

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y
Paula Rodríguez,
editores

Santiago, una ciudad neoliberal



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor General
Fernando Carrión

Coordinador Editorial
Manuel Dammert G.

Asistente Editorial
Ana Carrillo Rosero

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

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

Contenido

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

Capítulo II

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

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

Capítulo III

La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)

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

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

Capítulo IV

Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

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

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

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

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

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

Colofón

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

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

Estructura administrativa de la ciudad*

Clarisa Hardy

El dominio de concepciones centralistas ha regido la estructura institucional del Estado y del gobierno del país, casi desde siempre. En estas materias se producen, tal vez, las más importantes reformas introducidas por este régimen: un intento de regionalización y descentralización que les proporciona a las regiones mayores grados de autonomía, y a los municipios, mayores atribuciones y recursos.

Sin embargo, el marco económico y político en el que se ensayan estas transformaciones torna más bien formal el intento de regionalizar el país, así como inviable el mecanismo de descentralización de las decisiones. No obstante los apoyos legales que están tras todas estas iniciativas, el poder vertical de índole unipersonal les resta efectiva autoridad a los distintos responsables de la gestión regional, provincial y comunal. De igual manera, la lógica que gobierna el acontecer económico y el dominio del mercado como único criterio regulador, mantienen los desequilibrios regionales y las diferencias locales reduciéndoles, así, su capacidad propia de acción.

Podríamos caracterizar este fenómeno no sólo como el modelo autoritario de regionalización sino, además, como un no bien resuelto proceso de cambios que, aunque se esfuerza por legalizar institucionalmente la descentralización, no logra romper el peso histórico del centralismo como concentrador del poder y de los recursos.

La Región Metropolitana no escapa a estas características. Beneficiada en los logros obtenidos dentro de la distribución nacional de recursos, lo que ciertamente le proporciona claras ventajas respecto de otras regiones

* Publicado originalmente en: Hardy, Clarisa (1988). *La ciudad escindida. Los problemas nacionales y la Región Metropolitana*. Santiago: Programa Economía del Trabajo (PET). pp. 41-58

del país, mantiene internamente las desigualdades entre distintas áreas de la ciudad. La supuesta autonomía de las municipalidades para gobernarse se debilita frente a un poder central fiscalizador y la disparidad de recursos entre los distintos gobiernos locales hace que algunos puedan tener espacio para decisiones, mientras otros, la gran mayoría, restringen el ámbito de sus decisiones a aspectos bastante marginales. De alguna manera podemos afirmar que la ciudad recoge, en su ordenamiento espacial, por una parte, la centralidad del poder; y por otra, las desigualdades sociales y económicas que hoy segregan a la población.

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

Gobierno local en la Región Metropolitana

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

La construcción e intento de fundación de un nuevo orden nacional, motor ideológico de la gestión política de los nuevos gobernantes, implicó un vasto proceso de reformas, entre las que desempeñaron un papel preponderante las relativas al sistema político-administrativo. Ello se materializó en una nueva división administrativa del país que suponía determinadas concepciones tanto acerca del territorio como de las autoridades que habrán de regirlo en los niveles nacional, regional, provincial y comunal.

A escala nacional, el país se dividió en 13 regiones, con 51 provincias y 335 comunas. Cada ámbito territorial quedaba bajo la autoridad política del nivel respectivo, y esta línea jerárquica era encabezada por el propio Presidente de la República quien, además, hasta 1989 ha mantenido el cargo de comandante en jefe del Ejército. Paralelamente, se estableció

una línea técnica, que corresponde al Sistema Nacional de Planificación, y cuyas funciones son las de coordinar y armonizar la implementación de planes y proyectos de las diferentes entidades y niveles de administración territorial del país. Visto esquemáticamente, el sistema de gobierno y administración del Estado opera en cuatro niveles de la realidad (nacional, regional, provincial y comunal) y a través de tres líneas o subsistemas de acción (político, social y económico), cuya traducción corresponde a lo que podríamos denominar sus sistemas jerárquico, participativo, técnico, respectivamente, según puede observarse en el esquema organizativo que se presenta a continuación.

La línea jerárquica o de la autoridad política está presidida, a escala nacional, por el Presidente de la República, con la participación del Ministerio del Interior y la Junta de Gobierno. A niveles regionales, por los correspondientes intendentes. A niveles provinciales por los gobernadores respectivos. Y en los niveles locales, por los alcaldes municipales.

Cuadro 1: Esquema simplificado del sistema de gobierno – Administración del Estado

Niveles	Subsistemas		
	Participativo	Jerárquico	Técnico
Nacional	Consejo Nacional de Desarrollo	Presidente de la República Ministerio del Interior Junta de Gobierno	Oficina de Planificación (ODEPLAN)
Regional	Consejo Regional de Desarrollo (COREDE)	Intendente Regional	Secretaría Regional de Planificación y Coordinación
Provincial	Comité Asesor Provincial	Gobernador Provincial	Secretaría Provincial de Planificación y Coordinación
Comunal	Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO)	Alcalde Municipal	Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación

La línea técnica que acompaña a esta estructura jerárquica está encabezada, en el ámbito nacional, por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), y le siguen, en los niveles de progresiva desconcentración, la Secretaría

Regional de Planificación y Coordinación en las distintas regiones; las Secretarías Provinciales de Planificación y Coordinación en las provincias; y a niveles comunales, las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación. La línea de participación social está constituida por el Consejo Nacional de Desarrollo en el ámbito nacional; y, en los restantes niveles, por los Consejos Regionales, Provinciales y Comunales de Desarrollo, respectivamente. Este subsistema tiene el rango de organismo asesor y su funcionamiento está supeditado a la voluntad de las autoridades correspondientes.

Acompañando esta reforma administrativa, se redefinió y dimensionó la acción del Estado como productor de bienes y servicios públicos. En virtud de ello, se promovió la descentralización y desconcentración del aparato público administrado, así como la privatización de servicios y empresas estatales.*

Tempranamente, en marzo de 1974, en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, se planteaba como punto capital de la nueva institucionalidad el criterio de la descentralización del poder. Es en torno de ésta que giran las reformas administrativas de regionalización del país, en un intento por involucrar a la ciudadanía en una nueva forma de participación en la que, superando ideologías y doctrinas, se integre e identifique con los intereses reales de la región.¹ La organización territorial facilitaría, pues, la generación de instancias de participación de la población, rompiendo, a juicio del discurso oficial, las mediaciones tradicionales.

En cada nivel, la ley define relaciones de fiscalización, control y asesoría, así como de coordinación, recayendo la toma de decisiones y el poder de sanción en las autoridades del gobierno interior, gestadas como cargos de confianza del propio Presidente de la República. De modo que, si bien las instituciones regionales, provinciales y comunales aparecen como instancias descentralizadas del poder, el hecho de que ellas estén bajo la tuición de autoridades de confianza del Ejecutivo y que, igualmente, no exista distinción alguna entre administración y gobierno interior, las convierte en espacios desconcentrados de la autoridad, distribuidos en el territorio. (González y Rosenfeld, 1985)

* Tomando en cuenta que este texto corresponde a un capítulo del libro, para su mejor comprensión se han eliminado las referencias internas a otras secciones del original. [N. de E.]

1 Véase González y Tomic (1983), sintetizando las concepciones contenidas en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile.

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

Esta caracterización global se expresa al interior de la Región Metropolitana. De acuerdo con el nuevo esquema de gobierno y administración interior, la máxima autoridad dentro de la estructura administrativa de la ciudad recae en el Intendente Regional Metropolitano. El Área Metropolitana, compuesta, como se vió anteriormente, por 6 provincias y 51 comunas (34 de las cuales son propiamente metropolitanas o del Gran Santiago), obedece a la autoridad de 6 gobernadores provinciales y a varios alcaldes comunales (como se analizará más adelante, [a la fecha] solamente hay institucionalizadas 24 municipalidades con sus respectivas autoridades).

El intendente, cabeza de la línea jerárquica a escala regional, cuenta con el apoyo de la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC), como organismo asesor de la línea técnica, y con el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), como órgano de expresión de la línea participativa regional. En el nivel provincial, estos organismos corresponden a la Secretaría Provincial de Planificación y al Comité Asesor Provincial. Finalmente, en el ámbito comunal, la línea técnica está representada por la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), mientras que la participativa por el Consejo de Desarrollo Comunal o CODECO.

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

El nexo entre el municipio y la Intendencia se realiza a través del Comité de Alcaldes, instancia jerárquica resolutoria presidida por el intendente. En ella se revisan aquellos asuntos que requieren una labor municipal conjunta y los alcaldes pierden autoridad a su interior, cumpliendo

solamente con un papel asesor. La relación de subordinación que se aprecia en esta instancia le confiere al superior jerárquico cuatro atribuciones fundamentales: poder de mando, potestad disciplinaria, jurisdicción retenida y jurisdicción de conflicto (esta última le atribuye al superior la capacidad para dirimir contiendas de competencia entre subordinados de igual rango jerárquico). (Pozo, 1986)

En la práctica, la verticalidad del mando dirige las relaciones y nexos entre los distintos niveles del gobierno interno de la ciudad, restándoles a los municipios atribuciones conferidas de derecho: en efecto, el rol fiscalizador de la Intendencia y la dependencia de ésta de las autoridades centrales son un freno y límite para la operación autónoma de las municipalidades. De este modo, las dificultades que encuentran los municipios para fortalecerse como institución devienen del peso del aparato burocrático heredado, de su antigua tradición como organismo de administración y de la escasa autonomía real que goza en sus actuales relaciones con el gobierno central. A esta dependencia institucional se agrega la presión que ejercen los organismos sectoriales, de carácter técnico o social, sobre cada municipio, imponiendo proyectos y planes que entran en contradicción con la propia planificación local.

Por otra parte, la pérdida de significado político de las municipalidades, así como de la participación ciudadana, dada la supresión de los mecanismos de representación existentes en el pasado que permitían la generación democrática de las autoridades edilicias —alcaldes y regidores— le traslada una vez más poder efectivo a las políticas gubernamentales centralmente decididas. Las municipalidades pierden así su rol mediador entre la ciudadanía y el gobierno y afrontan la difícil tarea de intentar ganar adhesiones, mientras deben acatar sin cuestionamiento opciones gestadas desde fuera de las demandas y necesidades locales. Este acatamiento a decisiones superiores repercute de distintas maneras en la vida comunal y en la gestión municipal. Un caso extremo al respecto ha sido la implementación del programa de erradicaciones de campamentos. Esta opción de política, formulada por el Ministerio de Vivienda como solución a problemas habitacionales, se realizó sin participación alguna de las municipalidades comprometidas, las cuales, no obstante su marginalidad en la toma de decisiones, han debido hacerse cargo de los problemas económicos y sociales derivados de tales medidas (sobrepoblamiento de comunas de por sí con recursos precarios, alejamiento de pobladores de sus fuentes habi-

tuales de trabajo, inadecuada disponibilidad de servicios, etcétera), sin contar para ello con recursos adicionales. (Raczynski y Serrano, 1988)

Esta falta de autonomía acarrea, entre otras consecuencias, tensiones y presiones sobre los equipos de trabajo municipales, entorpeciendo la dinámica de su gestión. A modo de ejemplo, entre sus variadas funciones, los municipios, en cuanto agentes de la política social, deben cumplir tareas de selección de la población beneficiada de tales iniciativas, así como de distribución de subsidios directos. Esta carga de trabajo, aunada a la constante demanda de organismos sectoriales de índole técnica en cuanto a llenar formularios, realizar informes, así como requerimientos informativos de la Intendencia, le restan toda posibilidad de cumplir labores de planificación local a mediano plazo: la gestión municipal se realiza, entonces, en el estrecho horizonte de la inmediatez y de las presiones de la coyuntura.

En un estudio realizado en la mayor parte de las comunas pobres capitalinas,² se destaca que, con la excepción de un par de municipalidades, las restantes carecen de equipos de trabajo estables e idóneos para cumplir con los requisitos que exige la actual gestión municipal. Y esto es particularmente grave si se piensa que, precisamente, en estas áreas de la ciudad las carencias son mayores y las necesidades de programas para resolverlas se tornan urgentes. Las exigencias de esas comunas y la ineficiencia que acompaña la labor municipal redundan en un empeoramiento de la calidad de vida y del hábitat de las familias residentes.

No obstante que la situación descrita es generalizada como experiencia municipal (el acatamiento a decisiones centrales ajenas a la problemática y realidad local, acción paliativa inmediata que conspira contra la posibilidad de planeación a mediano plazo, entre sus características primordiales), las prácticas administrativas crean diferencias. En rigor, el sello personal de la autoridad edilicia es determinante de los márgenes de movilidad de cada municipio, y eso forma parte de lo que se ha descrito como la "alcaldización" de la gestión municipal: el poder unipersonalmente centrado en la figura del alcalde, por sus nexos y dependencia con el gobierno central.³

2 Estudio efectuado por Raczynski y Serrano (1988) con 13 de los 18 municipios más pobres de Santiago.

3 Término recogido y conceptualizado en Morales y Rojas (1987).

El sello personal que el alcalde impone en el estilo del quehacer municipal permite reconocer tres tipos o formas de gestión administrativa: “se identifican tres tipos de alcaldes y, por lo tanto, tres tipos de municipios: técnico-empresarial, político y burócrata. Sólo el primero logra construir un equipo de trabajo municipal capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen objetivo de la comuna. Bajo los dos restantes, hay departamentos y funcionarios municipales, entre los cuales tiende a reinar la suspicacia, la lucha por el poder, la desconfianza y la inseguridad. Tal clima redundo en una actitud profesional que consiste en hacer lo justo y necesario para no provocar tensiones ni ofender susceptibilidades” (Raczynski y Serrano, 1988: 149).

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

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

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

La ley orgánica sobre municipalidades, que desde 1976 hasta 1988 (fecha en la que se promulga una nueva ley) regularo la vida municipal, establecía una serie de normas para el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO), es decir, de la línea de participación a nivel institucional y de las Juntas de Vecinos, como parte de la línea de par-

ticipación de la comunidad. El primero visto como un órgano asesor, y el segundo, como un puente para la relación entre la municipalidad y los vecinos.

Los CODECO, analizados desde las atribuciones conferidas por la ley, son organismos encargados de promover, legalizar y controlar el funcionamiento de la organización comunitaria vecinal. En ellos participan aquellas organizaciones vivas de la comunidad que tienen legitimidad y reconocimiento legal (desde grupos de empresarios de las zonas hasta las Juntas de Vecinos), quedando fuera organismos sindicales y las organizaciones sociales de base territorial *de facto* surgidas por iniciativa popular en los últimos quince años. De este modo, la participación comunitaria propiamente tal se ejerce desde las únicas organizaciones territoriales reconocidas, las Juntas de Vecinos. Si bien la Ley 16.880 de 1968 —en la que se otorgaba reconocimiento oficial a estas organizaciones comunitarias territoriales y funcionales— no ha sido derogada, desde el inicio del régimen se le impusieron controles. El más decisivo tiene que ver con su gestación: las Juntas de Vecinos, salvo casos excepcionales en fechas recientes, han sido designadas directamente por los alcaldes. Su participación en los CODECO no puede, entonces, responder a una real representación de los intereses y necesidades de una base social que carece de mecanismos propios de expresión y representación.

Dado que en 1989 se cumplen los plazos de la fase transitoria de la Constitución de 1980, se prevén elecciones de representantes de organismos comunales de base, entre las que se encuentran las Juntas de Vecinos. Anticipándose a tal situación, en abril de 1988 se dictó una nueva ley de municipalidades en la que se definen con mayor precisión las atribuciones y competencias del municipio y sus distintos órganos. En esta nueva disposición legal, la existencia de las Juntas de Vecinos y los CODECO se acerca a una dinámica comunitaria que, no obstante las limitaciones impuestas por la falta de gestación democrática de las autoridades, habrá de renovar una participación más activa en las acciones municipales.

Si bien estas disposiciones no aseguran cambios inmediatos en el esquema de participación vigente (no están resueltas las representaciones sociales ausentes ni las atribuciones decisorias todavía concentradas), la reapertura de un espacio cancelado por largos años abre dinámicas sociales imprevistas, que pueden alterar de manera significativa los procesos de democratización comunal, tanto en la generación de autoridades municipi-

pales y representantes de la comunidad organizada como en los mecanismos de participación.

Municipios y segregación socioespacial

El proceso de reforma comunal y el nuevo régimen municipal que gobierna la gestión de la ciudad en la última década, le confieren rasgos distintivos a la actual fisonomía de los municipios. Es así que, junto a las transformaciones administrativas descritas, se produce un conjunto de normas legales que institucionalizan el proyecto de descentralización en materia de gobierno, otorgándoles a los municipios mayores atribuciones, competencias y recursos. De este modo, el ajuste y ampliación de funciones y atribuciones que introduce el actual sistema de administración y gobierno a niveles regional, provincial y local o comunal (a través de las municipalidades), es particularmente significativo para entender la vida de la ciudad.

Desde el punto de vista de sus funciones, los municipios ven ampliadas sus atribuciones y competencias en lo que concierne a la planificación territorial y social de su comuna, así como en la programación, ejecución y evaluación de los programas y actividades que resultan de tal planificación. Aun cuando para traducir en la práctica estas funciones el municipio cuenta con recursos que son sustancialmente superiores a los que contaba en el pasado, lo cierto es que la capacidad efectiva de la acción municipal descansa en la generación de tales recursos que, en gran medida, provienen de las propias disponibilidades comunales: tanto las fuentes como los montos de recursos que operan las municipalidades son originadas localmente. Es éste, pues, el único y real límite que existe para el ejercicio efectivo de las competencias y atribuciones municipales.

Las extremas desigualdades que distancian a las comunas implican accesos desiguales a recursos y, por lo mismo, determinan gestiones municipales muy dispares entre municipios de altos y bajos ingresos. Es una contradicción que no tiene modo de resolverse: por una parte, cada municipalidad debe generar sus propios ingresos a partir de las riquezas disponibles en la respectiva comuna; y, por otra, debe promocionar el desarrollo de la comuna con tales recursos. Aquellas comunas que se caracterizan por la pobreza de sus habitantes y de su territorio (áreas de la ciudad con esca-

sa o poca actividad económica-laboral) requieren, más que otras, promover iniciativas de desarrollo; pero, a su vez, estas iniciativas deben emanar de sus propios recursos que, en general, son escasos, si no inexistentes. Las brechas comunales tienden, así, a sostenerse y a no encontrar salida desde las políticas estatales. La segregación espacial de la pobreza y la riqueza es, finalmente, su inevitable consecuencia.

Pero, veamos cómo opera este fenómeno en la realidad concreta, en la actuación de las municipalidades del Gran Santiago, según se desprende de un exhaustivo estudio de reciente realización.⁴ Al analizar los recursos con que cuentan los municipios capitalinos, es posible percibir la disparidad que caracteriza a las comunas metropolitanas. Dichos recursos municipales provienen de dos fuentes: por una parte, una fuente propia alimentada por la participación que a las municipalidades les cabe en la captación de los derechos, patentes e impuestos locales; por otra, una fuente externa, de origen estatal, el Fondo Común Municipal, que está orientado a distribuir recursos desde las municipalidades más ricas a las más pobres, con fines redistributivos y en un intento por compensar las desigualdades comunales de origen.⁵

Observando las fuentes propias o internas de recursos, se constata que en las 24 municipalidades que tienen institucionalidad dentro del Gran Santiago,⁶ las disparidades en materia de ingresos son destacadas. Considerando los ingresos municipales por concepto de tres rubros (ingreso por habitante, impuesto territorial e impuesto por patentes), tenemos que las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes superan con creces al resto de las comunas. Bastante por debajo de estas tres municipalidades más ricas, y también a gran distancia de las restantes, se localizan La

4 Los avances de la investigación referida se recogen, por el momento, en dos documentos de trabajo: Raczynski y Serrano (1987) y Raczynski y Cabezas (1987).

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

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

Reina, Ñuñoa y Maipú. Las restantes dieciocho municipalidades comparten una común condición de pobreza, derivada de los exiguos ingresos que generan sus respectivas comunas por concepto de impuestos, derechos y patentes.

A modo de ejemplo, mientras por concepto de ingresos por habitantes las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes percibían, en 1986, el equivalente de \$15.233, \$17.321 y \$10.236 respectivamente, las que las siguen lejanamente, como La Reina, Ñuñoa y Maipú, percibían \$6.606, \$6.461 y \$5.603 por cada habitante. Por contraste, estos ingresos en las restantes dieciocho municipalidades fluctúan entre los \$4.784 por habitante de Peñalolén, hasta los \$ 2.766 de La Florida. (Raczynski y Serrano, 1987)

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

A modo de ejemplo, mientras la municipalidad de Santiago muestra un gasto de \$36.202 por habitante en 1986 y Providencia el equivalente a \$22.276 por habitante, las comunas de La Pintana, La Florida y Conchalí tienen, ese mismo año, un gasto por habitante de \$3.637, \$3.193 y \$2.228, respectivamente. Dicho de otra forma, mientras sólo las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes absorben el 42,4 por ciento del total del gasto municipal del Gran Santiago; las restantes 21 municipalidades santiaguinas se hacen cargo del 57,6 por ciento.⁷

Hay, pues, una entendible correspondencia entre desiguales condiciones socioeconómicas de los habitantes de la ciudad y la infraestructura y dotaciones con las que cuentan sus respectivos territorios (Raczynski y Cabezas, 1987: 33–34).

Providencia, Santiago y Las Condes concentran a los estratos de mayores ingresos que, asimismo, habitan los “altos” de la capital. En estas comu-

7 Información elaborada con datos de la Contraloría General de la República.

nas hay una baja densidad poblacional y los municipios, por ser antiguos, cuentan con una estructura municipal consolidada. En estas zonas hay una sólida infraestructura urbana, servicios adecuados, amplias avenidas y áreas verdes.

La Reina, Ñuñoa y Maipú agrupan en su interior estratos medios de la población y su localización. Exhiben, también, una baja densidad poblacional, y aunque constituyen municipios antiguos, su dotación de servicios e infraestructura urbana es menor y menos homogénea que la de los municipios que albergan a los estratos más altos.

Los dieciocho municipios restantes son altamente heterogéneos. En ellos conviven estratos medio-bajos y bajos, incluso población extremadamente pobre. La situación socioeconómica de sus moradores, así como la envergadura de la actividad económica que se desarrolla en dichos territorios, se refleja en el hecho de que en estas comunas tiende a concentrarse la población con ingresos más bajos por habitante de la ciudad. En su interior están, precisamente, los municipios de reciente creación, que son los que preferentemente han incorporado a las familias erradicadas de las comunas de mayores recursos.

El intento de atenuar mediante el mecanismo compensador del Fondo Común Municipal estas diferencias intercomunales, que explican los desiguales recursos a los que tienen acceso los municipios, ha sido poco afortunado. Sin duda, la inexistencia de este Fondo haría aún más profundas las desigualdades que distancian a los municipios capitalinos, pero su operación no logra aminorar la brecha existente. En la práctica, la descoordinación de decisiones en el ámbito central explica la ineficacia de este instrumento. Así, la asignación de recursos del Fondo Común Municipal hacia los municipios se ha hecho sobre la base de estimaciones de población comunal que no concuerdan con las cifras reales, puesto que no se ha incorporado el efecto demográfico que ha tenido el programa de erradicaciones en el repoblamiento de determinadas comunas. Dicha experiencia significó el traslado de un contingente poblacional del tamaño de una ciudad mediana del país e impactó, precisamente, a las comunas de menores recursos, receptoras mayoritarias de las familias erradicadas (Raczynski y Cabezas, 1987: 48).

Por otra parte, las asignaciones del Fondo tampoco parecen responder a un criterio redistribuidor que asuma un marco comunal predeterminado en forma precisa, al punto de que los dieciocho municipios de meno-

res recursos reciben montos que no guardan ninguna proporción con las necesidades que manifiestan, ni con las realidades que representan.

En esta misma línea de compensación de las desigualdades inter e intracomunales —esta vez resultado de la política global del régimen y de su impacto en la población que habita particularmente las zonas populares de la ciudad— existe una asignación de recursos de carácter social a los municipios. A partir de 1979, los Consejos de Acción Social (CAS) de las municipalidades realizan un empadronamiento de aquella población considerada “objetivo” de la red social del gobierno y, por tanto, beneficiaria de los recursos que, para tales propósitos, se destinan a las municipalidades. A través de los CAS, las municipalidades actúan como intermediarias entre los pobladores y el sector privado (cuando se trata de proporcionar bienes o servicios), así como entre los pobladores y el Estado, para la asignación de subsidios o para su inclusión en programas de emergencia (especialmente en el ámbito del empleo, con los llamados Programas Especiales de Empleo).

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

Bibliografía

- González, Raúl y Alex Rosenfeld (1985). “Estado, municipio y participación local”. *Documento de trabajo*, No. 30. Santiago: Ediciones SUR.
- González, Raúl y Blas Tomic (1983). *Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave*. Santiago: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

- Morales, Eduardo y Sergio Rojas (1987). "Sectores populares y municipio". *Documento de trabajo*, No. 353. Santiago: FLACSO.
- Pozo, Hernán (1986). "La participación en la gestión local en el régimen autoritario chileno". *Documento de trabajo*, No. 287. Santiago: FLACSO.
- Raczynski, Dagmar y Mabel Cabezas (1987). "Ingreso y gastos municipales: Chile (1977-1987) y Gran Santiago (1985//86)", en: *Notas Técnicas*, número 23. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1987). "Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios de Santiago", en: *Notas Técnicas*, número 22. Santiago: CIEPLAN.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1988). "Descentralización y planificación social: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago", en: *Notas Técnicas*, número 108. Santiago: CIEPLAN.

Capítulo III
La ciudad neoliberal
realmente existente
(1990–2008)

Presentación

A fines de los ochenta, la reestructuración neoliberal de la economía comenzó a expresarse con fuerza en la ciudad. 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.

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, entre otros.

Nada de lo anterior estaba en el imaginario de los santiaguinos hace veinte años atrás. A fines de los ochenta, 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. En esos años, 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.

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 en el artículo que aquí reproducimos, que “lo que existía siguió existiendo”; o, si se quiere, que aquello que Brenner y Theodore (2002: 357 y ss) 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 mu-

nicipios 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” del libro, los efectos sociales de esta fragmentación se expresan claramente en el ámbito de la educación: 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 dieron 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.

La pérdida de los resguardos que ofrecía el Estado de Bienestar, que no es otra cosa que la pérdida de los derechos ciudadanos –un conjunto de seguridades básicas–, ha dado paso a una ciudad diferente, ordenada sólo por el mercado y compuesta por individuos que compiten entre sí para subsistir. Este Santiago encarna una nueva y radical paradoja: una ciudad (el lugar de los ciudadanos) que está en vías o amenazada de perderse como espacio público en una doble dimensión, el espacio público físico, y el

espacio público como metáfora de una *sociedad política*. En el marco de estas pérdidas, los habitantes de Santiago, a pesar de residir en una de las ciudades más seguras de América Latina, viven con temor e inquietud, con un sentimiento de inseguridad relacionado tanto con la violencia delictiva como con la violencia económica y política que perciben en sus vidas cotidianas. Para presentar los cambios recientes de Santiago se han escogido los siguientes textos:

- Carlos A. De Mattos, (1999). “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo”, en: *EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 25(76): 29-56.
- Pablo Trivelli (2008). *Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979-2008*. Artículo inédito.
- Enrique Oviedo (2008). “Temor, delitos y violencias en Santiago”. Artículo inédito.
- Norbert Lechner (2007). “Nuestros miedos”, en: *Las sombras del mañana. Obras Escogidas*, Vol. 1. Santiago: LOM Ediciones. pp. 507-522.

En su artículo, De Mattos analiza las consecuencias del modelo neoliberal en Santiago de Chile, en lo relacionado con la remoción de artefactos keynesianos, la reestructuración del Estado y el énfasis en los intercambios económicos globales. A partir de lo anterior observa los cambios en la ciudad, tomando en cuenta tres dimensiones: los cambios en la morfología urbana, los efectos socioterritoriales y las consecuencias físico-territoriales. 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 cum-

plen las tecnologías de información y comunicación en la configuración de la actual ciudad neoliberal.

A partir de un análisis de las acciones del Estado y las decisiones relacionadas con la política urbana, Trivelli 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.

En el artículo “Temor, delitos y violencias en Santiago”, Oviedo señala que pese a que Santiago es una ciudad muy segura en comparación con otras ciudades latinoamericanas, la sensación de temor e inseguridad es muy alta en sus habitantes. Analiza la relación entre dos hechos aparentemente contradictorios e indica, entre otros factores, que es una respuesta plausible a la pérdida del Estado social y el paso a un Estado policial y/o penal. Citando a Wacquant, el autor señala que el cambio antes aludido implica dejar de lado el interés por mejorar las condiciones de vida de las personas y, al contrario, una inclinación al control de los pobres. Producto de lo señalado, se observa en Santiago el desplazamiento de los valores sociales que se expresaban en las políticas públicas: desde la valoración de la libertad a la valoración de la seguridad, desde la valoración de lo público a la valoración de lo privado, desde la valoración de las políticas sociales a la valoración de las políticas de seguridad, desde el infractor o victimario a la víctima, desde la duración o permanencia de la solución al impacto inmediato.

Como cierre del capítulo, el texto de Norbert Lechner, “Nuestros miedos”, reflexiona sobre las consecuencias de la pérdida de nuestra ciudad liberal y los miedos que decimos sentir los chilenos; teoriza sobre

nuestra construcción precaria de un nosotros y sobre cómo, frente al retroceso del Estado y la deficiencia de los sistemas, se recarga y estresa a la familia para responder a la falta de servicios sociales y como refugio frente a un entorno agresivo. Tomando en cuenta que la percepción de violencia en Chile es más alta que la criminalidad existente, Lechner establece que nuestros miedos se pueden agrupar en tres grandes bloques: el miedo al otro; el miedo a la exclusión de los sistemas sociales de protección; y el miedo a la incertidumbre que provoca la falta de referentes. Pensamos que en estos tres miedos se condensa parte del imaginario del neoliberalismo, donde –como señala Lechner– las instituciones dejan de ser lugares en los cuales nos sentimos identificados e integrados, o donde la falta de instituciones hace que nos percibamos expuestos por la falta de “previsibilidad” que entrega el actual orden social.

Bibliografía

- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002). “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”, en: *Antipode*, 34 (3): 349-379.
- Dockendorff, Eduardo (Coord.) (1992). *Santiago, dos ciudades. Análisis de la estructura socio-económica espacial del Gran Santiago*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Hardy, Clarisa (1988). *La ciudad escindida*. Santiago: Programa Economía del Trabajo (PET).
- Hechos Urbanos* (1988). *Boletín de información y análisis*, No. 79 (Octubre) Santiago: SUR.
- Martínez, Javier y Álvaro Díaz (1995). “Chile: la gran transformación”. *Documento de Trabajo*, No. 148. Santiago: SUR Profesionales.