudiantes, la educación privada aumenta su matrícula proporcionalmente, pasando de 143 mil alumnos en 1980 a más de 300 mil en 1987.

No obstante esta limitación analítica, estimaciones aproximadas llevan a sostener que, en 1987, sólo se estaría cubriendo un 77% de la demanda de escolaridad media de los grupos de edad entre 14 y 19 años y que, por consiguiente, existirían algo más de 78 mil jóvenes en ese tramo de edad fuera de las aulas, especialmente concentrados en las familias que habitan los anillos urbanos de pobreza de la Región Metropolitana: Quilicura, La Granja, La Pintana, San Ramón, Lo Espejo, por mencionar las de mayores índices de déficit.¹⁵

Esta disminución en la cobertura se acompaña, asimismo, de cambios en la distribución de la población atendida, según el tipo de establecimiento. Con órdenes de magnitud inferiores a las registradas en la enseñanza básica, la tendencia en el nivel de educación media es similar: mientras en 1980, el 59% de la matrícula de la enseñanza media era atendida por los establecimientos fiscales o públicos, en 1987 éste sector sólo representa el 28% del total de la matrícula. En términos absolutos, las escuelas municipalizadas de la enseñanza media pierden aproximadamente a 55 mil alumnos.

A su vez, la educación particular subvencionada registra, en igual período, un incremento de su matrícula del orden de los 50 mil estudiantes. Como se sostiene en un informe que sistematiza esta realidad cuantitativa, «el sector fiscal ha aportado más alumnos a la educación particular subvencionada de los que ésta puede atraer por sí misma».¹⁶

Ahora bien, en lo que respecta al deterioro de la enseñanza media, fruto del marco económico global y de su impacto en los jóvenes que desean incorporarse y mantenerse en el sistema educativo, tenemos que, si bien en menor medida que en la enseñanza básica, también aquí se experimentan fenómenos de deserción escolar. Así, en 1982 poco más de 11 mil jóvenes abandonaron sus estudios en Santiago, una cifra que representaba alrededor del 6% de la matrícula de esas fechas. Tres años después, en 1985, la deserción de la enseñanza media más que se duplica, representando el 9% del total de la matrícula de jóvenes entre 14 y 19 años de edad.

¹⁵. Información sistematizada por A. Rojas y S. Martinic. op.cit. pág. 19.

¹⁶. *Ibid.* pág. 20.

Parece necesario destacar que, aun cuando el incremento de la deserción escolar en la educación media es inferior al que se aprecia en la básica (del orden del 3% por contraste con el 6% de esta última), ello es fruto, precisamente, de un proceso previo de selección, con la deserción de niños ocurrida en la enseñanza primaria y que no acceden desde el inicio al nivel medio, sumándose a aquéllos jóvenes que abandonan prematuramente sus estudios secundarios.

También en estas materias, y coherentemente con el carácter discriminador que revela el sistema educacional, existe una desigual distribución social, económica y espacial del deterioro de la enseñanza media. En 1982, las comunas de Pudahuel, Cerro Navia y Lo Prado concentraban el mayor porcentaje de la deserción estudiantil capitalina, cercana al 9% y, por lo mismo, por sobre la media nacional y regional. En 1985 aumenta el número de comunas populares que concentran esta problemática, en una proporción que supera más de tres veces el promedio de deserción escolar de la capital: siete de las nueve comunas ubicadas en el anillo de la pobreza exhiben dicha situación (La Pintana, La Granja, Conchalí, Lo Prado, San Ramón, Quinta Normal, La Florida y La Cisterna).¹⁷

En materia de repitencia, aludiendo nuevamente a otro indicador expresivo de deterioro del sistema educativo, se produce algún impacto mayor que en el caso de la enseñanza básica. Aun cuando tampoco surge como un problema particularmente agudo, ni experimenta incrementos considerables a lo largo de estos años, la repitencia juvenil tiene peso en la actualidad y debe ser tomada en cuenta: mientras en 1982 el porcentaje de repitentes del total de matrículas era cercano al 8,4% (del orden de los 16 mil jóvenes) en 1985 se incrementa al 9,5% de los alumnos matriculados en la enseñanza media, afectando a un volumen aproximado de 24 mil jóvenes estudiantes.

c) *A modo de conclusión: déficit cultural a futuro.*

En materia educativa parece importante destacar algunos hitos que marcan la situación presente y que, dada su

¹⁷. *Ibid.* pág. 21 (para mayor detalle ver cuadro 46 del Anexo).

la educación. Los niños y jóvenes expulsados del sistema no tenderán a volver a él, independientemente de las variaciones en las condiciones económicas nacionales. En otras palabras, las desigualdades de recursos determinan un comportamiento escolar diferente según la estratificación social y orienta decisiones de largo plazo: el niño o joven que por razones de necesidad abandona los estudios se descalifica, cambian sus expectativas y difícilmente altera, posteriormente, su decisión.

Por otra parte, el deterioro en la calidad de la enseñanza, según los establecimientos escolares, determina igualmente las posibilidades de continuidad escolar de los alumnos y su acceso al mercado laboral. También en este plano el actual sistema discrimina, económica, cultural y espacialmente, como queda de manifiesto en algunos estudios.

El sentido común que revelan las respuestas de un grupo de padres encuestados en poblaciones sobre su percepción de un deficiente sistema escolar,¹⁹ se ve refrendado por resultados estadísticos de pruebas de rendimiento de sus hijos. El Programa de Evaluación de Rendimiento, efectuado por el Ministerio de Educación en el año 1982 en la Región Metropolitana con estudiantes de cuarto año básico, mostró que los mayores rendimientos se obtuvieron en colegios particulares de nivel socio-económico alto, así como en colegios fiscales de igual nivel socio-económico. El menor rendimiento correspondió, consistente con lo anterior, a las escuelas y colegios de nivel socio-económico bajo. Así, para un mismo grado escolar, los alumnos de nivel económico alto tienen un logro superior en un 30% respecto de los del nivel socio-económico bajo y que residen en las comunas populares de la Región Metropolitana.²⁰

19. Estudio en curso en el CIDE que indaga la problemática de la percepción de la escuela y la demanda educativa de los sectores populares y en el que las respuestas más frecuentes de los apoderados enfatiza la utilidad que la escuela debería prestar en la formación de personas insertas en su realidad y, por contraste, la escasa valoración que acompaña su actual desempeño: «los niños aprenden poco», es una de las frases que resume esta reiterada percepción de deficiencia educacional (citado por Rojas, A. y S. Martín, op.cit. pág. 23).

20. «Análisis de los Resultados en la Asignatura de Matemáticas del Cuanto Año de Enseñanza Básica en 1982. CPEIP. Serie Estudios # 117. 1984.

TERCERA PARTE.

LA CIUDAD COMO ESPACIO SOCIAL.