



QUESTIONES

URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 1 • Número 1 - 2012 • Quito, Ecuador



Questiones Urbano Regionales

Volumen 1 • N.º 1 • 2012

Quito, Ecuador

Director

Diego Mancheno

Editor

Juan Fernando Terán

Consejo Editorial

Jorge Albán

Nicanor Jácome

Diego Mancheno

Alexis Mosquera

Francisco Rhon

Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)

Luis Mauricio Cuervo (Chile)

Oscar Alfonso (Colombia)

Editora de estilo

María del Carmen Mosquera

Diseño

Antonio Mena

Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad

Venezuela 976 y Mejía

Tel.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)

(Dirección de correo electrónico)

www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-9995-4-7

Contacto:

maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

Editorial	5
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia	9
Óscar A. Alfonso R.	



Quito, una propuesta de ciudad-región	39
Augusto Barrera	



América Latina: metrópolis en mutación	53
Luis Mauricio Cuervo	



Reestructuración económica y metamorfosis urbana en América Latina: de la ciudad a la región urbana	77
Carlos A. de Mattos	



Santiago, una ciudad neoliberal	101
Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez	

DEBATES



- El desafío político de gobernar una ciudad-región 127
Fernando Carrión



- La ciudad-región en América Latina: Un concepto
entre el neoliberalismo y el posliberalismo 139
Diego Mancheno y Juan Fernando Terán

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



- El antiguo Hospital Militar: Intersecciones
entre seguridad, patrimonio y memoria social 155
Alejandro Cevallos N.



- El proceso de rur-urbanización del Distrito Metropolitano
de Quito y su incidencia en la comuna indígena San José
de Cocotog 173
Ximena Cabrera Montúfar

DOCUMENTACIÓN



- Cosntitución Quiteña de 1812
(15 de febrero de 1812)
"Pacto Solemne de Sociedad y Unión entre las
provincias que forman el Estado de Quito" 197



Santiago, una ciudad neoliberal

Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez*

Resumen

Este artículo estudia a Santiago de Chile, un caso de aplicación temprana y extrema de políticas de ajuste estructural a través del mercado. Para entender las transformaciones urbanas, se efectúa una discusión teórica sobre el neoliberalismo como ideología política dirigida a establecer una matriz interpretativa para el entendimiento de las modalidades concretas de desmantelamiento de lo público, de reconstrucción espacial de los procesos de producción y de modificación de las condiciones de vida cotidiana.

Se proporciona una revisión sintética de las políticas implementadas antes de 1973, destacando cómo la disputa de los movimientos sociales por el territorio urbano estuvo enmarcada en el contexto más amplio de la construcción de un Estado de Bienestar. A partir de la dictadura de Pinochet, se plantea el inicio de una época histórica en la cual el neoliberalismo opera como un factor de destrucción y creación de lógicas socio-económicas urbanas.

Centrando el análisis en el periodo comprendido entre 1990 y el 2008, el artículo destaca los rasgos de continuidad y discontinuidad en la gestión urbana de Santiago. A partir de las contradicciones y limitaciones del proyecto neoliberal, se detecta el surgimiento de formas locales de organización solidaria que demandan nuevos derechos urbanos relacionados con la reivindicación a seguir viviendo en determinados barrios, la obtención de servicios y la protección del empleo.

Palabras clave

Ajuste estructural, políticas urbanas, neoliberalismo, derecho a la ciudad.

* Investigadores de la Corporación de Estudios Sociales y Educación SUR.

“Si hay producción [la producción de *obras* y de relaciones sociales] de la ciudad y de relaciones en la ciudad, es una producción y reproducción de seres humanos por seres humanos, más que una producción de objetos”.

Lefebvre, *Writing on cities* (1996: 101)¹

Introducción²

Cuáles fueron los mecanismos y las correlaciones de fuerzas que permitieron asegurar un consenso en torno a los postulados neoliberales y que dejaron de ser los componentes de una ideología minoritaria para ser naturalizados, convertirse en *sentido común*, es la pregunta que se plantea el geógrafo David Harvey en *A Brief History of Neoliberalism* (2007). Él señala que, en el ámbito mundial, las primeras expresiones de las políticas neoliberales fueron impuestas por la fuerza en Chile después del golpe militar de 1973. Esto nos llevó a la idea de documentar los cambios que han ocurrido en la ciudad como parte y a la vez expresión de la reestructuración capitalista del país. El cómo hacerlo proviene de la lectura de “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”, de otros dos geógrafos, Neil Brenner y Nik Theodore (2002). En su artículo, los autores proponen una matriz interpretativa de la forma en que se desmantela una determinada organización del Estado, de la sociedad, de las ciudades, de los modos de convivencia, organización y usos del espacio urbano, en sus

diversas escalas, y cómo otras formas de organización se van construyendo conflictivamente, para permitir que el modelo neoliberal se imponga y se exprese socioespacialmente.³

En la misma línea, Peck y Tickell, en “Neoliberalizing Space” (2002), conciben el desarrollo reciente de muchas ciudades como un proceso compuesto de tendencias conflictuales hacia la *destrucción y desacreditación* del Estado de Bienestar keynesiano y a la *construcción y consolidación* de formas de Estado, modos de gobernanza y relaciones regulatorias neoliberales. Esto supone la destrucción de la que Brenner y Theodore (2002) denominan la *ciudad liberal* del pasado –vale decir, la ciudad de los derechos y las libertades políticas– y la creación de ciudades, como el caso de Santiago, en que las cosas *se ven bien*, pero que se estructuran sobre la base de asimetrías muy agudas.

En este marco, ‘neoliberalismo’ no es un concepto lábil o polisémico, sino que remite a un proceso específico y complejo mediante el cual se instala un modelo, un discurso hegemónico. El neoliberalismo es un *proceso* que ocurre en combinación con otros, que destruye pero que también crea, y que –según Hackworth (2007: 8)– se sustenta, *grosso modo*, en una reacción negativa a la igualdad liberal y al Estado de Bienestar keynesiano; y en la trilogía constituida por la primacía de lo individual sobre lo comunitario, por el mercado y por un Estado apa-

1 Esta cita, y las que se encuentran a lo largo del texto, siempre que correspondan a textos publicados en inglés, son traducciones nuestras.

2 Este texto recoge las introducciones de los editores (A. Rodríguez y P. Rodríguez) del libro *Santiago, una ciudad neoliberal*, publicado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Quito, 2009. Para esta versión se han incluido modificaciones y ampliaciones.

3 Véase también Theodore, Peck y Brenner (2009).

rentemente ‘no intervencionista’. Decimos “aparentemente” porque en la práctica, el Estado sí continúa interviniendo, pero ya no lo hace necesariamente para asegurar derechos (o su disputa) o libertades políticas, o promover e implementar políticas de redistribución.⁴ Como señala Peter Marcuse, la implementación del modelo neoliberal no significa: “una reducción en el rol del Estado; por el contrario, puede aun existir un aumento en ese rol (...). Más bien es un cambio de dirección, desde una orientación social y redistributiva hacia otra cuyo propósito es económico y de crecimiento o de apoyo a las ganancias. Al mismo tiempo, cambia de ser un instrumento público, en el sentido de democrático o popular, a un instrumento privado con fines de negocios”.⁵

En su descripción del modelo de destrucción/creación neoliberal, Brenner y Theodore (2002) señalan los momentos (en el sentido de relaciones conflictuales y no de transición lineal) a través de los cuales el modelo neoliberal se instala, desde la destrucción de los artefactos, políticas, instituciones y acuerdos del Estado de Bienestar keynesiano, hasta su reemplazo por instituciones y prácticas que reproduzcan el neoliberalismo en el futuro. Esto desemboca en la reregulación de la sociedad civil urbana y la re-representación de la ciudad, que se escenifica en su reorganización socio-espacial.

4 Como señala Harvey en “El neoliberalismo como destrucción creativa” (2007), el Estado cumple una función relevante en la puesta en marcha de los componentes del modelo neoliberal con “su monopolio de la violencia y de las definiciones de la legalidad (...) la disminución o cancelación de varias formas de propiedad comunitaria –tales como las pensiones estatales, vacaciones pagas, acceso a la educación y a la atención sanitaria– conquistadas en una generación o más de luchas socialdemócrata. La propuesta de privatizar todos los derechos a la pensión estatal (aplicada por primera vez en Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet) es, por ejemplo, uno de los objetivos predilectos de los neoliberales en EE.UU.”

5 Citado por Musterd y Ostenderf (1998), 4-5.

En diálogo con lo anterior, Harvey (2007) contextualiza la construcción del modelo neoliberal. Señala, por ejemplo, que en Chile, con la dictadura militar, se instaló a comienzos de los años setenta la primera plataforma estatal neoliberal, de la mano con la violación sistemática de derechos humanos, situación esta última que no se dio a fines de la misma década con el neoliberalismo de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra, o en los ochenta en Europa.

Algunos autores destacan otro rasgo importante: el neoliberalismo no es una simple estrategia económica; más bien, ha sido una respuesta política particular a una situación compleja de dos problemas entrelazados que eran percibidos como amenazadores por el capital en los años sesenta: las “bajas tasas promedio de ganancias”, y la “sobrepolitización y revuelta” de sus adversarios (Gough, 2002: 63-64).⁶ Efectivamente, las políticas neoliberales abrieron nuevas áreas de ganancias al privatizar empresas públicas y reducir impuestos, ampliaron los márgenes de apropiación de plusvalía a través de reformas laborales que redujeron los derechos de los trabajadores y favorecieron las operaciones financieras, con todo lo cual “despolitizaron la economía y la sociedad debilitando o removiendo las formas históricamente acumuladas de socialización”. “El neoliberalismo –concluye Gough– no es una simple liberalización de mercados (...) es más bien una estrategia para cambiar las relaciones de valor y el balance político de fuerzas, imponiendo la disciplina del capital a la clase trabajadora y los grupos oprimidos”.

En concordancia con Harvey (2007), cuando se habla de estrategias neoliberales también se lo hace de mecanismos que se pri-

6 Al respecto, véase también la (breve) historia del neoliberalismo, de David Harvey (2007): 39-63.

vilegian y utilizan para transferir y canalizar riqueza desde los grupos más pobres hacia los más ricos; es decir, mecanismos cuyos objetivos son desposeer, sustraer beneficios y derechos a los más desprotegidos en beneficio de los más ricos o que están insertos de manera más equitativa en los flujos productivos y simbólicos. Asimismo, se habla de estrategias para transferir ganancias desde los países más pobres hacia los más ricos.

Hay consenso en torno a que lo que se denomina ‘neoliberalismo’ ha evolucionado desde los setenta hasta la fecha, sea al instalarse en confrontación con otras orientaciones preexistentes o al modificarse para superar problemas creados por su aplicación. De esta forma, al referirse a él, algunos autores hablan hoy del “neoliberalismo realmente existente”, para diferenciarlo de sus formulaciones abstractas o ideológicas. Por lo mismo, Harvey reconoce momentos históricos y maneras diferentes en que se ha implantado el modelo, lo que permite explicar su mayor o menor radicalidad y su dependencia en relación con otros procesos anteriores. En todos los casos, sin embargo, Harvey señala –en concordancia con Hackworth, Brenner y Theodore– que se trata de un proceso de ‘destrucción creativa’ que afecta diversos ámbitos; entre ellos, las divisiones del trabajo, las relaciones sociales, las actividades reproductivas, los modos de vida y pensamiento y las instituciones de bienestar.

Santiago: caso de estudio

Hay pocos casos como Santiago que muestren tan claramente lo que ocurre en una ciudad y sus habitantes con la aplicación de políticas neoliberales. Tras los diecisiete años de dictadura (1973-1990), en que se impuso la receta neoliberal en su versión más radical⁷, y tras casi dos décadas desde el fin de la dictadura militar, no parece haber grandes problemas en la ciudad (tampoco en el país). Hasta hace muy poco, antes de la crisis glo-

7 Como señalan Martínez y Díaz (1995), entre los años 1973 y 1990 la reestructuración neoliberal tuvo dos momentos. Un primer momento fundacional (1973-1983), en que se implementó un programa radical de políticas de libre mercado con influencia de la escuela económica de la Universidad de Chicago, reconocida por su tendencia anti-keynesiana. Esta fase implicó la apertura comercial, el desmantelamiento de los controles estatales y las privatizaciones de empresas públicas de servicios, entre otras medidas. En un segundo momento (1983-1990), se profundizó y consolidó el modelo, se llevaron a cabo los ajustes hacia una economía exportadora con el objetivo de consolidar el sistema de mercado y el Estado Subsidiario, lo que se llevó a cabo sobre la base de un gran endeudamiento externo. En el marco de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se produjo una segunda ola de privatizaciones de empresas públicas; entre ellas, de los fondos de pensiones y salud. Las reformas neoliberales se pueden resumir, por tanto, en la apertura externa, la liberalización de precios y mercados, la privatización de empresas públicas y la desregularización del mercado del trabajo. En este contexto, el Estado no se debilitó, pero sí se asoció con el empresariado a fin de desarrollar políticas macroeconómicas, abandonar políticas de desarrollo empresarial y productivo y reducir los gastos fiscales.

Cuadro 1 Región Metropolitana. Evolución de la pobreza e indigencia, 1990-2006 (en porcentajes)								
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Total pobres	33,0	26,2	19,8	14,7	15,4	15,1	13,1	10,6
Pobres no indigentes	23,4	20,3	15,2	12,1	11,9	11,0	10,2	8,2
Indigentes	9,6	6,0	4,5	2,6	3,5	4,1	2,9	2,4

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2006, agosto 2008.

bal que se hizo visible en 2008, las cosas *se veían bien* en Santiago. El país había crecido económicamente, las condiciones de vida de parte de la población mejoraban de manera evidente, las cifras de desempleo en la ciudad habían descendido y también, de forma importante, las cifras macro oficiales de la pobreza publicadas en 2008 (cuadro 1).

El escenario urbano de Santiago, una ciudad de cerca de 6 millones de habitantes, ha cambiado notablemente en los últimos 20 años: se han construido grandes autopistas urbanas tarifadas, túneles, megaproyectos, malls, nuevos edificios *inteligentes*, establecimientos para servicios y producción industrial, y gran cantidad de viviendas sociales. Es una ciudad donde prácticamente no hay tugurios ni campamentos (que actualmente corresponden al 2 por ciento del stock residencial), y que cuenta con una cobertura casi total de electricidad, agua potable y alcantarillado.

Para algunos, los anteriores rasgos son también signos de adelanto de la ciudad. Santiago es considerada una ciudad exitosa en el contexto de América Latina: un índice reciente de MasterCard señala que “Santiago es la ciudad mejor evaluada de Latinoamérica y la quinta entre los países emergentes. A nivel global, y de un total de 65 ciudades, Santiago fue superada por Shangai, Beijing (ambas en China), Budapest (Hungría) y Kuala Lumpur (Malasia)”⁸ Afirmaciones como éstas dan pie a que se establezca cierto consenso para indicar que las cosas se ven bien, o que el *sentido común* indique que en Chile, en Santiago, *estamos mejor que antes*. Ello tiene relación con la eficacia de un pro-

ceso activo cuyo fin era y es la aceptación del modelo neoliberal (Harvey, 2007: 40).

En este contexto, se puede hablar de *modernización* desde diversas aproximaciones. Si se lo hace como la optimización de los recursos de la modernidad, la cual se basa en la noción de dignidad (Benhabib, 2006: 99) y en la creencia en la reciprocidad simétrica (Heller y Fehér, 2000: 143), ciertamente Santiago no se ha modernizado, aunque sí ha cambiado, y mucho. El movimiento ha sido a la inversa o, por lo menos, así lo indica la remoción sistemática, desde mediados de los años setenta, de los artefactos keynesianos, tales como la vivienda pública y el bienestar redistributivo; de las instituciones, como los sindicatos y colegios profesionales; y de los acuerdos de redistribución del gobierno central, entre otros (Hackworth, 2007: 11).

Para otros, la distribución y manifestación espacial de la riqueza y de la pobreza no ha experimentado cambios significativos en los últimos veinte años en el ámbito nacional, ni tampoco en Santiago (cuadro 2): las desigualdades se mantienen, e incluso aumentan, a pesar de fuertes subsidios sociales, que para el decil 1 pasaron de 19,4 por ciento del total del ingreso monetario, a 30,1 por ciento en el año 2006.⁹ En las comunas donde persiste la pobreza se siguen concentrando bajos niveles de educación, subempleo, entre otras manifestaciones de desigualdad; y al interior de estas comunas, continúan persistiendo nodos de concentración de extrema pobreza, como lo son, paradójicamente, los barrios de viviendas sociales producto de políticas públicas que in-

8 Índice MasterCard de Mercados Emergentes 2008, realizado sobre la base de consultas a economistas y expertos en ocho dimensiones diferentes” (*La Tercera*, “Negocios”, viernes 24 de octubre de 2008).

9 Datos: Ministerio de Planificación y Coordinación (Mideplan), Chile. *Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social 2006*. Serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 2006) N° 2. Santiago de Chile: Mideplan, 2007 (junio).

Cuadro 2
Región Metropolitana. Indicadores de desigualdad: ingreso total per cápita de hogares, según deciles, 1990-2006

Indicador	1990	1996	2000	2003	2006
D10/D1	30,58	33,72	38,97	39,65	33,01
D10/(D1+D2+D3+D4)	4,07	4,42	4,83	5,1	4,34
Gini	0,53	0,54	0,56	0,57	0,54

Nota: D10/D1: Ingreso medio del 10 por ciento de los hogares más ricos respecto al 10 por ciento más pobre. D10/(D1+D2+D3+D4): Ingreso medio del 10 por ciento de los hogares más ricos respecto al 40 por ciento más pobre.

Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, Región Metropolitana de Santiago, agosto 2008.

tentaron resolver los asentamientos urbanos precarios u ocupaciones de terrenos, que persistían desde los años setenta.

La pregunta pertinente para Santiago, entonces, no es si la ciudad cuenta con servicios o si se ha incrementado la construcción de infraestructura, sino cuán efectivamente redistributivas han sido las políticas, mecanismos y artefactos porque, en las últimas décadas, pese al aumento de los subsidios y apoyos, se han agudizado las diferencias sociales en lugar de reducirse. Asimismo, si bien se ha incrementado la construcción en las comunas periféricas de la ciudad, la edificación presiona la ciudad con efectos negativos en el ambiente y en la economía, y es también un signo visible de la especulación del uso de suelo en la periferia¹⁰ y de la apropiación del “rent gap” en las áreas centrales (Smith, 1996).

Santiago, con sus contradicciones, con sus éxitos y deficiencias, es un buen ejemplo de cómo se ha destruido un proyecto de ciu-

dad liberal –al decir de Brenner y Theodore (2002: 22-25)– en que los ciudadanos son titulares de derechos y deben responder por sus libertades civiles, servicios sociales y derechos políticos. Y se ha producido racionalmente una ciudad neoliberal, en la cual la mayoría de sus componentes urbanos son objeto de negocio y de especulación, sin un contrapeso significativo desde la sociedad civil que logre disputar esta noción mercantilista en los flujos de tomas de decisiones.¹¹

Un ejemplo de esta mercantilización es el sistema educacional chileno, que, para el caso de Santiago, reproduce las diferencias

11 A partir de un análisis de las acciones del Estado y las decisiones relacionadas con la política urbana, Trivelli (2008) reflexiona en torno a las vías por las cuales el modelo neoliberal construye una visión de ciudad, de los temas y actores relevantes que actúan en la regulación del desarrollo urbano. En este contexto, indica que el modelo neoliberal se sustenta en un diagnóstico artificial sobre ‘la escasez de suelo’, vinculado al interés por especular con los precios de los terrenos. Para la verificación de su hipótesis, Trivelli analiza las políticas de desarrollo urbano desde 1978 hasta el presente, tomando en cuenta los contextos históricos en que dichas políticas se plantean, sus objetivos, mecanismos, estrategias, y sus consecuencias en la configuración de la ciudad. Concluye que en la actualidad hay suelo disponible dentro del límite urbano; que éste excede ampliamente los requerimientos del Gran Santiago; y que los actuales proyectos estatales para el cambio en la configuración espacial de la ciudad están relacionados no con un interés por responder a derechos sociales, sino con un interés de mercado.

10 Al decir de Harberger, director de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, en diálogo con los ejecutivos y técnicos del Ministerio de Vivienda de Chile, en 1978: “Cuando los usuarios urbanos ofrecen un precio más alto por el terreno que su valor como tierra agrícola, esto significa que el uso económico de ese suelo es urbano, y que debería pasar del uso agrícola al uso habitacional (...) Finalmente, la idea de algo así como profanación contenida en la ocupación del terreno agrícola, no es válida”. (MINVU, 1978)

Cuadro 3
Resultados prueba SIMCE octavo básico, Santiago 2000 y 2004,
según tipo de establecimiento

Tipo de establecimiento	% alumnos 8° básico		Lenguaje y Comprensión		Matemáticas	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Municipal	42,2	43,8	242	242	243	240
Subvencionado	44,6	41,7	258	254	259	254
Privado	13,2	14,5	298	295	308	301
	100,0	100,0				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del SIMCE 2000, 2004.

entre sectores sociales. En el cuadro 3 se presentan los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)¹² para los alumnos de octavo básico, años 2000 y 2004, según tipo de establecimiento. Lo que podemos observar es que los alumnos con menores puntajes son los que asisten a las escuelas gratuitas (municipales), y los con mayores puntajes son los adscritos a establecimientos del sistema privado.

Dos comentarios: uno, la brecha entre los resultados mayores y los menores se mantiene estable a través del tiempo; dos, sólo cerca del 15 por ciento de la población escolar, en Santiago, tiene acceso a la educación de calidad —en Chile correspondiente al sistema privado—. Tenemos así la situación de una política pública que, bajo el discurso de generar oportunidades, mantiene y re-

produce las desigualdades. Como señala Michael W. Apple (2002: 55-56), “para los neoliberales, el mundo es, en esencia, un inmenso supermercado. La ‘libertad de consumo’ es la garante de la democracia. Se considera que la educación es un producto más, como el pan, los automóviles o un televisor. (...) La democracia, en lugar de ser un concepto *político*, se transforma en un concepto totalmente *económico*”.

Comparando la literatura académica sobre Santiago de antes de la dictadura, e incluso la de esos años, con la de los noventa a la fecha, se puede comprobar la desaparición del propósito redistributivo de las políticas urbanas como tema de análisis o discusión. En el pensamiento actual sobre la ciudad, poco se discute sobre los aspectos estructurales de la pobreza —cómo se leen las relaciones sociales a escala de ciudad, no tan sólo barrial—. Esto se corresponde con un vacío similar en las políticas públicas urbanas, que hoy son instrumentos facilitadores de la expansión del mercado en la ciudad.

Por otra parte, frente a la naturalización de la ideología neoliberal o del “neoliberalismo realmente existente”, cualquier postura que plantee divergencias es descalificada como ignorancia, propia de los años sesenta,

12 “El SIMCE es el sistema nacional de medición de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile. Su propósito principal es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los alumnos y alumnas en diferentes áreas del currículum nacional, y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que ellos aprenden”. Véase el sitio web de la Simce, <http://www.simce.cl>; o la página web del Ministerio de Educación, <http://www.mineduc.cl>

exótica, mito: se le niega lugar en la conversación pública. Con esto nos estamos refiriendo a lo que en los medios –televisión, periódicos, radio– se ve, se lee, se escucha. En la televisión, en el curso del programa de conversaciones políticas más importante del país, el decano de una Facultad de Economía se refirió hace unas semanas a un precandidato a la Presidencia de la República como alguien “que tiene propuestas exóticas”.¹³ ¿Cuáles eran esas “propuestas exóticas”? Estatizar el sistema de transporte colectivo de Santiago, que actualmente supone subsidios anuales por más de ochocientos millones de dólares a empresas privadas.

¿Cómo se llegó a la noción de que es “exótico” estatizar un servicio que funciona mal y lo lógico sea apoyar la cooperación público-privada, esto es, entregar subsidios para que las empresas privadas que lo operan sigan teniendo ganancias?

Lo que existía antes de la implementación del modelo neoliberal: La disputa por la ciudad (1957-1973)

El Estado –el proyecto de Estado de Bienestar– fue en Chile el instrumento con el que desde mediados de los años treinta en adelante se promovió el desarrollo económico del país, apoyando la industrialización sustitutiva de importaciones y ampliando los derechos y libertades económicas, sociales y políticas. En este contexto, la década de los sesenta hasta 1973 –año del golpe militar– fue un periodo de grandes cambios sociales, durante el cual, a través de distintas políticas estatales, fueron incorporados a la vida social y política grandes sectores que hasta ese momento habían sido marginados.

Las políticas sociales *tienen un sentido político*. Esta es una advertencia necesaria de tener presente cuando actualmente estamos expuestos a políticas urbanas mediante las cuales se *naturaliza el mercado*. Las políticas sociales y los problemas sociales que buscan solucionar no son independientes de los marcos conceptuales e ideológicos de los Estados, aunque estos marcos no sean visibles (Martínez y Palacios, 1996).¹⁴ Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se impulsó un conjunto de iniciativas integradoras dirigidas al subproletariado urbano y a los trabajadores agrícolas, que en conjunto sumaban más de la mitad de la población del país. Entre el año 1970 y 1973, durante el gobierno de Allende, se continuaron implementando medidas redistributivas a fin de intervenir en los ámbitos estructurales de la pobreza y se siguió promoviendo la participación de los más excluidos en la vida política nacional.

Santiago, como sede política y administrativa del gobierno, como lugar donde se concentró la actividad industrial, creció y atrajo una numerosa población que, a partir de los años cuarenta, migró desde el campo a la ciudad. Ante el masivo y rápido aumento de la población urbana, las políticas y los programas públicos de vivienda fueron sobrepasados: no alcanzaban a cubrir las necesidades habitacionales de los migrantes y de los pobres de la ciudad, quienes, en respuesta, construyeron viviendas irregulares, fuera de todas las normas, en terrenos mar-

14 Los autores recuerdan que históricamente la discusión en torno a las políticas y su definición se habían centrado en las soluciones políticas (gobiernos de centroizquierda e izquierda) o en las económicas (gobiernos de derecha). Para sustentar este enunciado, establecen tres subperiodos en la historia chilena: el primero, el origen y marco de legalización del movimiento laboral; el segundo, el desarrollo del Estado de Bienestar, la industrialización y democratización de Chile; y el tercero, el periodo de focalización del gasto social y del predominio del mercado, que se inició en 1973.

13 Programa “Tolerancia Cero”, Canal Chilevisión, 7 de diciembre de 2008.

ginales: fueron las ‘poblaciones callampa’, que proliferaron en Santiago.

A fines de los cincuenta, un hecho cambió cualitativamente esta tendencia: si antes se trataba de familias que aisladamente resolvían sus problemas de vivienda, un grupo de familias ‘sin casa’ se organizó para realizar colectivamente –y con éxito– la toma de un terreno en la zona sur de Santiago: tal fue el origen de la población La Victoria. Así irrumpieron en el escenario de la ciudad los llamados ‘pobladores’ y su dispositivo de reivindicación de su derecho a la ciudad: las tomas de terreno y los campamentos, que se masificaron hacia fines de la década de los sesenta.¹⁵

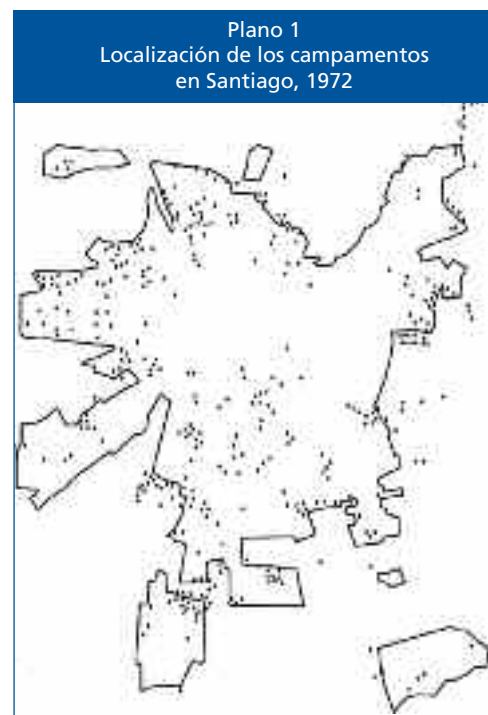
Esa ciudad del pasado fue un territorio disputado por quienes estaban excluidos. Ellos lo ocuparon geográfica, espacialmente, y se definieron como actores sociales frente al Estado y a los privados. Esa ocupación espacial de la ciudad permitió hacer visibles antiguos conflictos; lo diferente fue que en esas pugnas entre opuestos no sólo se utilizaron mecanismos ya existentes para la consecución de intereses colectivos, sino que esos mecanismos fueron masificados. Duque y Pastrana (1972) hacen ver tres aspectos clave relacionados con los campamentos:

- Su magnitud: en 1972, los campamentos en el Gran Santiago comprendían cerca de 55 mil familias.
- La masividad de las tomas, que no sólo tenían lugar en Santiago: según un registro personal de los autores, entre 1968 y 1971 se realizaron en todo el país 2.700 ocupaciones ilegales, incluyendo terrenos, industrias, fundos y establecimientos educacionales; de ellas, 476 fueron

tomas de terreno para viviendas.

- Las tomas formaban parte de procesos de movilización social ligados a partidos políticos.

El plano con la localización de campamentos en Santiago del año 1972, a continuación, permite apreciar la magnitud del fenómeno en la ciudad. Los pobladores transformaron la cara visible de Santiago y presionaron a un Estado ideológicamente poroso a sus demandas. Ello significó, en la práctica, la modificación y creación de una serie de políticas sociales y urbanas. Parafraseando a Benjamin, esa fue una época con “aura social”.¹⁶ Esa aura fue políticamente cons-



Fuente: Castells (1987: 91).

15 En 1968 se habían llevado a cabo 8 ocupaciones de terreno por pobladores; en 1969 fueron 73; en 1970 hubo 220; y el año 1971 se realizaron 175. Estas cifras indican la importancia del fenómeno (Duque y Pastrana 1972).

16 “Laicismo, progreso y democracia eran el estandarte que agitaba sobre sus cabezas. Tal estandarte transfiguraba la existencia de la masa. Ponia en sombra el umbral que separa a cada uno de la multitud (...) [era] el aura social que se asienta en la multitud”. Benjamin (1980), 83.

truida, e hizo que se fijara *literalmente* la vista en el país y la ciudad.¹⁷

Los momentos de destrucción y creación neoliberal (1973-1990)¹⁸

Quedan pocos recuerdos del Santiago de los movimientos populares e irrupción de los pobladores en el espacio urbano. La pérdida de ese Santiago se inició el 11 de septiembre de 1973, cuando el país fue declarado en estado de guerra contra un enemigo interno concentrado en las ciudades, las que fueron ocupadas militarmente y se convirtieron en el *teatro de la guerra*; las autoridades públicas y los dirigentes sociales fueron detenidos, muchos asesinados; las administraciones municipales fueron intervenidas; los partidos políticos, proscritos.

Entre 1973 y 1990, término de la dictadura, se produjo un paso paulatino —en la terminología de Gramsci (2004: 394-395)— desde un discurso *dominante* impuesto mediante la coerción a un discurso *hegemónico*, un proceso activo que involucra instituciones, prácticas, consensos y un orden social. Esta creación involucró un cambio en la simetría de los intercambios y en las construcciones de sentido: el conflicto perdió legitimidad y pasó a ser socialmente invisible.

Para la construcción y apropiación de este discurso hegemónico neoliberal se articularon distintos consensos y valoraciones en diferentes ámbitos y niveles: desde los grandes avisos en las calles, donde se leía “En Orden y Paz Chile Avanza”, una frase para-

digmática de la dictadura que excluía el conflicto como eje constituyente de los procesos del momento; hasta los discursos y mecanismos mediante los cuales se promovía que la producción y reproducción de una cultura urbana debían estar marcadas por la primacía de las plusvalías como primera motivación y visión de la ciudad.

Fue durante este periodo que se establecieron las bases del actual desarrollo urbano de Santiago.

La disciplina

La forma de gobernar comprendía una doble tarea: por una parte, hacer tabla rasa del pasado; y por otra, establecer los mecanismos que impidieran la rearticulación de los habitantes. Una ciudad segregada no basta para mantener el orden: se requiere que sus habitantes estén atomizados, dispersos, individualizados. Sólo de esa manera era posible establecer un nuevo orden.

El territorio, las ciudades, fueron divididos en zonas militares coordinadas a nivel de los municipios. Al interior de cada sector se establecieron unidades menores, utilizando para esto las unidades vecinales como universo, y estableciendo en cada una de ellas, canales autoritarios de vinculación con la población. De esta manera, el universo confuso y difuso tras el cual estaba el enemigo, se ordenaba y hacía posible ubicar, detectar, separar y dispersar.

La supresión y desarticulación de las organizaciones en los barrios populares se realizó a través de la represión inicial, de la cancelación del espacio político tradicional y del temor. Al desarticularse los partidos políticos, al cambiar el carácter del Estado y al reprimirse a los dirigentes poblacionales y militantes, las organizaciones poblacionales se extinguieron.

17 “Quien es mirado o cree que es mirado levanta la vista. Experimentar el aura de un fenómeno significa dotarle de la capacidad de alzar la vista”. Benjamin (1980), 163.

18 En gran parte, esta sección se basa en el artículo “Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados”, de A. Rodríguez, *Por una ciudad democrática* (Santiago: Ediciones SUR, 1983), 9-43.

A nivel de la administración urbana, los municipios fueron intervenidos, nombrándose alcaldes delegados, en su mayor parte miembros de las Fuerzas Armadas.¹⁹ Las instituciones encargadas de los problemas urbanos fueron reorganizadas y los municipios adquirieron un rol de control de la población.

Si bien los discursos y prácticas de violencia y terror de la dictadura fueron parcialmente cuestionados, tanto nacional como internacionalmente, no fueron o no pudieron serlo ni sus discursos y prácticas de disciplinamiento y control en la ciudad, ni su énfasis en el mercado como (des)regulador. Como señalamos, Chile fue el primer país que adoptó una plataforma estatal neoliberal, y lo hizo por la fuerza (Harvey, 2007: 7-9). Tal como indica este autor, la dictadura militar impuso coercitivamente el modelo neoliberal, y los supuestos, prácticas y valores que lo articulan.

El mercado

No sólo la disciplina reordenó el espacio de la ciudad; también el mercado, que volvió bajo un discurso que lo presentaba como la forma 'natural' de crecimiento de toda la sociedad y, por supuesto, de la ciudad. Arnold C. Harberger "despejó gran parte de las incógnitas" del enfoque del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de la época con "el concepto de que hay una forma na-

tural de ocupar el espacio, la cual corresponde al comportamiento de una parte mayoritaria de la población más dinámica de la ciudad, forma natural que a menudo no corresponde con las ideas tradicionales de planificación urbana aplicadas hasta hoy en nuestro país" (MINVU, 1978).

Con esa orientación, el Ministerio de Vivienda compatibilizó el proceso de desarrollo urbano con el nuevo modelo de acumulación capitalista, estableciendo las condiciones para el funcionamiento de un mercado abierto de suelo, limitando la acción reguladora y eliminando las acciones directas del Estado. Con estas modificaciones y con el traspaso al capital privado de las reservas de tierras estatales urbanas, las autoridades del sector afirmaban que el mercado se liberaría de todas las restricciones que impedían satisfacer las demandas de la población; que los precios bajarían; que se presentaría una gama amplia de oferta de terrenos de todos los precios; que la ciudad se extendería homogéneamente en todas las direcciones; en fin, que todos los habitantes de la ciudad tendrían la posibilidad de escoger libremente, en el mercado, dónde localizarse (MINVU, 1979).

En concordancia con esa orientación, la política de vivienda consistió en la reducción de la acción y financiamiento público en el sector, y en la formación de un mercado financiero inmobiliario privado. Lentamente se fue desmantelando lo que se había constituido como resultado de las presiones populares y por los proyectos políticos que buscaron captar el apoyo de dichos sectores. El Minvu fue traspasando paulatinamente sus funciones ejecutivas, operativas y de financiamiento en el campo de la vivienda, a las empresas privadas.

La reducción del gasto público en los diferentes sectores sociales fue complementada con el traspaso a las municipalidades y al

19 El 22 de septiembre se publicó el Decreto Ley 25, que disolvió los municipios. "Es curioso que la disolución de las Municipalidades haya precedido la disolución del Congreso y de los partidos políticos. Pero esta curiosidad tiene su lógica: la Junta Militar necesitaba en los primeros tiempos ejercer un control riguroso sobre la población local y sobre las organizaciones comunitarias (...). Los Alcaldes, en buenas cuentas, se transforman en agentes del poder político —de la autoridad de gobierno—, encargados del control del espacio y de la atomización de la población comunal". Pozo (1981).

sector privado de gran parte de los servicios que antes prestaba el Estado. Ya a principios de los años ochenta, el Ministerio de Educación había traspasado más del 85 por ciento de los establecimientos de Educación Básica y Media;²⁰ el Ministerio de Salud, un 30 por ciento de postas y policlínicos. A su vez, las municipalidades iniciaron el traspaso de servicios tales como recolección de basuras, cuidado y mantenimiento de parques, a empresas privadas.

Un ejemplo de disciplina y mercado: la regularización de la tenencia

A diferencia de otros procesos de igual nombre en América Latina, en que se entendía *regularización de la tenencia* la entrega de propiedad a los ocupantes precarios, en Santiago ella consistió en la devolución de la tierra a sus antiguos propietarios. Para esto, las familias que ocupaban terrenos invadidos fueron trasladadas a conjuntos de viviendas en la periferia de la ciudad (Véase el siguiente Plano). Así, regularizar la tenencia iba más allá de resolver casos singulares; era una de las bases para la reestructuración del mercado del suelo urbano.

Otro rasgo singular de ese proceso de traslado, y que Morales y Rojas (1987) destacan, fue el reparto de las familias de los campamentos en múltiples localizaciones, desvinculándolas entre sí. Este movimiento puede leerse desde la geopolítica militar, en el sentido de que los pobladores que en años anteriores habían desafiado el orden urbano a través de las tomas de terrenos, ahora se veían neutralizados por su dispersión en el

área urbana. Pero se les destinaba sólo a las zonas de la ciudad que no tenían un potencial inmobiliario inmediato.

En este proceso de erradicaciones y radicaciones, se trasladó a unas 130 mil personas que vivían en campamentos establecidos con anterioridad al golpe militar (*Hechos Urbanos*, 35: 11). Uno de los criterios para erradicar fue el de las potencialidades inmobiliarias de los lugares que se habían ocupado: sobre esa base se despejaron grandes zonas, sentándose las bases para un desarrollo inmobiliario que abarca desde los años noventa a la fecha. Otro de los criterios de las erradicaciones fue reordenar el espacio político urbano y dispersar a los pobladores, que habían sido un actor social y movilizador importante. Como lo muestra el plano a continuación, erradicar no significaba trasladar a todos lo pobladores a una nueva localización, sino dispersarlos en distintos lugares de la ciudad (Plano 2).

La ciudad reordenada

Al final de la dictadura, Santiago había vuelto a ser una ciudad ‘ordenada’.

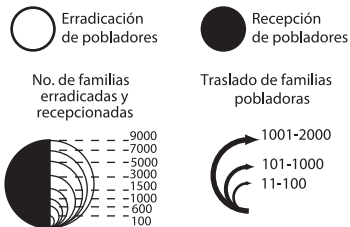
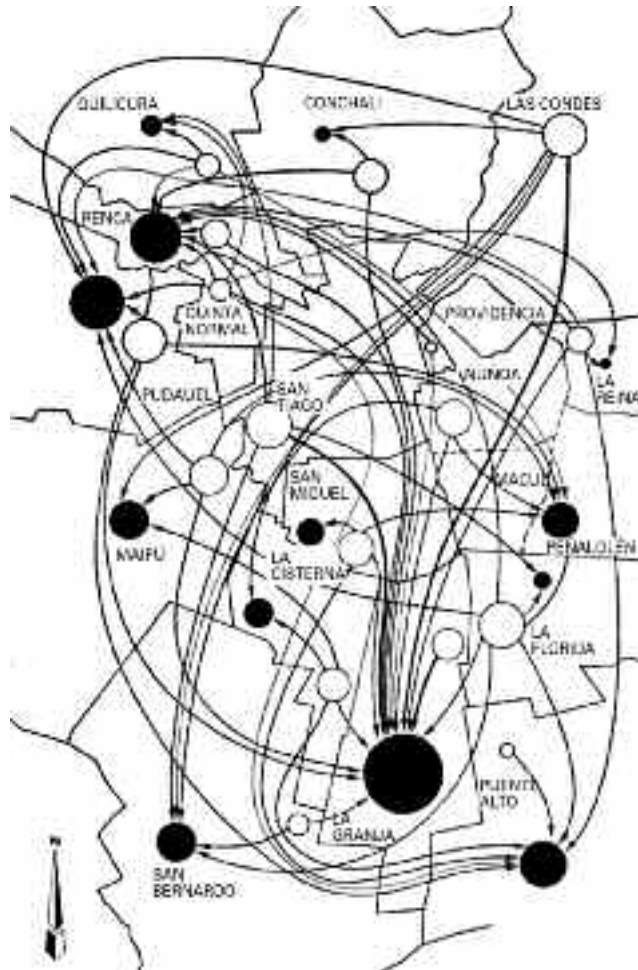
La tenencia del suelo urbano quedó regularizada, y así se establecía las bases para el mercado del suelo de la ciudad.

La antigua estructura administrativa y territorial de los municipios desapareció: un territorio que había estado dividido en 14 comunas, se fragmentó en 32 unidades territoriales. Los antiguos territorios municipales se modificaron, se cambiaron sus límites, se subdividieron, todo esto bajo el criterio de establecer una homogeneidad socioeconómica que permitiera tanto un mejor funcionamiento administrativo como el control político de los habitantes.²¹

20 “Según datos proporcionados por *El Mercurio*, hasta el 25 de junio del presente año (1981) se han efectuado 1.081 traspasos, que afectaban a un total aproximado de 335 mil alumnos y 15 mil profesores y empleados administrativos”. Pozo (1981), 46.

21 Clarisa Hardy (1988) indica cómo la construcción de un nuevo orden neoliberal necesitó de reformas en el

Plano 2
Erradicación de pobladores de campamentos del Área Metropolitana por comuna de origen y destino, 1979-1985

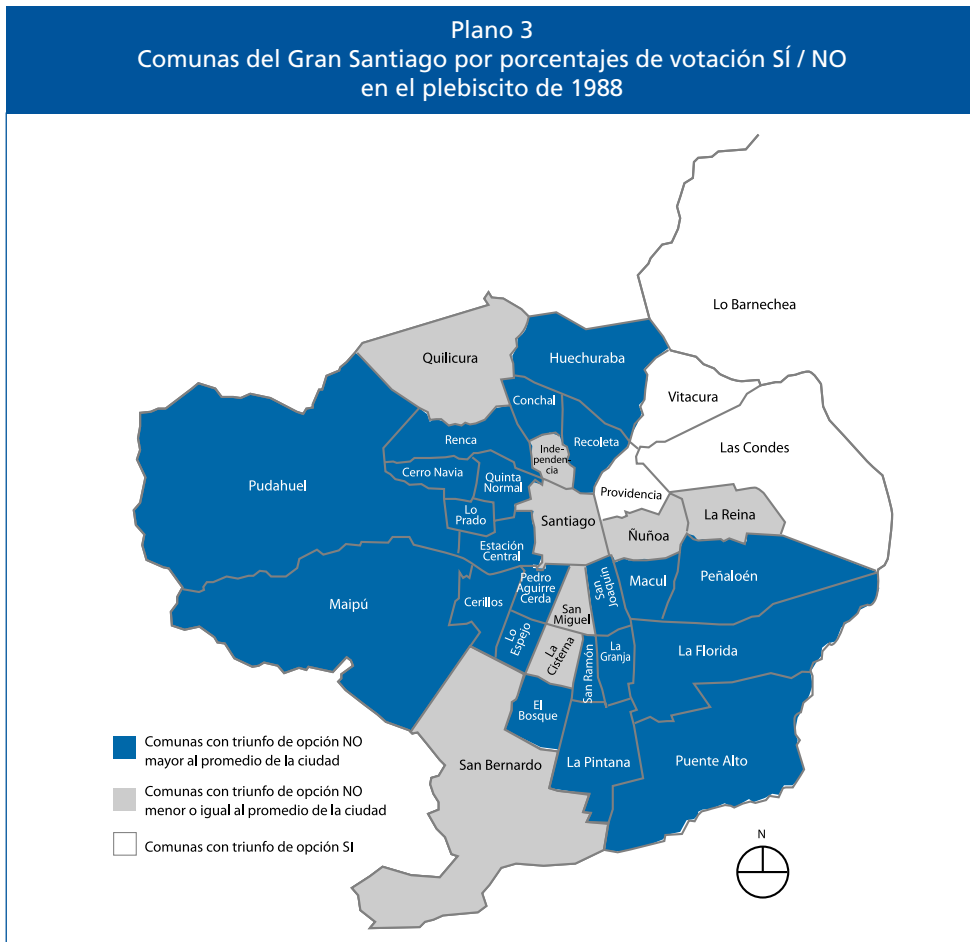


Fuente: Morales y Rojas (1987).

Nota: En lo referente a traslado de familias pobladoras, el plano no contempla los siguientes flujos:

- a) Aportes de la cuota ministerial.
- b) Provenientes de comunas no identificadas.
- c) Erradicaciones hacia comunas suburbanas.
- d) Erradicaciones hacia comunas no identificadas.

Las superficies de los círculos han sido calculadas en función del total de familias erradicadas y recibidas por cada comuna.



Fuente: SUR Profesionales, *Hechos Urbanos 79* (octubre 1988).
 Comuna con triunfo opción NO mayor al promedio de la ciudad.
 Comunas con triunfo opción NO menor o igual al promedio de la ciudad.
 Comunas con triunfo opción Sí.

sistema político-administrativo, lo que se materializó en una nueva división político-administrativa del país y de las autoridades que gobernarían. La nueva estructura incluyó 13 regiones con 51 provincias y 335 comunas; en paralelo, se establecieron líneas de acción, instituciones estatales, autoridades y marcos legales. La autora señala que esta organización territorial, en un marco de desconcentración, aseguraba la distribución del poder central, pero también el control político, y no disminuía sino que aumentaba la diferencia entre comunas y la segregación socioespacial. Todo esto era congruente con una concepción geopolítica que asegura una distribución del poder central altamente protegido en lo político y subsidiario en lo económico. En este marco, la gestión municipal se centraba en la figura del alcalde, que ejercía el poder de manera unipersonal, lo que se ha descrito como la 'alcaldización' de los municipios.

La administración de los servicios públicos, como educación y salud, fue traspasada en parte a los municipios, en un proceso que alcanzaba su plenitud en la privatización de los mismos. La vivienda dejó de ser un derecho para los ciudadanos; los subsidios habitacionales tuvieron por objeto la construcción de unidades de vivienda por sobre la satisfacción de necesidades sociales.

Se estableció una nueva legislación laboral que redujo la capacidad de negociación de los trabajadores.

La privatización de la seguridad social, iniciada en esos años, condujo posteriormente a la creación de grandes fondos de inversión –las AFP, Administradoras de Fondos de Pensiones– que hoy día inciden en el mercado de la tierra urbana y de expansión de la ciudad. Constituyen la fuerza motriz del desarrollo inmobiliario en la medida en que amplían el mercado de capitales de largo plazo, que permite financiar la adquisición de vivienda para aquellos hogares que tienen capacidad de endeudamiento.

Nada ilustra más claramente ese ‘orden’ que la ciudad fragmentada socioeconómica y políticamente que muestra el siguiente plano, con los resultados por comuna del plebiscito de octubre de 1988 en que se dirimía la permanencia de Pinochet en el poder: aquellas comunas en que ganó la continuación del régimen (el SÍ) corresponden exactamente a los territorios donde residían los sectores de mayores ingresos no sólo de la ciudad, sino también del país.

La ciudad neoliberal realmente existente (1990-2008)

A fines de los ochenta, la reestructuración neoliberal de la economía comenzó a expresarse con fuerza en la ciudad.²² Lo que había sido el paisaje urbano de Santiago, la base material de la industrialización sustitutiva de

importaciones y de la presencia activa del Estado en la producción y en los servicios sociales, desaparecía o se deterioraba irremediablemente. La apertura de la economía había afectado a las antiguas industrias: las grandes textiles, las fábricas de metalmecánica y muchas otras habían cerrado. Los ferrocarriles habían dejado de funcionar: los grandes patios de maniobras se veían abandonados, con vagones en desuso, y las antiguas estaciones con sus estructuras de hierro de fines del siglo diecinueve en clara decadencia. Los servicios del Estado se encontraban deteriorados, los hospitales públicos descuidados; los establecimientos educacionales fiscales habían sido traspasados a los municipios (Dockendorff, 1992; Hardy, 1988).

- Las bases para la reconstrucción neoliberal estaban establecidas.
- El mercado del suelo se había ordenado: los terrenos ocupados por campamentos situados en zonas de futura atracción inmobiliaria habían sido despejados. Tal como se decía, se había resuelto el problema de la tenencia: habían sido devueltos a sus antiguos propietarios.
- La estructura político administrativa de la ciudad correspondía ahora a una división territorial fragmentada de municipios con áreas homogéneas en términos socioeconómicos.
- Los servicios públicos –agua, electricidad, recolección de basura, gas– habían sido privatizados.
- La organización laboral fue fragmentada y su capacidad reivindicativa, reducida.
- La seguridad social había sido privatizada. Se estableció un sistema de capitalización individual y la administración de los fondos quedó en manos administradores privados, que posteriormente han tenido un papel importante en las operaciones inmobiliarias.

22 En esos años, Santiago era un escenario urbano incierto: se vivía los inicios de una transición política que el país percibía como problemática, aunque venía acompañada de un modelo económico que ofrecía certezas inmediatas. La reestructuración capitalista de la economía comenzaba a mostrar resultados positivos: aumentaba la producción, la economía del país crecía cerca del 7 por ciento anual, se fortalecía la inserción en los mercados internacionales (Martínez y Díaz 1995). Nada de eso, por supuesto, impedía que se mantuvieran altos niveles de pobreza, cercanos al 38 por ciento de la población del país, y que se profundizara la ya alta desigualdad en la distribución de ingresos.

Así, la actividad de la construcción, el suelo urbano y la ciudad quedaron listos para que, a lo largo de los años noventa, se transformaran en un gran negocio. Se traspasó progresivamente la iniciativa urbana y la actividad de la construcción a los empresarios privados, desregulando cada vez más la legislación urbanística. La planificación urbana actualmente se sigue viendo superada por la *gestión urbana*, cuyos instrumentos son *los grandes proyectos urbanos* y *la cooperación público-privada*, que permiten la valoración del suelo.

Como señalamos, es indudable que Santiago, en sus aspectos sociales, económicos y físicos, ha cambiado notablemente desde 1990 a la fecha. Se han construido cientos de miles de viviendas, mejoró la infraestructura vial, se cuenta con autopistas urbanas con sistemas de telepeaje. Abunda aquello que Carlos de Mattos denomina los ‘artefactos urbanos de la globalización’: malls, edificios ‘inteligentes’ para empresas, clínicas y universidades privadas, amplia conexión digital, grandes instalaciones de almacenaje y distribución de productos, nuevo aeropuerto internacional, etcétera, etcétera.²³

23 De Mattos (1999) establece que el actual Santiago neoliberal se puede caracterizar por una tendencia incontrolable a la suburbanización, con un periurbano difuso; una estructura metropolitana polarizada y fuertemente segregada; y la irrupción de nuevos artefactos urbanos, que denomina los artefactos de la globalización. Con relación a este último punto, se refiere a la cara moderna de la actual ciudad, de la cual forman parte los núcleos de actividades empresariales, centros comerciales diversificados, hoteles cinco estrellas y recintos para conferencias y eventos, configuraciones urbanas para el esparcimiento, edificios y conjuntos residenciales protegidos y segregados. Es decir, a nodos y artefactos urbanos que superan la escala nacional y se conectan con cualquier otro nodo, cualquier otro artefacto, en cualquier otro país con el cual se comparta características; en ese sentido, De Mattos señala también que se debe tomar en cuenta la función que cumplen las tecnologías de información y comunicación en la configuración de la actual ciudad neoliberal.

Nada de lo anterior estaba en el imaginario de los santiaguinos hace veinte años atrás.

Lo que existía y siguió existiendo

Con la vuelta a la democracia se evidenció lo heredado de la dictadura: una ciudad en la que se había profundizado la segmentación socioespacial y política, y también una forma de gobernar que sustentaba el modelo neoliberal de diferentes maneras y en distintos niveles: desde el escaso interés por incluir a los diversos actores en la arena política y en la definición de problemas sociales –sea por temor a una explosión de demandas o por una aproximación tecnocrática a las soluciones–, hasta casos concretos de políticas sociales, como las de vivienda, que continuaron promoviendo la segregación y aislamiento de los más pobres con respecto a la trama y los sistemas institucionalizados de la ciudad. Ocurrió, como dice Carlos De Mattos que “lo que existía siguió existiendo”; o, si se quiere, que aquello que Brenner y Theodore (2002: 357) llaman la ‘dependencia de la trayectoria’ se expresó con fuerza, de manera que las decisiones de políticas económicas, sociales y territoriales tomadas a través de los años de la dictadura siguieron dando forma a la ciudad.

La división territorial municipal iniciada a fines de los años setenta fue completada por el gobierno democrático, el cual puso en marcha los municipios que faltaba instalar, proceso que culminó con las elecciones de autoridades comunales de 1992. Esto significó consolidar la fragmentación política de la ciudad en 34 entidades autónomas, con características socioeconómicas homogéneas. Como ya se indicó en la Introducción, los efectos sociales de esta fragmentación se expresan claramente en el ámbito de la edu-

cación: ésta siguió siendo administrada por los municipios, que en el caso de las comunas más pobres cuentan con escasos recursos para ello, situación que ahonda la brecha entre el rendimiento de los alumnos de estos establecimientos municipales, y el de escuelas privadas o subvencionadas.

El fuerte impulso a la construcción de miles de viviendas subsidiadas en zonas al interior del límite urbano, antigua periferia de la ciudad en los años ochenta, fue posible por la regulación de la tenencia y erradicación de asentamientos irregulares realizada a principios de los años ochenta, lo que permitió ordenar el mercado del suelo y abrir oportunidades para la inversión especulativa por parte de las empresas constructoras e inmobiliarias.

El desarrollo de las actividades inmobiliarias ha tenido un fuerte impulso a través de las desregulaciones de las normativas urbanas, tales como la ‘urbanización por condiciones’, que permitieron la construcción de ‘mega proyectos urbanos’ fuera de los límites urbanos. En la práctica se eliminó la planificación urbana tradicional, dándose paso, a la “adopción del principio ‘el mayor y mejor uso’ como la base de las más importantes decisiones de planificación de uso del suelo” (Brenner y Theodore, 2002: 371). Un ejemplo de ello ha sido la construcción de una red de autopistas urbanas con telepeaje, conectadas a autopistas interurbanas, que dio origen a nuevas modalidades de negocios inmobiliarios donde se vinculan las ventajas de accesibilidad con bajos precios del suelo, asegurando grandes ganancias a los desarrolladores. El suelo de la ciudad es hoy más que nunca una oportunidad de negocio.

A lo largo de los años noventa hasta la fecha, ha habido un debate sobre el suelo urbano que ha cruzado toda la normativa urbanística, particularmente de la ciudad de Santiago. Según Trivelli (2009), el modelo

neoliberal se sustenta en un diagnóstico artificial sobre ‘la escasez de suelo’, vinculado al interés por especular con los precios de los terrenos. Para la verificación de su hipótesis, analiza las políticas de desarrollo urbano desde 1978 hasta el presente, tomando en cuenta los contextos históricos en que dichas políticas se plantean, sus objetivos, mecanismos, estrategias, y sus consecuencias en la configuración de la ciudad. Concluye que en la actualidad hay suelo disponible dentro del límite urbano; que éste excede ampliamente los requerimientos del Gran Santiago; y que los actuales proyectos estatales para el cambio en la configuración espacial de la ciudad están relacionados no con un interés por responder a derechos sociales, sino con un interés de mercado.

*Tres ejemplos de políticas reales:
lo que es no es*

De las políticas urbanas que se han aplicado en Santiago en los años recientes, por lo menos tres se destacan por no ser lo que dicen ser; son las referidas a los megaproyectos urbanos, las viviendas sociales y al transporte urbano (Plan Transantiago). Estas tres políticas remiten a instrumentos de planificación que tienen un carácter físico funcional, y que ignoran las relaciones sociales dentro de la ciudad y las consecuencias diferenciales que tienen sobre la calidad de vida y las oportunidades de las personas. No hay mecanismos de gestión en una visión integrada, y menos aún una visión política de la ciudad que realce principios básicos de convivencia ciudadana, de deberes y derechos de los ciudadanos, y para qué hablar de la formación de ciudadanía plena más allá de la condición de mero agregado de consumidores, que es la que predomina.

Los megaproyectos. Un lugar común en Chile es decir que las empresas del sector de la construcción buscan la venta de sus productos en el menor plazo posible para alcanzar una alta rotación de su capital. En esta perspectiva, se trataría de proyectos que debieran estar en estrecha sintonía con la demanda. Pero los megaproyectos urbanos promovidos en Santiago a mediados de los años noventa parecen desafiar esa lógica tradicional de los negocios inmobiliarios: la cantidad de terrenos o de viviendas que los megaproyectos ofrecen es de tal magnitud, que ellos solos abastecerían por muchos años el total de la demanda anual de terrenos y viviendas en el Área Metropolitana. No parece razonable que se ofrezca la construcción de viviendas que después no será posible vender, pero tal irracionalidad es sólo aparente y un nuevo equívoco. De hecho, resulta –tal como Poduje y Yáñez (2000) señalan– que: (a) Muchos megaproyectos urbanos de los años noventa en la periferia de Santiago existen sólo como proyectos inmobiliarios (que no necesariamente se construyen) porque alrededor de su operación financiera surgen otras alternativas de negocios más estables y seguras que la venta de lotes o viviendas, y que solo se posibilitan por la captura de la valoración de los terrenos. (b) Resulta también que por el gran tamaño de estos proyectos inmobiliarios, su aprobación por parte del Estado sólo es posible a través de modificaciones de los Planos Reguladores. Así, estos planos que eran los instrumentos tradicionales de ordenamiento del territorio y que habitualmente son objeto de crítica por parte de los empresarios inmobiliarios por sus restricciones, se transforman en el instrumento que posibilita la valoración de la tierra. Y como señalan Poduje y Yáñez, “una política pública que esencialmente se presenta como motivada por objetivos de equidad, pasa a ser un efectivo

instrumento para estimular la especulación con el espacio urbano”.

Los inversores inmobiliarios son los principales actores en la modificación socioespacial de la actual ciudad, que buscan la generación de plusvalía sin una justificación real desde el punto de vista de la demanda. En los pocos casos de megaproyectos construidos (como “La ciudad empresarial” o “Piedra roja”), estos pueden ser comprendidos como ‘puentes’ que se saltan la ciudad y que, al no hacerla visible, influyen negativamente en la construcción de un espacio que podría actuar, a la vez y de manera dialéctica, como contenedor y posibilidad de acciones que construyan a los ciudadanos como sujetos y objeto de derechos.

Las políticas habitacionales. Hay palabras o frases que son de uso común en Chile, a las cuales la tradición o la historia parece otorgarles un significado del cual carecen: ‘vivienda social’ es una de ellas. La combinación de ambas palabras lleva a pensar que se trata de algún tipo de vivienda promovida por alguna iglesia, por algún grupo de voluntarios o por un Estado de Bienestar. No es así. En la política habitacional chilena de los últimos treinta años, el término ‘vivienda social’ se refiere a una construcción que es definida por su precio inicial de tasación: si su precio (de acuerdo con una tabla del Minvu) es menor de 400 UF (ahora 520 UF),²⁴ se trata de una vivienda social; si es mayor, no lo es. Y allí comienzan todos los equívocos: se creía que existía una política de vivienda social, pero no: lo que hay y ha habido es una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas; se creía que existía una preocupación por la

²⁴ La Unidad de Fomento (UF), como índice variable, no tiene una equivalencia fija con el dólar, pero fluctúa entre USD 30 y 50 dólares.

construcción de viviendas para familias pobres: no, la preocupación era la construcción del mayor número posible de unidades de vivienda de menos de 400 UF, sin preocupación social, de vivienda o de urbanismo.

Las políticas de financiación dan cuenta de los resultados de la aplicación de un enfoque neoliberal donde priman las decisiones mercantilistas por sobre las redistributivas y reivindicativas de derechos sociales. El resultado ha sido un alto número de viviendas sociales construidas, pero de muy bajo estándar. Por lo mismo, el stock construido no es una solución, sino un nuevo problema social²⁵. Lo pertinente es hablar de una política de financiamiento para la construcción de viviendas baratas, más que de una política habitacional propiamente tal. El problema generado por esta política de financiamiento se relaciona no sólo con la baja calidad del stock, sino también con las condiciones de convivencia social que ellas permiten y la desconexión o localización marginal de los conjuntos de vivienda social respecto de la trama urbana y los servicios de la ciudad. A ello se suma la concentración de pobreza en zonas periféricas como resultado mismo de la política, y de su incapacidad para responder al derecho a la ciudad de los excluidos de ella.

El transporte urbano. Durante muchos años, la visión de la ciudad fue la de calles atochadas de buses, contaminadas atmosférica y acústicamente. La aplicación y mantenimiento del modelo neoliberal creó un sistema desintegrado, con superposición de nodos, ineficiente y aparentemente sin apo-

yo público (Oscar Figueroa 2008). Ese modelo de transporte público fue producto de la aplicación de políticas de libre mercado y de competencia durante la dictadura militar, y generó diversos problemas urbanos.

La puesta en marcha del Plan Transantiago²⁶, en el año 2008, entendido como un intento de 're-reorganización' del transporte público, no logró solucionar los conflictos, sino que añadió nuevos. Se ofreció como la gran modernización megaempresarial del transporte del Área Metropolitana, que terminaría con la anarquía microempresarial de la movilización colectiva, se autofinanciaría y reduciría los tiempos de viaje, la congestión y contaminación de la ciudad, al disminuir el uso del automóvil particular, entre otros beneficios.

Sin embargo, su diseño y puesta en marcha es una larga historia de equívocos. Por

25 La actual ministra de Vivienda, Patricia Poblete, así lo reconoció cuando dijo: "No queremos que los próximos gobiernos tengan que deshacer lo que nosotros hicimos mal ahora en vivienda, del mismo modo como nosotros estamos recuperando barrios porque antes no se pensó en ellos" (*El Mercurio*, Santiago, 28 de mayo de 2006).

26 El Transantiago es uno de los doce programas del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), que propuso el Estado el año 2000, y cuyos objetivos eran priorizar el transporte público, promover el uso racional del automóvil, desarrollar el transporte no motorizado. Como parte del PTUS, los fines del Transantiago eran introducir nuevas formas de gestión, reducir los impactos ambientales, optimizar la infraestructura vía urbana, crear un sistema integrado y eficiente (en conexión con el Metro), reducir la flota, reestructurar la malla de recorridos y la operación de los servicios, entre otros. Para llevar adelante el PTUS se creó una comisión estatal compuesta por diversos ministerios y autoridades de gobierno. Para administrar el Transantiago, se creó el Administrador Financiero del Transantiago (AFT), en el que participan el Banco Estado, el Banco de Chile, el Banco de Crédito e Inversiones, el Banco Santander Chile y la Promotora CMR Falabella. En el año 2001 se iniciaron las primeras acciones del Programa (construcción de vías segregadas para los autobuses), las que continuaron en años posteriores (pavimentación de vías, disminución de la flota de autobuses, cambios y adquisición de nuevos, licitación de recorridos, cambios en el sistema de pagos, entre otros). En cuanto a los usuarios del sistema de transporte, los principales problemas se produjeron el año 2007, cuando se dividió la ciudad en diez zonas de servicio, se cambiaron los recorridos y se implementó el pago con tarjeta electrónica. Actualmente el AFT tiene un alto déficit financiero, lo que lo ha llevado a solicitar subsidios al Estado.

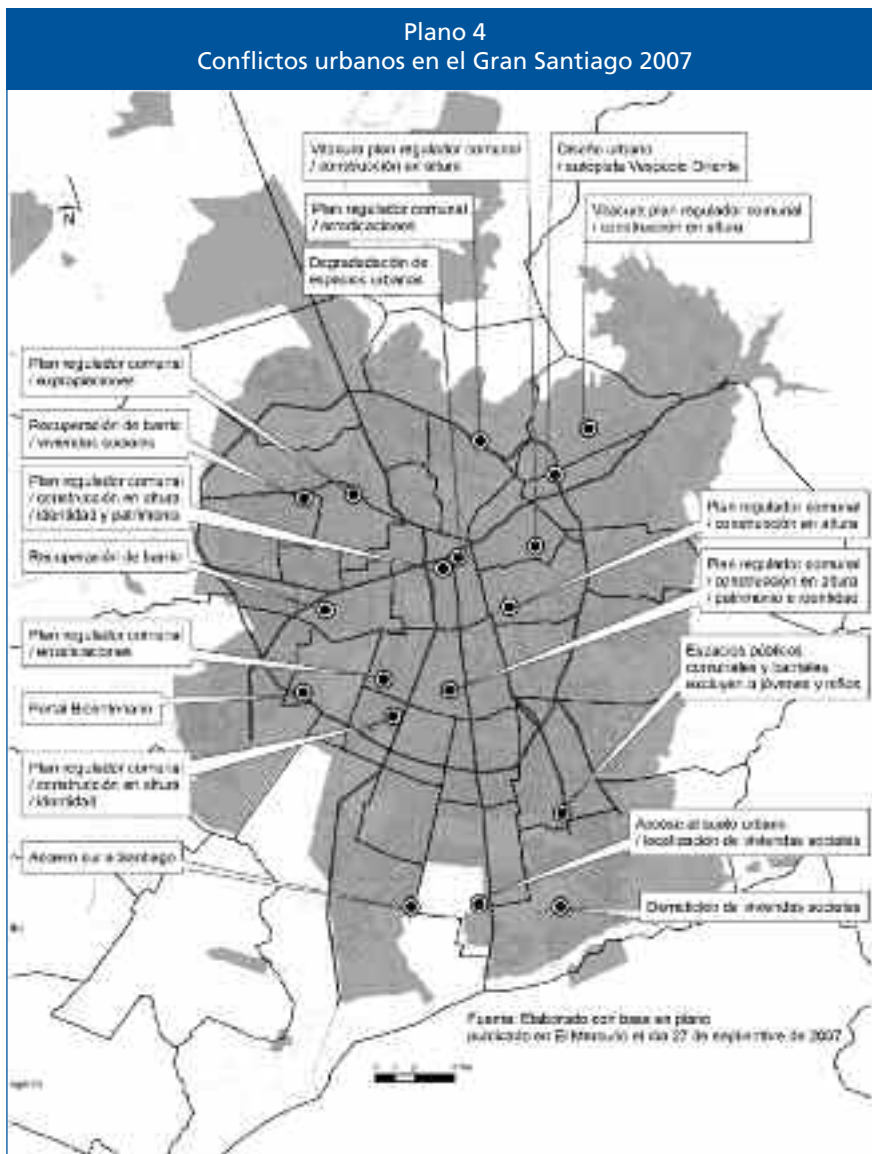
múltiples razones, los operadores privados no han funcionado bien, y hoy se tiene un servicio de transporte privado en la ciudad que requiere de subsidios públicos para operar. En su fracaso se complementaron mutuamente la soberbia tecnocrática de los diseñadores de modelos de transporte, la ideología de la eficiencia y seriedad de la empresa privada y la ignorancia de los administradores públicos. A los diseñadores les bastó que sus modelos funcionaran y el supuesto de que era posible mantener la tarifa propuesta con un número menor de buses. El sistema comenzó a funcionar con menos de tres mil buses, cuando se habían previsto inicialmente siete mil. Las autoridades públicas, al intentar obligar a las empresas a ampliar sus flotas, modificar recorridos y el cumplimiento de otras medidas, descubrieron que los contratos de las concesiones por ellas establecidos y firmados no les permitían prácticamente realizar modificaciones. La conclusión del ministro de Hacienda en la comisión investigadora de la Cámara de Diputados fue “echando a perder se aprende”.

El Transantiago, con una lógica racional, que considera tiempos de viaje, gasto de gasolina, pasajeros transportados, aplica una estructura de viajes que sería normal y adecuada en una ciudad cohesionada social y físicamente, sin grandes segregaciones y relativamente compacta. Pero esa ciudad no existe. Desde la década de los sesenta, la ciudad de Santiago se ha ido extendiendo por la construcción de poblaciones de vivienda social en la periferia, cada una separada de la otra, cada vez más lejos, sin ninguna estructura vial que las articule. Y este modelo que sin restricciones ha guiado las políticas urbanas impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las últimas décadas, no se superpone bien al mapa de viajes del Transantiago. La prueba de esto es que el Transantiago funciona bien en algunas par-

tes de la ciudad, y se cumplen sus objetivos de reducir el smog, el ruido, el atochamiento de transporte público, entre otros males. Pero ésa es la parte de la ciudad integrada, y que corresponde más o menos a lo que se construyó de acuerdo con los viejos manuales de urbanismo.

La visión de Figueroa (2008) sobre el Plan Transantiago viene a ser confirmada y sustentada por el informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007) sobre su diseño e implementación, donde se detalla el grave impacto que ha tenido en las condiciones de vida de los ciudadanos de Santiago. ¿Cuáles son algunas de las conclusiones a las que llegó la Comisión? El actual sistema de transporte no cuenta con una buena cobertura, ni siquiera para llegar a hospitales y escuelas. Tiene una malla de recorridos ilógica, aumenta los tiempos de espera, no toma en consideración la inseguridad por aislamiento para llegar a paraderos, provoca hacinamiento en otro importante medio de transporte, como es el Metro, entre muchas otras fallas. La nueva malla de recorridos podría ser eficiente en una ciudad que no estuviera tan agudamente segregada como Santiago, pero en la ciudad tal cual es, ese mapa de viajes no dialoga con el modelo de las poblaciones periféricas, construido durante años.

El Transantiago es un ejemplo emblemático de que el problema de la ciudad sí es un asunto técnico y de financiamiento, pero también de cómo en los últimos treinta años se ha ido ordenando el territorio para desposeer a los pobres de beneficios y derechos, de cómo se ha ido produciendo social y políticamente un espacio inequitativo.



Fuente: Elaborado con base en plano publicado en El Mercurio el día 27 de septiembre de 2007. Datos recopilados por el Observatorio Vivienda y Ciudad de Corporación Sur.

Comentarios finales

Hackworth (2007) señala que el éxito del neoliberalismo se apoya en la extendida creencia de que no hay alternativa a sus políticas: “De ser un movimiento político, el neoliberalismo queda transformado en algo que

es natural, democráticamente elegido o completamente predecible” (p. 200). Es lo que llama el síndrome No Hay Alternativa. Y agrega: “Sería arrogante e ingenuo de parte de este autor sugerir un antídoto sencillo a ese síndrome, pero sostengo que hay lecciones esperanzadoras que pueden reco-

gerse de las experiencia de activistas que hoy intentan reemplazar el neoliberalismo con algo fundamentalmente más progresivo o incluso un poco más compasivo” (p. 201).

Retomando a Hackworth, el antídoto al síndrome No Hay Alternativa está ahí, en la ciudad: hay que saber leerlo. Está en los nuevos conflictos urbanos, en las críticas a las autopistas urbanas, a la especulación inmobiliaria, al Transantiago, a las políticas de construcción de viviendas de mala calidad (Ver Plano 4). Y se aloja en la memoria y los imaginarios de la gente que recuerda que fue posible algo distinto.

Francisca Márquez (2008), con motivo de la celebración de los cincuenta años de La Victoria, en *Memorias de La Victoria. Relatos de vida en torno a los inicios de la población*, destaca la importancia histórica de los imaginarios de los pobladores.

A partir de la definición de imaginarios como matrices de sentido históricas y colectivas, ella recorre testimonios de antiguos residentes de La Victoria para hablar de lo que significó la producción de espacio urbano desde los márgenes, proceso en el cual hombres y mujeres devinieron en actores urbanos, en un movimiento que implicaba la irrupción de los excluidos en la ciudad. Los imaginarios y testimonios de los cuales habla Márquez son significativos, y así lo indica, porque según la autora muestra que en tiempos de segregación y murallas, en los tiempos de No Hay Alternativa, sí es posible ‘reverter’—salir de sus términos o límites—una situación y llevar a la práctica un cuestionamiento profundo del neoliberalismo realmente existente.

Actualmente en Santiago, el escenario es, al menos, complejo. Por una parte, el discurso de la inclusión social en las políticas públicas y sociales; y por otra, la desregulación de la planificación urbana, la aplicación de programas mediante los cuales se frag-

menta física y simbólicamente el espacio. Ambos discursos provienen del Estado. Son discursos contradictorios: mientras uno incentiva la inclusión, la incorporación social, el otro establece las bases materiales para la fragmentación del espacio donde se llevarán a cabo las políticas de inclusión social.

Estos discursos comienzan a enfrentarse en la escena urbana. Por un lado, están los vecinos y los beneficiarios que toman como suyo el discurso de la inclusión social; y por otro, los organismos públicos continúan reduciendo los alcances de los instrumentos de planificación. Así, nuevas formas de organización y nuevas solidaridades están surgiendo al nivel local; los vecinos luchan por demandas muy concretas y particulares como lo son el derecho a permanecer viviendo en determinados barrios afectados por procesos de gentrificación, o por obtener servicios social, o por la protección de sus trabajos. Estas luchas se dan en un contexto vulnerable y muy acotado.

Algo está ocurriendo 

Referencias bibliográficas

- Apple, Michael (2002), *Educación “como Dios manda”. Mercados, niveles, religión y desigualdad* (Buenos Aires: Paidós).
- Benhabib, Seyla (2006), *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global* (Buenos Aires: Katz).
- Benjamin, Walter (1980), “Le Flâneur”, en *Poesía y capitalismo. Iluminaciones II* (Madrid: Taurus).
- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002), “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”, en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (Malden: Blackwell Publishers).
- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002), “Cities

- and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'", en *Antipode* 34(3): 349-379.
- Castells, Manuel (1987), *Capital multinacional, Estados nacionales y comunidades locales* (México, D.F.: Siglo XXI Editores).
- Collins, Joseph y John Lear (1995), *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look* (Oakland, CA: Food First Books).
- Comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007), "Transantiago: Propuesta y conclusiones". Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados, encargada de analizar los errores en el proceso de diseño e implementación del Plan Transantiago. Santiago, diciembre.
- De Mattos, Carlos (1999), "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo", en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 25(76), diciembre, 29-56.
- Dockendorff, Eduardo (coord.) (1992), *Santiago, dos ciudades. Análisis de la estructura socio-económica espacial del Gran Santiago* (Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo).
- Duque, Joaquín y Ernesto Pastrana (1972), "Movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 4, diciembre, 259-268.
- Figuroa, Oscar (2008), "Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. antecedentes para Transantiago". Texto inédito.
- Gough, Jamie (2002), "Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities", en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (Malden: Blackwell Publishers).
- Gramsci, Antonio (2004), "La formación de intelectuales". *Textos de los cuadernos posteriores a 1931*. En *Antonio Gramsci, Antología* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Hackworth, Jason (2007), *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism* (Ithaca: Cornell University Press).
- Hardy, Clarisa (1988), *La ciudad escindida*. (Santiago: Programa Economía del Trabajo).
- Harvey, David (2007), "Neoliberalism as Creative Destruction", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1): 21-44.
- Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism* (New York: Oxford University Press).
- Hechos Urbanos(1984), *Boletín de información y análisis SUR*, no. 35.
- Hechos Urbanos (1988), *Boletín de información y análisis SUR*, no. 79, octubre.
- Hechos Urbanos (1984), "Las víctimas de un año de protesta y represión", en *Hechos Urbanos*. Suplemento *Juventud*, s/n. (Santiago: SUR Estudios).
- Heller, Ágnes y Ferenc Fehér (2000), *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo* (Barcelona: Península).
- Lechner, Norbert (2007), "Nuestros miedos", en *Las sombras del mañana*, vol. 1 de *Obras Escogidas* (Santiago: LOM Ediciones).
- Lefebvre, Henri (1996), *Writing on cities* (Malden: Blackwell Publishers).
- Martínez, Javier y Álvaro Díaz (1995), "Chile: la gran transformación". Documento de Trabajo 148, Santiago: SUR Profesionales. Publicado en inglés con el título *Chile: The Great Transformation* (Washington, DC: The Brookings Institution).
- Martínez, Javier y Margarita Palacios (1996), *Informe sobre la decencia* (Santiago: Ediciones SUR).
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile (1978), *Problemas de vivienda y planeamiento de ciudades*. Publicación 103 (julio), Arnold Harberger. (Santiago: MINVU).
- Morales, Eduardo y Sergio Rojas (1987), "Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular", en VV.AA., *Espacio y poder: los pobladores*. (Santiago: FLACSO).
- Musterd, Sako y Win Ostenderf (eds.) (1998), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and exclusion in Western cities*. (London: Routledge).

- Peck, Jamie y Adam Tickell (2002), “Neoliberalizing Space”, en *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. (Malden: Blackwell Publishers).
- Poduje, Iván y Gloria Yáñez (2000), “Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados”. Ponencia presentada en Seminario Internacional “Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2000.
- Pozo, Hernán (1981), *La situación actual del municipio chileno y el problema de la “municipalización”* (Santiago: FLACSO).
- Rodríguez, Alfredo (1983), “Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados”, en *Por una ciudad democrática*. (Santiago: Ediciones SUR).
- Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (2008), “El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile”, en Domike, Arthur (ed.) *Sociedad civil y movimientos sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina*, (Washington, D.C.: BID).
- Smith, Neil (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the revanchist city* (New York: Routledge).
- Theodore, Nik; Jamie Peck y Neil Brenner (2009), “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, en *Temas Sociales* (Santiago de Chile: Ediciones SUR) 66 (marzo).
- Trivelli, Pablo (2009), “Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979-2008”, en Santiago, una ciudad neoliberal, A. Rodríguez y P. Rodríguez, eds. (Quito: OLACCHI).



Debates