

de 1884, sobre el *haut monde* social de la joven metrópoli— hallamos a una ciudad bañada en melancolía; su principal calle comercial es un fetiche, su vida de cabaret se oculta en la inmensa noche de la pampa, su famoso tango es una innoble danza de posesión sin placer. Por último, en *La ciudad indiana*, la fuerte ciudad colonial de García forjada en el cruce del ambiente y la raza se convierte en una sociedad sin forma o estructura; sus políticos son meros embaucadores, “ni raza, ni idioma, ni tradición, ni geografía reúnen las almas”. Sólo trayendo a la conciencia los fantasmas del pasado —insiste Martínez Estrada— pueden ser exorcisados de manera de poder “vivir unidos en la salud”.

El mundo intelectual en el cual escribieron Freyre, Basadre y Martínez Estrada siendo jóvenes —esa segunda edad romántica y ecléctica que fomenta la unión del sentimiento y la sensibilidad— nos parece ahora curiosamente remoto. Sus predecesores positivistas eran más afines a nuestra época de análisis intelectual burocratizado, frío empirismo, “desarrollo” mecanicista, corporativismo y categorías marxistas, de un discurso científico desprovisto de humor y de una despiadada escisión de los hechos y la fantasía. Releyendo nuestros tres pensadores nos espanta reconocer que en el lenguaje y con las imágenes propias de su época ellos vislumbraron una docena de temas y categorías, o quizá más, que dominan hoy la investigación de las ciencias sociales sobre Latinoamérica. En todas las páginas de Samper, Capelo y García uno tropieza con equivalentes de los conceptos de dependencia, colonialismo interno, motivación para la acción y otras ideas de orientación parssoniana, ciudades parásitas y generadoras, estado *cartorial*, populismo, terciarización. Ellos reconocieron la importancia de los grupos primarios en las sociedades de clases débilmente estructuradas. Vislumbraron la necesidad de lo que nosotros denominamos “incentivos morales” o “concientización”, como requisitos previos de la “movilización”. Quizás en el presente, en nuestra época especializada, neopositivista, debemos delegar a novelistas y poetas la responsabilidad de dar una visión imaginativa, si bien algo “afectada” de las ciudades y de la sociedad. Empero aquellos que aceptan la obligación de la “ciencia” aún hallan indicadores vitales en la perspectiva global y el compromiso moral de los pensadores positivistas.

(Traducción de “*Latin American Intellectuals and the city, 1860-1940*” realizada por Mario R. dos Santos.)

Handog 1978 Ensayos históricos-  
sociales sobre la urb. en Am. Lt.

## Suburbios y arrabales en un área metropolitana: el caso de Santiago de Chile, 1872-1932

Armando de Ramón

Se parte del supuesto de que el concepto de lo urbano, en la ciencia histórica, debe ser tratado con una metodología y técnicas diferentes de las que se utilizan en la actualidad para definir el mismo fenómeno.

Parece evidente que, por lo menos hasta principios del siglo XX, en el caso de Santiago de Chile, las autoridades y los urbanistas distinguieron, a los efectos de la planificación de ella, entre la ciudad propiamente tal y los sectores adyacentes llamados arrabales y suburbios, aplicando a cada uno un trato y un procedimiento distintos.

Por lo tanto, habrá que precisar lo que se estimó, entre los años indicados, como propio y constitutivo de los suburbios. Cuáles eran sus límites, cuáles sectores urbanos eran propiamente la ciudad y cuáles quedaban fuera de ella. En síntesis, si por entonces y posteriormente hubo una ciudad principal en conurbación con otra subordinada y cuál fue el tratamiento que, en cuanto a la planificación del área urbana, se dio a una y a otra.

Aunque la diferenciación ciudad-suburbio deja de ser explícitamente formulada en la planificación que se propone durante el siglo XX, con todo se mantiene implícita hasta ahora. Un indicador de importancia puede ser el estilo de las soluciones habitacionales que han pretendido modificar y mejorar las condiciones de vida en la periferia urbana.

Habrà que precisar también, si esta diferenciación entre ciudad y suburbio tiene raíz histórica. En especial, si el fenómeno puede detectarse desde sus orígenes y observarse a través del desarrollo en el tiempo; si va agravándose según las épocas;

si se agregan nuevas características con el paso de los años, manteniéndose las que ya se daban. Creo que tales son, entre otras, las principales preguntas que debe hacerse el historiador urbano cuando se preocupa de abordar un tema como el enunciado en el título de este trabajo.

### 1. Ocupación del espacio urbano

Hace algunos años estuvieron en boga algunas teorías en las que se buscaba interpretar la realidad urbana a través del concepto de frontera. Según ellas, la ciudad en sí misma, implicaba la frontera; es decir, que todo avance o conquista estaba determinado por las ciudades que se establecían en un territorio. Así se habló de la frontera imperial, evocando al Imperio Romano o a la conquista española del Nuevo Mundo. Los conquistadores y los pobladores que llegaron a América establecían un centro urbano y de esta manera fijaban la frontera con un carácter más definitivo que la simple conquista militar que no traía apareada una subsiguiente ocupación del espacio por el elemento civil.

Para el caso concreto de Chile, la frontera teórica que fijaron en el papel o en las cartas de la época los reyes de España configuró una extensa capitania general que abarcaba el extremo del Cono Sur de América. En el hecho, hubo sin embargo que limitarse a los lugares efectivamente ocupados, es decir, las ciudades fundadas y sus territorios dependientes: en el extremo norte La Serena, y en el extremo sur, la ciudad de Castro en Chiloé, más algunas poblaciones en la trasandina provincia de Cuyo. Así las fronteras reales eran considerablemente más pequeñas que las teóricas y correspondían a lo que, para los conquistadores, era posible ocupar y someter. Así se explicaría también la porfiada resistencia de los españoles para conservar la rica porción que se extendía al sur del río Bío Bío. Se aclara, asimismo, el tenaz empeño de los araucanos rebeldes por destruir las ciudades que en dicho territorio se habían levantado. La caída de éstas en poder del rebelde implicó para la metrópoli la pérdida del territorio que tales ciudades pretendieron dominar.

El reino de Chile, a partir del año 1598, quedó reducido a la porción más despoblada, pobre y pequeña de lo que se había conquistado cincuenta años antes.

Estos hechos, tan brevemente recordados, constituyen la partida de nacimiento del proceso de urbanización en Chile y fijan las características de la ciudad colonial, muy diferentes de las

que se habían creado a partir de 1541 y distintas, también, de las que presidieron el desarrollo urbano en otras regiones del continente.

### 2. Distribución del espacio urbano

Una fundación se hacía mediante dos actos sucesivos de distinta importancia y trascendencia. Al primero lo constituía el acto solemne mismo, frecuentemente grabado por el pincel del pintor que recuerda a los hombres que ocurrían a tal acontecimiento. Ellos le han dado en el lienzo un estilo similar a lo que hoy sería la colocación de la primera piedra de un edificio o de un monumento. El conquistador de pie, con una espada en una mano y el pendón real en la otra, con solemne ademán y rostro grave, traza y ordena la disposición de lo que sería la nueva ciudad. Un grupo de indios, españoles y animales domésticos lo contempla con atención. Nunca sabremos si aquella escena realmente ocurrió o fue de otra manera.

Lo importante era cómo se aseguraba que la ciudad fundada llegase realmente a existir y a sobrevivir. Aquí está el segundo acto, menos solemne, pero de más larga duración y más consistente, imposible de pintar como no sea por un surrealista, porque es historia misma, completa, de toda la ciudad. Lo importante es cómo se aseguraba que la ciudad fundada realmente llegase a existir y a funcionar como tal en el largo plazo; es decir, debían encontrarse y arbitrarse los medios para que ella pudiese crecer y progresar.

Los documentos que autorizaban y concedían una empresa de conquista, establecían expresamente la obligación del agraciado de fundar por lo menos tres ciudades y de establecer, en los términos de ellas, algunos pueblos sufragáneos. El rey distinguía perfectamente entre lo que debía ser una ciudad, que sólo estaría habitada por españoles, y lo que era pueblo, aldea o villorio sufragáneo, que no pasaba de ser un pueblo de indios. Aquí aparece la primera intención de definir a la ciudad hispanoamericana como aquélla en la que habitan los conquistadores y sus descendientes. Las demás agrupaciones de población no son ciudades, y se distinguen de éstas no por su tamaño menor, ni por la densidad de población, sino por la calidad racial de sus habitantes.

Una vez que el conquistador ha cumplido con los términos de la capitulación y ha fundado dichas poblaciones, se requiere

que la nueva ciudad se convierta en un lugar atractivo para la población española que habrá de vivir allí. Una forma de hacer grata esta vecindad es favoreciendo los intereses económicos de los candidatos a pobladores y ello se hará mediante una exención tributaria por un número determinado de años. Otro estímulo de importancia fue el otorgamiento de algún título o distinción nobiliaria, disponiendo la ley que los primeros pobladores y sus descendientes legítimos gozaran del rango de hijosdalgos notorios, de solar conocido, que era el más alto rango entre las categorías no tituladas dentro de la jerarquía social de España en aquella época.

Estas condiciones permitieron asegurar cierta estabilidad a las ciudades y promovieron su crecimiento. Medidas posteriores o circunstancias afortunadas terminaron por asentar en forma definitiva el progreso de muchos centros urbanos.

Pero donde esta especie de planificación no tuvo éxito fue en la diferenciación que se pretendió hacer en cuanto al lugar de residencia o domicilio de españoles por una parte, y de indios por otra. Las ciudades eran asiento del español, y el pueblo del indígena. Pero necesitados de mano de obra, los españoles no dudaron en trasladar hasta las ciudades o de atraer hacia ellas a todos los indígenas que necesitaban para todo tipo de labores, desde el servicio doméstico hasta el trabajo en construcciones, obras públicas y demás labores indispensables para la vida urbana.

De manera que para satisfacer esta necesidad era preciso que en las ciudades españolas habitaran también indios y otros grupos raciales que eran trasladados forzosamente desde sus lugares de origen. Ello produjo en toda Latinoamérica, casi desde sus primeros tiempos, el fenómeno de una ciudad española rodeada por uno o más pueblos indígenas a los cuales hoy llamaríamos suburbios periféricos. Porque aun cuando dentro de la ciudad y en las casas de los españoles vivía la servidumbre doméstica, el resto de los trabajadores debía residir en la periferia. Aparece así el área metropolitana dividida en sectores discriminados, prólogo de la realidad futura y de sus barriadas urbanas.

Esta necesidad de mano de obra que venía a aumentar la extensión de los suburbios de Santiago era tan fuerte que los habitantes españoles de ella, representados por su Cabildo, llegaron a amenazar al rey de España con la despoblación de la ciudad si éste no proveía los medios que se le pedían para

aumentar la dotación de fuerza de trabajo. Esta amenaza ocurrió en 1696, según lo recordamos en otro de nuestros trabajos<sup>1</sup>.

Existe, en consecuencia, durante los primeros siglos de vida de la ciudad, una necesidad constante de traer mano de obra que, al ir aumentando, logra formar en torno de la ciudad un cinturón mísero de "ranchos" y viviendas muy modestas. Se constituyeron sectores adyacentes a ella, edificados sin respetar los cánones existentes en materia de legislación urbana, con calles mal trazadas y sin la dotación de infraestructura y los servicios que aquella época permitía. Este proceso, naturalmente, dejó a la ciudad originaria sin terrenos para expandirse.

Podemos decir que con esto se forma una ciudad propiamente tal y otra que la rodea destinada exclusivamente al servicio de ese centro poblado. En el caso de Tunja en la actual República de Colombia, se repite este caso durante el siglo XVIII, según nos explica un artículo de Vicenta Cortés Alonso<sup>2</sup>.

Al sur de lo que hoy es la Alameda de Santiago, en el espacio ocupado por conventos y por chacras y quintas particulares, se formó desde antes de 1675 uno de los más grandes arrabales del período colonial. Los propietarios de estas chacras y quintas, en especial algunos grandes monasterios, comenzaron a temer ocurriesen ocupaciones violentas de estos terrenos, provocadas por la necesidad de vivienda de esta creciente población. Para evitarlas, planearon una solución ingeniosa, cual fue la de dividir sus tierras en lotes de pequeñas propiedades, entregándoselas a los indígenas y negros libres, para lo cual las gravaron con censos e hipotecas que permitían a los vendedores percibir un interés anual del 5 por ciento sobre el valor de los terrenos. De esta manera, conservaron una renta periódica y cesó la amenaza de pérdida u ocupación.

Lo dicho acarreaba, necesariamente, una segregación racial en términos de que existía una ciudad habitada exclusivamente por moradores de raza española y sus sirvientes domésticos, y otra donde moraban mestizos, indios y negros libres, llegándose así a una estratificación social muy rígida. En la ciudad vivía el patriado urbano, que se alimentaba a su vez de sucesivas olas de

<sup>1</sup> De Ramón Armando, *La ciudad de Santiago entre 1650 y 1700. Ensayo de Metodología para su estudio e interpretación*. Universidad Católica de Chile. Centro de Desarrollo Urbano y Regional. D.T. núm. 77. Santiago, abril 1975. Trabajo mimeografiado, pág. 60.

<sup>2</sup> Cortés Alonso, Vicenta, "Tunja y sus vecinos", en *Revista de India*, título de Historia de la Universidad Católica de Chile, no impresa, Santiago, 1946, págs. 92 y sigs.

inmigrantes venidos desde la Península. Estos eran los que tenían derecho a ser elegidos alcaldes, corregidores, alguaciles mayores y para otros cargos de responsabilidad en el manejo de la ciudad. De la otra ciudad ninguna autoridad se preocupaba y sólo ocasionalmente algún acta del Cabildo deja constancia de estos barrios periféricos, pero sin que estas alusiones se concretaran en obras de progreso para sus habitantes.

Recapitulando todo lo expuesto, tenemos una fundación urbana realizada por la conquista española, necesariamente artificial, tanto para el fundador y sus primeros pobladores como para los aborígenes que quedaban bajo la férula de la nueva ciudad. A los pobladores españoles, apoyados en las gracias y franquicias otorgadas, les correspondía poner en marcha la fundación y hacerla realidad. Si tenían éxito, la nueva población arraigaba, se amoldaba al medio, se acomodaba a las circunstancias de su región y espacio y producía profundas transformaciones sociales y económicas. Dejaba de ser un ente artificial, aunque su aspecto y forma no tenían ya relación con lo que la ley sobre fundaciones y los actos de los primeros conquistadores quisieron que fuera.

Lo fundamental fue la existencia de dos ciudades anexas una a la otra y la creación de una dualidad intraurbana que caracteriza hasta ahora el proceso de urbanización en América Latina y particularmente en Chile. Sobre este proceso nos interesa profundizar en las líneas que siguen.

### 3. Saturación del espacio urbano

Entre tanto, se estaba produciendo en el país un fenómeno hasta entonces desconocido. Comenzaba a abundar la mano de obra y la población en los distritos rurales. Esto podemos situarlo ya como un fenómeno que se aprecia desde mediados del siglo XVIII, pero que se agudizó durante el siglo siguiente. Lo destaca un interesante estudio de Svitlana Tscherebilo<sup>3</sup> sobre la estructuración y funciones de aldeas y espacios urbanos intermedios. Nos dice que pueden distinguirse como variantes constitutivas de aldeas las siguientes: "expulsión masiva de población asentada en el interior de ciertas propiedades rurales especialmente dinámicas; la repoblación de los antiguos pueblos de indios; y la con-

<sup>3</sup> Tscherebilo, Svitlana, "Estructuración y funciones de las aldeas y espacios urbanos intermedios en un contexto agrícola: Zona Central de Chile, 1840-1875", tesis de licenciatura en historia presentada al Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile, no impresa, Santiago, 1976, pág. 92 y sigs.

formación, a partir de altas densidades de población, en aquellos puntos en donde la actividad productiva se encontraba en alza"<sup>4</sup>. Agrega que las aldeas respondieron como espacios de contención o de retención de mano de obra que de otra manera habría permanecido en el predio originario o habría emigrado hacia otras regiones.

Con todo, estas aldeas y unidades de asentamiento de población llegaron a un punto de saturación. La mayoría de ellas no disponía de tierras de cultivo, o las tenía en muy escasa medida, por lo cual el crecimiento vegetativo de la población obligaba a que un gran número de personas saliese de estas unidades anualmente. Eran espacios de conservación de mano de obra, pero no ya de contención o retención.

### *Semillero funesto de la inmoralidad*

En último término, esa mano de obra se dirigía hacia Santiago, como veremos más adelante, y la mayoría se avecindaba en los rancheríos que se levantaban en los lugares más inhóspitos de la ciudad. Tal era el caso de las poblaciones de Guanguaí, El Carmen y otras, que fueron devastadas en 1827 a raíz de una gran crecida del río Mapocho, según nos relata un informe de la Sociedad de Beneficencia: "No es fácil calcular el inmenso número de miserables que en los días aciagos del temporal fue preciso socorrer en distintos puntos de la ciudad. Los barrios de Guanguaí, Petorca, Quinta del Carmen y demás de la ribera del Río desaparecieron por momentos, y sus pobladores, bastante numerosos, perdieron con sus habitaciones cuanto tenían; y habrían perecido si la caridad ajena no les hubiera acogido"<sup>5</sup>.

Debido a esta catástrofe, se creyó ver la solución en la fundación reciente de la villa de San Bernardo, adonde se procuró trasladar estos damnificados. Al respecto, don Manuel de Salas expresa sus dudas sobre el éxito de esta empresa: "No habría sido difícil con un pequeño socorro restablecer su pérdida a familias industriosas y trabajadoras, pero era empresa ardua infundir estas virtudes a los miserables acogidos, sin costumbres ni ocupación. *Se los ha mirado siempre como un semillero funesto de la inmoralidad*; el laberinto de sus habitaciones los ha sustraído a la vigilancia del magistrado, y los delincuentes han encontrado allí

<sup>4</sup> Idem, págs. 93 y 94.

<sup>5</sup> Salas, Manuel D., *Escritos de don Manuel de Salas y documentos relativos a él y a su familia*, Santiago de Chile, 1914, t. 2, pág. 379.

siempre su asilo. Era preciso, pues, enseñarles el trabajo, acostumbrarlos a él y colocarlos en un lugar donde pudiesen olvidar sus antiguos hábitos”<sup>6</sup>.

#### *Cloaca de infección y muerte*

Partiendo de definiciones, habrá que comenzar analizando lo que corrientemente se entiende por ciudad. Según el Diccionario de la Lengua Española<sup>7</sup>, ciudad es el conjunto de calles y edificios que componen la ciudad (sic), pero también lo es el ayuntamiento o cabildo de cualquier ciudad. Esta defectuosa definición se aclara un poco buscando el término arrabal, que, para el mismo diccionario, es todo barrio fuera del recinto de la población a que pertenece, así como cualquiera de los sitios extremos de una población anexa a otra mayor. Se completa algo más la idea con la definición de suburbio, que es —según la misma fuente— todo barrio, arrabal o aldea cerca de la ciudad o dentro de su jurisdicción.

De todo ello resulta, si relacionamos estas definiciones, que un arrabal o un suburbio no forman parte de la ciudad propiamente dicha y que, si ésta se define por el conjunto de calles y edificios que la componen, los arrabales o suburbios, aun cuando también tienen calles y edificios, se distinguen porque están situados en los extremos de la ciudad, o son anexos a ella aunque fuera de su recinto, o están cerca de aquella o dentro de su jurisdicción. Habría, según esto, dos poblaciones conviviendo una al lado de la otra, conectadas entre sí, generalmente conurbanas, pero formando sectores tan diferentes como para llamar a una la ciudad, segregándola de los arrabales y de los suburbios. Lo que la definición no expresa, aun cuando podría estar implícito en ella, es que la diferenciación entre ciudad y suburbio no sólo tiene relación con su ubicación geográfica dentro del espacio urbano, sino también con la vivienda, los servicios y la segregación social.

Debido entonces a que las definiciones de los diccionarios no necesariamente permiten captar o asir una realidad, nos remitiremos a los ejemplos históricos que, a través del tiempo, ilustran sobre este problema.

Ya durante el siglo XVII, al damero primitivo establecido por el fundador de Santiago se habrían agregado dos arrabales

<sup>6</sup> Idem, pág. 380.

<sup>7</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, XIX ed., Madrid, 1970.

o suburbios: uno en su lindero norte situado en las márgenes del río Mapocho, y otro en su lindero sur, más allá de un brazo seco del mismo río, conocido con el nombre de La Cañada. En ambos arrabales vivían mestizos, indios y negros libres y españoles pobres; ambos tenían calles de irregular trazado y edificios muy modestos, a la usanza indígena, llamados *ranchos*, de paja y barro, formando un *rancherío*; en ninguno de ellos existían los servicios públicos de que en aquella remota época gozaba la ciudad, y su situación geográfica correspondía a terrenos muy alejados del centro principal o a sitios malsanos. Siguiendo con la definición ya citada, estos sectores nuevos no sólo estaban en los extremos de la ciudad, sino que no formaban parte del ayuntamiento o cabildo debido a que sus habitaciones no estaban representados en él, ni este organismo tuvo mayor preocupación por ellos pues rara vez en sus actas de sesiones se refirieron a tales suburbios.

Los propios moradores de Santiago, en esa época, tenían muy clara noción de que dichos barrios no se encontraban situados dentro de la ciudad. Así lo dicen varios documentos de la época. Por ejemplo, con motivo de la fundación de la iglesia de San Pablo, en 1678, en el arrabal del río, se aclaró que ella obedecía a la “gran necesidad que se presenta a todas las personas, que viven y tienen sus casas y moradas en estos barrios adonde está fundada dicha iglesia”, agregando que aquellas personas eran “gente muy pobre que no tienen comodidad *de salir para las iglesias de la ciudad a oír misa*”<sup>8</sup>. En otro documento, de 1686, hallamos iguales términos a raíz de la creación de la viceparroquia de San Isidro, arrabal al sur de La Cañada, ya que nos dice que ella se fundaba para que las personas que se habían avocindado en aquellos lugares tuviesen misa los domingos y días festivos en dicha capilla pues “les sería de grande incomodidad y, muchas veces no lo podrían conseguir, *al ir a la ciudad a oír misa*”<sup>9</sup>.

Podría pensarse que este tipo de segregación obedecía a costumbres y valores de la época colonial. Con todo, si analizamos la opinión de las autoridades y de los legisladores de la época republicana, encontraremos referencias muy parecidas.

Tal ocurre con la ordenanza sobre ranchos dictada en Santiago el 12 de diciembre de 1857: su artículo primero prohíbe la construcción de esos modestos edificios dentro de un radio que se-

<sup>8</sup> De Ramón, Armando, *La ciudad de Santiago entre...*, ob. cit., pág. 9.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

ñala y que corresponde a la traza primitiva de la ciudad más otros sectores que se incorporaron a ella en los siglos XVIII y XIX. Fuera de estos límites, podían construirse aquellos ranchos de paja y barro, y el artículo quinto lo autoriza expresamente, al permitir que los dueños de terrenos *conjuntos a la ciudad* formen "rancherías, en cuyo caso deberán éstos dividirse precisamente en manzanas de la extensión y en la forma que determine el Intendente de la Provincia"<sup>10</sup>.

Benjamín Vicuña Mackenna, intendente de Santiago en 1872 y autor y realizador del primer proyecto de transformación de la ciudad, usa términos muy precisos para referirse a los dos grandes arrabales de ella, los mismos que existían ya desde el siglo XVII, aunque más grandes: uno en las márgenes del río Mapocho, algo más al poniente del que hubo durante la Colonia, y otro al sur de La Cañada o Alameda, ahora también más alejado del centro de la ciudad. A propósito del camino de cintura que él proponía dice que, entre otras ventajas, esta obra "define la ciudad estableciendo los límites propios de ésta, demarcación que hoy forma una de sus más imperiosas necesidades con relación a la edilidad (es decir al pavimento, las aceras, las plantaciones, el alumbrado, la seguridad, el uso de agua potable, etc.), creando la *ciudad propia*, sujeta a los cargos y beneficios del *municipio*, y *los suburbios*, para los cuales debe existir un régimen aparte, menos oneroso y menos activo"<sup>11</sup>.

La definición del intendente es muy clara: la ciudad propia (o propiamente tal), que tendrá pavimento, aceras, plantaciones, alumbrado público, policía de seguridad, agua potable y otros servicios; y los suburbios o arrabales con régimen aparte, el cual deberá ser menos oneroso para la autoridad y también menos activo.

No es ésta la única utilidad que aquel alto funcionario atribuye a la demarcación que proponía. Agregaba que el camino de cintura establecerá "alrededor de los centros poblados, una especie de cordón sanitario, por medio de sus plantaciones, contra influencias pestilenciales de los arrabales"<sup>12</sup>.

Es interesante destacar la forma en que Vicuña Mackenna

<sup>10</sup> *Boletín de las Ordenanzas: Y disposiciones vigentes de policía dictadas para servicio local de la ciudad de Santiago desde el año 1830 hasta el 1 de enero de 1860*, Santiago, Imprenta Chilena, 1860, pág. 134.

<sup>11</sup> Vicuña Mackenna, Benjamín, *La transformación de Santiago. Notas e indicaciones. Julio de 1872*, Santiago, Imprenta de la librería del Mercurio, 1872, págs... 18 y sigs.

<sup>12</sup> *Idem*, pág. 18.

hace la descripción de ambos arrabales o suburbios: "Conocido es el origen de esa ciudad completamente *bárbara* injertada en la *culta* capital de Chile y que tiene casi la misma área de lo que puede decirse forma *el Santiago propio, la ciudad ilustrada, opulenta, cristiana*". Y agrega: "Se ha edificado en toda esta área un inmenso aduar africano en que el rancho inmundo ha reemplazado a la ventilada tienda de los bárbaros, y de allí ha resultado que esa parte de la población, el más considerable de nuestros barrios, situado a barlovento de la ciudad, sea sólo una inmensa cloaca de infección y de vicio, de crimen y de peste, un verdadero potrero de la muerte, como se le ha llamado con propiedad"<sup>13</sup>. No se detiene aquí, y a propósito de las viviendas de paja que allí se observaban, las llama "pocilgas inmundas que agrupadas en los suburbios de nuestra población, y muy principalmente en las de que me ocupó, que más que destinadas a dar albergue a civilizados seres humanos, parecen chozas o tolderías de salvajes, cuya incapacidad intelectual y moral les impidiera mejorar su propia condición"<sup>14</sup>.

Según lo anterior, tanto a través de la legislación como de los proyectos urbanísticos, se desprende que había una clara conciencia de que un centro metropolitano, como lo era ya Santiago de Chile hace cien años, estaba compuesto necesariamente por dos ciudades: la ciudad propia y la de los suburbios. O, para usar las palabras del intendente, la una ilustrada, opulenta, cristiana, que es la ciudad propiamente tal, y la otra bárbara, injertada en la primera, cloaca de infección y vicio, de crimen y de peste, potrero de la muerte.

#### *Desechos de madera y latas viejas*

Tal como había ocurrido durante el siglo XVII, en que la necesidad de mano de obra había hecho que las autoridades y los particulares trasladaran a la ciudad gran número de indígenas desde la zona de guerra y otros lugares<sup>15</sup>, proceso que dio origen a las poblaciones periféricas a que hemos aludido poco

<sup>13</sup> *Idem*, pág. 24 y sigs.

<sup>14</sup> *Idem*, pág. 26.

<sup>15</sup> Jara, Alvaro, "Importación de trabajadores indígenas en el siglo XVII", en *Revista Chilena de Historia y Geografía*, núm. 124, Santiago, 1958, págs. 192 y sigs.; "Bautismos de indígenas según los libros del Sagrario de Santiago correspondientes a los años 1581-1598", en *Revista Historia*, núm. 4, Santiago, 1965, págs. 229 y sigs.

antes, este fenómeno se había agudizado a mediados del siglo XIX. Pero ahora era la consecuencia del fenómeno inverso, debido a la saturación que se había producido en los sectores rurales del valle central de Chile, arrojando fuera de las haciendas y fundos a gran cantidad de campesinos, que ahora podían fácilmente trasladarse a Santiago dado que en la década de 1860 se había prolongado el ferrocarril hacia el sur de esta ciudad. En 1813 ella contaba con unos 60.000 habitantes, cifra que en 1865 se había elevado a 115.000 y en 1875 a 130.000, es decir, se había duplicado en 50 años<sup>16</sup>.

Este proceso migratorio, tan intenso, ya había sido advertido desde tiempo atrás por las autoridades, y así las de Santiago, en informe elevado en 1846 expresaban: "Es una peculiaridad de este Departamento la atracción que la capital ejerce sobre todos los puntos de la República... que viene a vagar en los alrededores de la capital una inmensa superabundancia de población"<sup>17</sup>.

Por lo tanto y en la medida en que el proceso continuó con mayor intensidad hacia fines del siglo, el esfuerzo del intendente Vicuña Mackenna por mejorar la ciudad periférica sólo podía acarrear como consecuencia que aquélla se trasladara más al sur, o más al poniente, pero sin obtener la desaparición del problema. Este subsistía con mayor fuerza en 1897, cuando Espinoza publicó su *Geografía Descriptiva de la República de Chile*, donde contabilizó catorce suburbios a la vera de Santiago<sup>18</sup>. Veinte años más tarde, Ismael Valdés, sin duda considerando que el problema no tenía remedio, proponía ocultarlo a la vista de los viajeros. Así lo decía a propósito del trayecto que recorría el ferrocarril de Valparaíso a Santiago al entrar en esta ciudad: "No deja de ser valiosa la consideración de evitar para la ciudad el bochorno de que todos los extranjeros tengan que atravesar actualmente la parte más miserable de Santiago para llegar a la más hermosa y central de sus estaciones"<sup>19</sup>. De la búsqueda de

<sup>16</sup> Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, *XII Censo General de Población y 1 de Vivienda levantado al 24 de abril de 1952*, vol. I, resumen del país, Santiago, 1956, págs. 20, 45 y cuadro 10.

<sup>17</sup> Arretx, Carmen, Mellafe, Rolando y Somoza, Jorge, *Estimaciones de mortalidad en una parroquia de Santiago a partir de información sobre orfandad. Nuñoa 1866-1871*, Centro Latinoamericano de Demografía, junio de 1976, trabajo mimeografiado, pág. 6.

<sup>18</sup> Espinoza, Enrique, *Geografía Descriptiva de la República de Chile*, 4ª ed., Santiago de Chile, Imprenta y encuadernación Barcelona, 1897, véase Plano de Santiago.

<sup>19</sup> Valdés, Ismael, *La transformación de Santiago*, Sociedad Imprenta Litografía, Barcelona, Santiago, 1917, págs. 55 y sigs.

soluciones se había pasado a la etapa de encontrar la mejor forma de convivir con el problema. Así se desprende de un informe hecho por Carlos Carvajal, publicado en 1929, donde se critica a la ley 2.203 del año 1909 sobre transformación de Santiago, diciendo que entre otros efectos perniciosos, sus normas habían producido una extensión enorme del radio urbano "que se ha llenado de un sinnúmero de poblaciones sin ninguna urbanización, dejando a la generación actual el pesado fardo de higienizar los suburbios de la ciudad"<sup>20</sup>. Así como Valdés, estima ya que esos suburbios son parte de la ciudad y en el comentario recién citado los incluye dentro del radio urbano.

Pero en ese año 1929 llegó a Chile el arquitecto austriaco Karl H. Brunner<sup>21</sup> que habría de fijar muchas de las normas por las que se habrían de regir en el futuro los cambios urbanísticos de Santiago. Autor del plano regulador de esta ciudad, publicó en 1932 una obra donde deja planteadas sus ideas e inquietudes sobre el fenómeno que ahora nos ocupa. Con tino y diplomacia va tocando aspectos muy delicados. Inicia el análisis refiriéndose a la mentalidad de las clases medias y altas respecto de las cuales piensa que las separa un abismo. Dice: "Sorprende al extranjero, el encontrar en esta ciudad y en su sociedad, siempre progresista, de ascendencia internacional... un anhelo y nostalgia hacia la vida europea. Es decididamente un error, el atribuir estos sentimientos en chilenos cultos a la insuficiencia cultural del ambiente patrio. Deberían tener presente que la cultura es un patrimonio universal, y que una persona culta en el último rincón del mundo con mayor razón debe considerarse incorporada al círculo cultural del Viejo Mundo, cuanto más se haya penetrado de esa cultura, o haya hecho por divulgarla"<sup>22</sup>. Y agrega: "Este fenómeno que como una sombra embarga el espíritu de muchas personas de ese país privilegiado, lo modificará el tiempo, y con tanta más rapidez cuanto antes se modernice todo el sistema de vida del país, particularmente el de las clases populares criollas". Temiendo que su idea no

<sup>20</sup> Carvajal, Carlos, "La transformación de Santiago", en *Revista de Arquitectura y Arte decorativo*, Órgano oficial de la Asociación de Arquitectos de Chile, número especial, Santiago, Octubre de 1929, pág. 274.

<sup>21</sup> Domínguez, M., *Marco conceptual del desarrollo de la legislación urbana*, Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Santiago, 1973, trabajo mimeografiado, págs. 4 y sigs.

<sup>22</sup> Brunner, Karl. H., *Santiago de Chile. Su estado actual y futura formación*, Imprenta La Tradición, Santiago, 1932, págs. 8 y 9.

hubiese quedado clara agregó: "En realidad, siempre se manifiesta la distancia que hay con respecto a Europa o Estados Unidos, en cuanto a las condiciones de la vivienda del roto chileno, en comparación con las clases proletarias de aquellos continentes. Sólo la elevación del grado de cultura general de esa clase popular y de su standard de vida que en Santiago corresponde quizás a una tercera parte de la población y en el resto del país a la mitad, va a llegar a formar aquel ambiente social en el cual un chileno de ascendencia europea no se sienta como exponente de centros culturales lejanos"<sup>23</sup>.

Para Brunner, pues, aunque usa varios eufemismos y expone el problema a través de largos rodeos, en el área urbana coexisten dos sectores: uno culto, habitado por personas de ascendencia y estilo de vida europeos; y otro con bajo nivel cultural, con distinto ambiente social (son sus palabras), y compuesto por lo que genéricamente llama "roto chileno" sin decir cuál es su ascendencia, aunque *a contrario sensu*, si el primer sector corresponde a descendientes de europeos, el segundo deberá estar constituido por descendientes de indios, negros, mestizos y otros grupos de población que los colonizadores con más franqueza y menos escrúpulos llamaron "castas". Desde luego que de aquí a la teoría de la marginalidad, en boga hacia 1965, sólo hay un paso.

Con todo, creemos que el pensamiento de Brunner va más lejos todavía. Así como Vicuña Mackenna estimaba el sector poblacional de los suburbios en la mitad del área urbana total, Brunner dice que en su tiempo correspondía a un tercio y en el país, a la mitad. En el hecho, estaba planteando la división de la sociedad de Chile en dos grandes grupos con cultura, educación y modos de vida muy diferentes, al extremo de que uno de ellos anhelara con nostalgia la vida europea.

De ahí que Brunner preconizara un programa urbanístico basado en esta dualidad. Dice que de las reflexiones anteriores surge todo su programa, programa que exige seguir modernizando todos los sectores de la capital y extender esta acción a los barrios populares. Ya no es ocultar, ni tampoco sólo higienizar; se trata ahora de modernizar, o dicho en términos más actuales, incorporar a un sector a los modos de vida y valores de otros sectores sociales. El viejo anhelo de la legislación española colonial, de cristianizar y civilizar a los indios de América. El mo-

<sup>23</sup> *Ibidem*.

dermo anhelo de que las inmensas masas urbanas compartan las pautas y valores del sector más europeizado de la sociedad.

Brunner, al parecer enamorado de la ciudad de Santiago, no encuentra impresiones desfavorables en ella. Pero, luego de algunos rodeos dice que "hay que hacer solamente una excepción de importancia: la situación de la vivienda en los suburbios obreros. Ella constituye una amenaza constante para la salubridad pública y el bienestar en general, y requiere la más profunda atención"<sup>24</sup>. En el fondo, para él nada había cambiado desde los tiempos del intendente Vicuña Mackenna. Pero ello requería la más profunda atención. Así, proponía constituir sectores dentro de la ciudad, en especial distinguiendo entre uno central y sus arterias radiales, otro que comprendiera las zonas residenciales densas en el interior de aquél y un tercero, las zonas residenciales exteriores. Aquí es donde aparece, no la unificación de las dos viejas ciudades, sino la creación de tres, separadas en sectores bastante definidos en cuanto a extracción social y a condiciones de vida. Dice: "un barrio netamente obrero *debe ser mantenido y limitado como tal*, permitiéndose un cambio de destino en el futuro solamente por motivos muy justificados". Pasa de inmediato a otra ciudad: "Lo mismo podría decirse de calles o avenidas de residencias de lujo, o de 'chalets', con jardines al lado o hacia la calle, si se admitiese en esas avenidas construcciones altas de edificación densa, con departamentos chicos o *viviendas modestas*: se perdería en carácter y valor"<sup>25</sup>.

Se manifestaba escéptico con respecto a los resultados, para los barrios obreros, de la ley sobre "habitación barata", que no había sido capaz de contener soluciones para todos aquellos que las necesitaban. Lo corriente era, según Brunner, que "la ignorancia del pequeño poblador" lo hiciera entrar en compromisos que no podía afrontar y terminara edificando "un rancho con cajones de automóviles, desechos de madera y de latas viejas"<sup>26</sup>. Y agregaba: "Hay que tener presente la gran influencia que la construcción de estas viviendas ejerce sobre la cantidad y calidad de la población, como sobre las condiciones higiénicas generales del país"<sup>27</sup>.

Lo expuesto hasta ahora nos permite añadir algunas reflexiones:

<sup>24</sup> Brunner, Karl H., *ob. cit.*, pág. 80.

<sup>25</sup> *Idem*, pág. 21.

<sup>26</sup> *Idem*, pág. 30.

<sup>27</sup> *Idem*, pág. 90.

a) El primer proyecto de transformación de Santiago, de 1872, no incluyó en su programación a los suburbios, sino que sólo se ocupó del centro metropolitano aislando una ciudad de otra mediante el camino de cintura.

b) Al anterior lo sucedieron varios proyectos de transformación (en 1894, 1912, 1913 y 1915), todos los cuales se ocuparon del centro metropolitano, en especial calles y avenidas, y del trazado de varias diagonales que conectaban diversos puntos de dicho centro.<sup>28</sup>

c) Que aunque en el proyecto de Brunner de 1932 se descalifica a los anteriores motejándolos de tener "pequeño valor práctico para la solución de los *problemas actuales y efectivos*", sin embargo, sólo se profundiza en soluciones relacionadas con la comuna de Santiago, es decir, con el centro metropolitano de ella.<sup>29</sup>

d) No obstante, en todos estos proyectos apareció el problema de los accesos a la ciudad, que necesariamente debían cruzar los suburbios de ella. Parece claro que las disposiciones sobre el ancho de los accesos dictadas posteriormente influyeron en forma notoria en el reordenamiento del sector periférico (en especial en direcciones norte, poniente y sur) y en la forma en que siguió creciendo la ciudad. Por tanto, puede decirse que las grandes líneas que influyeron en la forma externa del sector periférico estuvieron constituidas por los caminos de acceso a la ciudad y también por las carreteras de circunvalación intercomunales y los planes de la Corporación de la Vivienda, organismo creado con posterioridad a la época que nos ocupa.

e) En cuanto a los suburbios, en especial después de la década del cuarenta del actual siglo, los planes de transformación se refirieron, de preferencia, a los problemas de la vivienda y a los grandes conjuntos habitacionales que comenzó a patrocinar el Estado.

<sup>28</sup> Carvajal, Carlos, ob. cit., págs. 180 y sigs.

<sup>29</sup> Municipalidad de Santiago, Departamento de Obras, Planificación y Estudios, *Informe preliminar sobre metodología y organización del plan general urbano de la comuna de Santiago*, Santiago, 1960, trab. mimeografiado, págs. 88 y 98.

<sup>30</sup> Cariola, Carmen, Soler, Fernando y Athey, Lois, *Algunos efectos de las políticas de vivienda en el crecimiento metropolitano de Santiago*, Universidad Católica de Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional, Santiago, octubre de 1969, trab. mimeografiado, pág. 14.

f) En relación con lo anterior puede agregarse que: 1) las inversiones del sector privado estuvieron influidas por las preferencias de localización en aquellas áreas que constituían un símbolo de "status" y tenían buena comunicación con el centro urbano<sup>31</sup>, siguiendo una realidad que ya tomó en cuenta Brunner, según se dijo; 2) las inversiones del sector público se concentraron, fundamentalmente, en los estratos con "standards" habitacionales muy bajos<sup>32</sup>; 3) la construcción de conjuntos habitacionales para estratos bajos tendió a mantenerse en la periferia de la ciudad aprovechando la disponibilidad de terrenos muy baratos a ser edificados en extensión<sup>33</sup>, institucionalizándose así el suburbio de los pobres; 4) hubo, por tanto, localización segregada de los estratos según áreas nuevas añadidas a la ciudad<sup>34</sup>; 5) no hubo perspectiva metropolitana en la selección de terrenos, ni se tomaron en cuenta las distancias a las principales zonas de trabajo o acceso a ellas o a los servicios comunitarios<sup>34</sup>.

## Bibliografía

Además de los trabajos citados en las notas al pie, fueron consultados los siguientes:

Boyd, R. N., *Chile: Sketches of Chile and the Chileans during the war 1879-1880*, W. H. Allen & Co., Londres, 1881.

De Ramón, Armando, "Santiago de Chile, 1650-1700. Padrón de bienes raíces urbanos", en *Revista Historia*, núm. 12, Santiago, 1976.

Góngora, Mario, "Estratificación social y urbana en Chile (siglos XVI, XVII y primera mitad del XVIII)", University of Wisconsin, Milwaukee, Center for Latin American Studies, Discussion paper, núm. 30, diciembre de 1971, trabajo mimeografiado.

Munizaga, Gustavo, "Notas sobre historia urbana", Universidad Católica de Chile, Centro de Desarrollo Urbano Regional, Santiago, 1968, trab. mimeografiado.

Oyarzún, Rodolfo, "El prof. Karl H. Brunner (su estada en Chile entre 1929-1934)", en *Revista de Planificación*, núm. 7, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación, Santiago, 1970.

Stuardo, Carlos y Eyzaguirre, Juan, *Santiago: Contribuyentes, Autoridades*,

<sup>31</sup> Idem, pág. 20.

<sup>32</sup> Idem, pág. 22.

<sup>33</sup> Idem, pág. 13.

<sup>34</sup> PLANDES, "Un programa de ciudades satélites industriales para Chile", en *Actas del Ier. Congreso Interamericano de la Vivienda*, Santiago, 10 a 15 de octubre, 1966, trab. mimeografiado, Introducción.

- Funcionarios, Agentes Diplomáticos y Consulares, 1817-1819*, Academia Chilena de la Historia, Santiago, 1952.
- Thayer Ojeda, Tomás, *Santiago durante el siglo XVI. Constitución de la propiedad urbana y noticias biográficas de sus primeros pobladores*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes, 1905.
- Tornero, Recaredo S., *Chile Ilustrado. Guía descriptiva del Territorio de Chile, de las capitales de provincias y de los puertos principales*, Valparaíso, 1872.
- Torrice, Jorge, *Los planos de la ciudad de Santiago anteriores a 1900*, Memoria presentada a la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, Santiago, 1959, no impresa.
- Vicuña Mackenna, Benjamín, *Historia de Santiago*, 2ª ed., Editorial Nascimento, 2 vols., Santiago, 1924-1926; "La ciudad de Santiago. Su pasado, su presente, su futuro", en *El mensajero de la agricultura. Boletín mensual de la Sociedad Nacional de Agricultura*, tomo II, Santiago, Imprenta Chilena, 1857, y *Un año en la Intendencia de Santiago*, Santiago, Imprenta y Librería del Mercurio de Tornero y Garpías, 1873.

Hardoy 1978

ensayo lista

La planificación ante la primacía urbana y las grandes ciudades en América latina. Una crítica de la bibliografía

Alan G. Gilbert

La primacía urbana y el crecimiento de las ciudades importantes constituyen fenómenos que interesaron a los planificadores europeos y norteamericanos mucho antes de que los mismos fueran analizados en la bibliografía latinoamericana. Sólo en las postrimerías de la década del 60 el creciente interés, dentro de Latinoamérica, por los asuntos urbanos generó un cuerpo de trabajos locales. Aún hoy, los aportes extranjeros representan una proporción importante de los escritos sobre la primacía urbana y las ciudades grandes en Latinoamérica. Muchos de tales escritos están compuestos por formulaciones generales, teóricas, basadas a menudo en la experiencia norteamericana o en análisis empíricos fundados en muestras internacionales.

El creciente aporte local a la bibliografía sobre el tema urbano refleja dos cambios sincrónicos que se están dando en Latinoamérica. En primer lugar, los gobiernos nacionales se han vuelto más conscientes de las consecuencias económicas, sociales y políticas del desarrollo urbano. La magnitud de la expansión urbana, el permanente problema de la vivienda y de las deficiencias infraestructurales, así como el crecimiento de las deseconomías (por ejemplo las de la congestión del tránsito), han dado origen a una respuesta gubernamental. Esta tendencia ha sido alentada por la extendida adopción de la planificación en todo el continente. En la mayoría de los países, las políticas urbanas y regionales han hallado una ubicación en los planes nacionales de desarrollo. En segundo lugar, la moda actual del desarrollo urbano y regional es tanto causa como consecuencia de la cre-