



QUESTIONES

# URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Volumen 2 • Número 2 • 2013 • Quito, Ecuador

## Questiones Urbano Regionales

Volumen 2 • Nº 2 • 2013

Quito, Ecuador

### **Augusto Barrera Guarderas**

Alcalde del Municipio del  
Distrito Metropolitano de Quito

### **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)

### **Diseño**

Antonio Mena

### **Foto de portada**

Raul Moscoso

### **Impresión**

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad  
Venezuela 976 y Mejía  
Telf.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)  
[www.institutodelaciudad.com.ec](http://www.institutodelaciudad.com.ec)

ISBN:

Contacto:

[maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec](mailto: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.

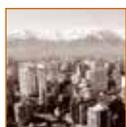
Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

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

<b>Editorial</b> .....	5
Diego Mancheno	

## EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

---



<b>Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad</b> .....	9
Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez	

## DEBATES

---



<b>Ciudades inteligentes, ciudades productivas: la “tercera revolución industrial”, otra opción para una metrópoli diversa</b> .....	31
Diego Mancheno y Juan Fernando Terán	

## ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

---



<b>Las parroquias rurales de Quito y sus interrelaciones con el espacio urbano</b> .....	71
Paola Pinto Valencia	

## DOCUMENTACIÓN

---



<b>Informe del cuarto año de gestión (Agosto 2009–Julio 2012)</b> .....	123
Augusto Barrera, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	



**L**as ciudades son relaciones sociales. Aunque podría ser trivial, la concreción de esta frase en la formulación e implementación de la política de desarrollo local no resulta una tarea fácil. ¿Por qué sucede esto?

En América Latina, los municipios tienen capacidades –o competencias– y recursos que, por lo general, nunca alcanzan a satisfacer a las crecientes demandas de la población. Frente a las restricciones impuestas tácitamente por “la realidad”, los gobiernos locales renuncian a postularse a sí mismos como constructores de una nueva ciudad y optan por concebirse como “administradores” de las afectaciones más directas e inmediatas de la vida cotidiana.

Una vez atrapados en ese pragmatismo, las instituciones locales tienden a ejercer sus facultades según los cánones tradicionales de la planificación urbanística. Desde tales cánones, la ciudad se construye mediante acciones dirigidas a dotar o a alterar a los objetos y a sus disposiciones espaciales. Con esa filosofía, sin embargo, la ciudad –como proyecto compartido por una comunidad– no emerge casi nunca. Una y otra vez, “la cuestión urbana” es postulada desde los artefactos y no desde las personas.

La posibilidad de romper con esta “trayectoria de la dependencia” requiere de rupturas epistemológicas y políticas caracterizadas por permitir la superación de las inercias administrativas que impiden entender a la planificación de la ciudad como una motivación de y para la transformación de las relaciones entre las personas. Además, esas inercias impiden apreciar el hecho de que construir ciudad es, en efecto, construir comunidad. Otorgar vigencia a este principio de estructuración gubernamental implica contribuir a que así suceda.

En este número de la revista *Questiones Urbano Regionales* se presentan algunos elementos para llamar la atención de los gobiernos locales sobre las complejida-

des de una metrópoli donde lo urbano y lo rural están interrelacionados. También se atreve a contribuir al debate sobre las distintas alternativas de futuro abiertas a ciudades cuyo patrimonio productivo podría permitirles alcanzar y sostener formas de crecimiento económico más incluyentes.

Esta prefiguración de lo posible está acompañada por un recuento de la labor de la alcaldía del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito durante los últimos 4 años, en la expectativa de mantener la vitalidad de una esfera pública que abra a la ciudadanía el acceso a los elementos necesarios para recoger su juicio sobre cómo las nuevas modalidades de gobierno están abriendo las puertas para esas opciones de futuro



Diego Mancheno  
Director del Instituto de la Ciudad



*Antonio Mena*

Experiencias latinoamericanas



## Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad\*

Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez\*\*

—¿Qué es lo que usted considera el gran aporte de los “Chicago Boys” en Chile?  
— En los años 60 y 70, una fácil ideología del estatismo surgió en la gran mayoría de los países en la región, con tipos de cambio múltiples, controles de precios, intervenciones de cualquier tipo, muchas empresas estatales, etcétera. Y uno pensaba: ¿cuándo van a aprender las lecciones de la ciencia económica! Yo creo que el motivo principal, por lo menos de nosotros, de la Universidad de Chicago, fue traer la buena ciencia económica a Chile, y yo creo que tuvimos éxito en eso. Ese convenio con las Universidades Católica y de Chile generó que tuviésemos representantes de nuestro grupo en cada gobierno.

—¿Se refiere a gobiernos chilenos?

— En los gobiernos de Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet siempre ha habido uno o dos de este grupo. Todo eso produjo aquí una cultura económica que es muy fuera de lo normal en Latinoamérica. Uno no encuentra acá la misma lucha ideológica. Yo asistí en Cartagena a una reunión de la Asociación de Bancos de Colombia, y cuando llegué estaba hablando Ricardo Lagos, ex presidente de Chile. Y él estaba dando lecciones de economía, de regulación bancaria, y no pude encontrar ni una frase que no hubiera sido pronunciada por un profesor de Chicago en mi tiempo ahí, pura economía, no más. Uno ve a los diferentes partidos políticos en Chile, sus plataformas económicas, y difieren en milímetros, en centímetros, no en kilómetros. No son muchos los países que han logrado ese grado de consenso referente a la conducción de política económica”.

Entrevista a Arnold Harberger publicada en *El Mercurio*, 8 de junio de 2011.

\* Este artículo apareció originalmente publicado en Belil, Mireia *et al.* (eds.) (2012), *Ciudades, una ecuación imposible* (Barcelona: Icaria).

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



## Introducción

A menudo se señala que Chile es un país modelo y que su política de vivienda social también lo es. Por medio de ella, entre 1990 y 2006 se construyeron cerca de 600 mil unidades de viviendas sociales de bajos estándares en la periferia de las ciudades del país; de ese total, unas 250 mil unidades fueron levantadas en la periferia de Santiago, en conjuntos de hasta 2 mil viviendas y con densidades superiores a los 600 habitantes por hectárea. Si bien así se logró dar una respuesta cuantitativa a las necesidades de vivienda de los grupos de menores ingresos, el balance ha sido reconocidamente insatisfactorio desde la equidad. Insatisfactorio porque el resultado fue la creación de guetos urbanos y la expulsión fuera de la ciudad de los grupos de menores ingresos.

En este artículo revisamos lo sucedido con Santiago de Chile en las últimas décadas, a fin de situar las políticas urbanas que, a nuestro parecer, permiten explicar la actual fragmentación y la segregación socio-espacial de la ciudad. Tomando en cuenta que desde el 2000, en Chile, no hay Política Nacional de Desarrollo Urbano, cuando hablamos de las políticas puestas en práctica en el periodo que nos ocupa, hacemos referencia a una maraña normativa en la cual el Estado aparece en función o fiscalizadora o para ‘flexibilizar’, como indican quienes promueven una economía social de mercado y se refieren al paso de un Estado social a uno subsidiario como la “modernización” del mismo.

Los resultados de políticas urbanas que revisamos son aquellos relacionados con la construcción, financiamiento y ubicación de viviendas en la ciudad. Nuestro interés es aportar elementos críticos al debate que sitúa Santiago como una ciudad exitosa, in-

corporando a tal fin la revisión de políticas neoliberales que afectan el derecho a la ciudad, por lo que pueden ser comprendidas como “políticas contra la ciudad”<sup>1</sup>.

Hemos estructurado el texto en cuatro partes. En la primera nos referimos a la desigualdad como una característica de Santiago, que se ha visto profundizada desde la década de los setenta con la implementación de una plataforma estatal neoliberal. En la segunda parte señalamos las bases de las políticas urbanas y de vivienda que se establecieron en la década de los ochenta: i) la reorganización neoliberal del territorio, ii) el reordenamiento del mercado del suelo, iii) el sistema de subsidio habitacional, y iv) la política sectorial urbana. Se ejemplifica lo anterior, revisando los permisos de edificación de los últimos veinte años en Santiago. En la tercera parte hablamos de las políticas vivendistas neoliberales y de las limitaciones que muestran sus resultados: i) los deudores habitacionales, ii) la mala calidad de las viviendas, iii) las localizaciones marginales, y iv) la expulsión de los individuos de menores ingresos de la ciudad; estos problemas sociales, a partir del 2006, fueron reconocidos por el Estado mediante la imple-

1 Comparando la literatura acerca de Santiago de antes de la dictadura, e incluso la de esos años, con la de los noventa a la fecha, se evidencia la desaparición del propósito redistributivo de las políticas urbanas, incluso *como tema de análisis o discusión*. Actualmente, poco se discute sobre los aspectos estructurales de la pobreza —cómo se entiende su funcionamiento, cómo se leen las relaciones sociales a escala de ciudad, no tan solo 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, no de un ordenamiento con miras al bien común o la justicia social.

Como resultado de tales vacíos en la discusión y políticas públicas en el país, y frente a la naturalización del ‘neoliberalismo realmente existente’, cualquier postura que plantee divergencias es descalificada como ignorancia, propia de los años sesenta, exótica o mito. Así se le niega lugar en la conversación pública.

mentación del Programa Quiero Mi Barrio. Terminamos este artículo con una reflexión en torno a cuáles podrían ser los elementos que se debieran tomar en cuenta para fijar nuevos horizontes de acción en materia de políticas urbanas para Santiago.

### Hay pocas ciudades como Santiago

Existen pocas ciudades como Santiago en las que se evidencie tan claramente lo que ocurre en una ciudad y sus habitantes con la aplicación de políticas neoliberales por un largo periodo: cambios y desigualdades, ambos igualmente radicales<sup>2</sup>. Santiago es una ciudad donde, desde mediados de los años setenta, por ‘redistribución’ se comprende el logro de igualdad de oportunidades y la libertad de acción, no la redistribución de la riqueza y la igualdad de derechos.

El escenario urbano de Santiago, una ciudad de cerca de 6 millones de habitantes, ha cambiado notablemente en los últimos veinte 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 latinoamericana donde prácticamente no se observan hay tugurios ni campamentos: en su lugar hay grandes conjuntos de viviendas sociales con una gran densidad.

Para algunos, los rasgos señalados son también signos del adelanto de Santiago.

Consideran que es una ciudad exitosa en el contexto de América Latina y señalan que las cosas se *ven* bien, que *estaríamos* mejor que antes<sup>3</sup>. Tal percepción tiene relación con la real eficacia de un proceso activo cuyo fin era, y es, la aceptación del modelo neoliberal.

Para otros, la distribución de la riqueza y la pobreza y su manifestación espacial no han experimentado cambios significativos en los últimos veinte años en el ámbito nacional, ni tampoco en Santiago: las desigualdades se mantienen, e incluso aumentan, a pesar de fuertes subsidios: Chile es el país más desigual de la OCDE y de América del Sur. En las comunas de Santiago donde persiste la pobreza se siguen encontrando nodos de concentración de extrema pobreza, como lo son –paradójicamente– los barrios de viviendas sociales producto de políticas públicas que intentaron resolver los asentamientos urbanos precarios u ocupaciones de terrenos, que perduraban desde los años setenta. Se trata de *barrios sensibles*, en los cuales “la inseguridad social y la inseguridad civil se superponen”, en palabras de Castel (2004: 69); son barrios marcados por la precariedad laboral, educacional y las actividades marginales.

En este contexto, y en referencia a Santiago como ‘ciudad moderna’, vale preguntarse de qué modernización estamos hablando. Si se lo hace como la optimización de los recursos de la modernidad (que se estructura en torno a la noción de dignidad y la reciprocidad simétrica), ciertamente Santiago no se ha modernizado, aunque sí ha cambiado, y mucho. En el circuito de la mod-

2 En este texto se comprende por ‘Santiago’ a la mancha urbana del Área Metropolitana del Gran Santiago (se excluyen las zonas rurales), de 34 municipios del total de 52 que son regulados por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994. Es decir, se habla de 34 municipios de la Provincia de Santiago. En el análisis se incluye, además, 3 municipios de provincias adyacentes a la de Santiago.

3 Santiago es considerada una ciudad exitosa: un índice de MasterCard señalaba 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 Shanghái y Beijing (China), Budapest (Hungría) y Kuala Lumpur (Malasia)” (*La Tercera*, 2008).

ernización, el movimiento en Santiago ha sido más bien a la inversa o, por lo menos, así lo indica la remoción sistemática, desde mediados de los años setenta, de las políticas y acuerdos redistributivos.

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 y acuerdos porque, en las últimas décadas, pese al aumento de los subsidios y apoyos, se han agudizado las diferencias sociales en lugar de reducirse. Y si bien se ha incrementado la construcción en las comunas periféricas de la ciudad, esa 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 (*rent gap*).

Santiago, con sus contradicciones, con sus éxitos y deficiencias, es un buen ejemplo de cómo se ha producido racionalmente una ciudad neoliberal. Una ciudad cuyos componentes urbanos son, en una gran mayoría, objeto de negocio y de especulación, y donde ningún contrapeso proveniente de la sociedad civil es lo suficientemente significativo para disputar con éxito esa noción mercantilista en los flujos de tomas de decisiones.

Santiago es una ciudad desigual

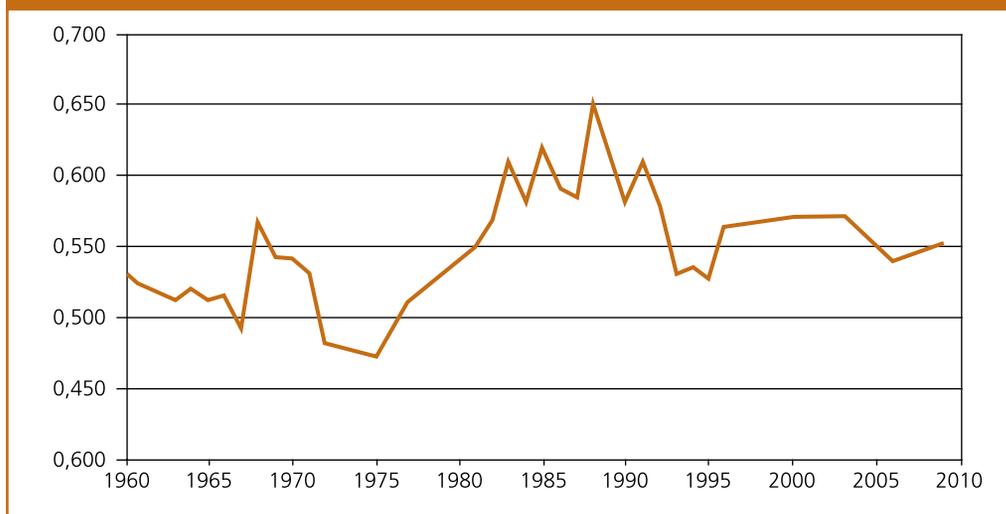
Como lo señala Harvey (2007: 7-9), Chile fue el primer país en el cual se implementó una plataforma neoliberal y esto se llevó a cabo por la fuerza, durante una dictadura militar (1973-1990). Y ocurrió mucho antes del Consenso de Washington. A partir de 1975, en Chile se impulsó un modelo que se basó en modificaciones tales como la apertura de la economía, que hasta 1973

era cerrada y mono-exportadora; la liberalización de precios y mercados; las privatizaciones de empresas públicas; la desregulación y flexibilización de la fuerza de trabajo, junto con la expansión de los mercados; el ajuste fiscal paralelo al abandono de las políticas industriales; y, por último, la desregulación del mercado (Martínez & Díaz 1995: 46-66).

Martínez & Díaz (1995) indican que la reestructuración neoliberal, en su fase destructiva, tuvo dos momentos: uno fundacional (1973-1983), en el cual se implementó un programa radical de políticas de libre mercado con la influencia de la escuela económica de la Universidad de Chicago, reconocida por su tendencia anti-keynesiana. Esta fase estuvo marcada por dos grandes recesiones (1974-1975 y 1982-1983), implicó la apertura comercial, el desmantelamiento de los controles estatales y las privatizaciones de empresas públicas de servicios, entre otras medidas. En 1979, el gobierno militar impulsó una ola de privatizaciones que denominó 'modernización social'; así se fue transfiriendo desde el Estado al mercado el rol de regulador del acceso a bienes y servicios sociales (vivienda, salud, educación) en el marco del principio de subsidiariedad del Estado (Tironi, Vergara & Baño, 1988).

Un segundo momento, entre 1983 y 1990, se inició con la crisis de 1983. En ese lapso se profundizó y consolidó el modelo neoliberal, se realizaron 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 (FMI) y el Banco Mundial, se produjo una segunda ola de privatizaciones de empresas públicas;

Gráfico 1  
Santiago, evolución del coeficiente de Gini  
(1960-2010)



Fuente: Contreras (1999) y SRMPCRMS (2009).  
Elaboración: Paula Rodríguez.

entre ellas, de las aseguradoras de fondos de pensiones y prestadoras de salud.

Estas drásticas transformaciones, que llevaron de un Estado social a un Estado subsidiario en el marco de un régimen militar, se expresaron violentamente tanto en la estructura social de las ciudades como en su espacio habitado.

Hoy, Santiago es una ciudad segregada y desintegrada socio-espacialmente. La conformación espacial de la ciudad es producto de una subdivisión territorial y administrativa en sectores extremadamente homogéneos económica, social y culturalmente, casi sin vasos comunicantes entre sí. Ello es producto, reflejo y causal de una confluencia de desigualdades sociales históricas y, por otra parte, del actual predominio de sistemas de gestión urbana basados en intereses de mercado. Este es el punto que habla de manera más inmediata de la creación de Santiago como ciudad neoliberal. Los in-

versores inmobiliarios, que buscan la generación de plusvalía sin una justificación real desde el punto de vista de la demanda, son los principales actores en la modificación socio-espacial de la ciudad de hoy. Utilizan para ello su poder económico para modificar instrumentos legales, como los planes reguladores. Su estrategia: los megaproyectos como herramienta para propender a un crecimiento expansivo de la ciudad. El punto es que si bien los entes administrativos pueden modificar los instrumentos legales, lo hacen sin tomar en cuenta el impacto negativo que tienen las estrategias de las inmobiliarias sobre la ciudad y los ciudadanos. Como resultado, hoy Santiago tiene un centro debilitado, con nuevos subcentros, y una red vial centrífuga vinculada al mercado inmobiliario.

La estructura productiva de la ciudad también ha cambiado notablemente. Si a fines de los años 1960 Santiago era una ciu-

dad de base industrial con una fuerte presencia obrera en su fuerza de trabajo, y los trabajadores sindicalizados y los partidos obreros eran actores políticos importantes en la vida pública, hoy es una ciudad de servicios: el sector industrial redujo su participación en el PIB del 36,9 % en 1967 a 27,0 % en 2005.

Este cambio de la estructura productiva ha tenido repercusiones políticas y sociales importantes. Al perder peso la antigua clase obrera industrial organizada en sindicatos, la calidad de los empleos también lo ha perdido: gran parte de los nuevos empleos en servicios son desregulados, sin control, sin contrato. Ello mismo ha llevado a una mayor reducción de la tasa de sindicalización y a una fragmentación de la fuerza laboral, situación sostenida y reforzada por una legislación que solo permite la negociación por planta, no por empresa ni por rama. Lo que existe actualmente es una gran cantidad de organizaciones sociales, articuladas en red en distintos ámbitos y sin una vinculación directa con los partidos políticos tradicionales, pero en las cuales participan personas con capital político o con experiencia en trabajo con comunidades de base.

La historia político-social de la ciudad de los últimos cincuenta años queda manifiesta en el Gráfico 1, en el que aparece la evolución del coeficiente de Gini para la distribución de ingresos en Santiago. En la década de los sesenta, la distribución del ingreso fue siendo crecientemente más equitativa; con un “aumento de la conflictividad social y resistencia de los grupos potencialmente perjudicados” (Solimano y Torche 2008)<sup>4</sup>, que

4 ¿Se puede mejorar la distribución del ingreso? Como señalan Solimano y Torche (2008): “Mejorar la distribución del ingreso en Chile sería necesariamente un proceso lento. En la década de los setenta se intentó, con Allende, alterar la distribución del ingreso, y el experimento generó un aumento de la conflictividad

desembocó en el golpe de Estado de 1973 y dio inicios a la dictadura militar. En el gráfico se observa este punto de inflexión, signo de la cancelación de la equidad. De ahí en adelante se estabiliza —con altos y bajos— la concentración del ingreso.

La desigualdad es una característica de Santiago, que se ha mantenido casi constante durante los veinte años pos-dictadura. Su reducción es un tema que los gobiernos han escabullido. El incremento de los subsidios de las políticas sociales ha sido un paliativo que no ha podido aminorar la distancia entre el primer decil (ingresos menores) y el décimo decil (mayores ingresos), que en 1990 era de 30,58 veces y en 2006, de 33,01. Uno de estos subsidios —uno importante— ha sido el habitacional, que si bien no redujo la desigualdad, permitió el desarrollo del sector inmobiliario y de la construcción.

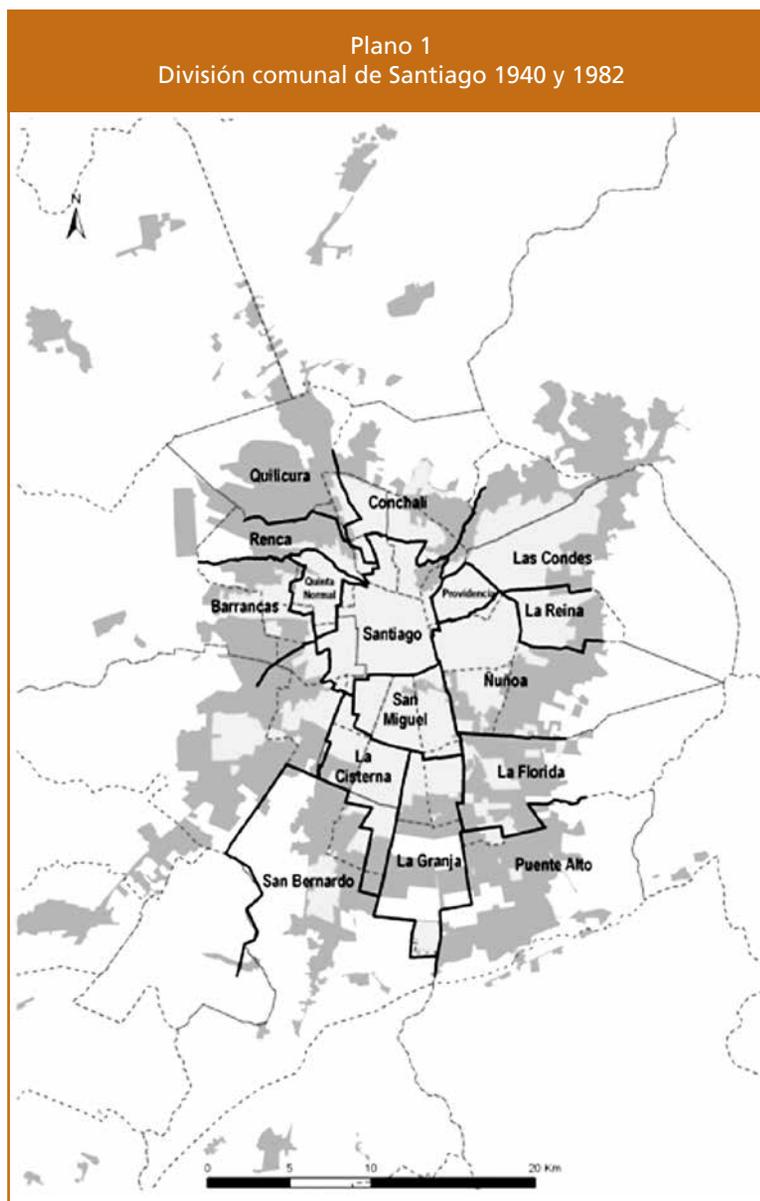
### Las bases de las políticas urbanas y de vivienda

Las bases de las políticas urbanas y de vivienda en Chile, desde fines de los setenta a la fecha, han sido: i) la reorganización neoliberal del territorio de la ciudad; ii) el reordenamiento del mercado del suelo; iii) una

social y resistencia de los grupos potencialmente perjudicados por estas políticas, lo que eventualmente llevó a una crisis económica, social y política y al colapso de la democracia. *Como la memoria de esta experiencia está viva en muchos actores es difícil que esta se vuelva a reeditar.*

“Por otra parte la estructura de la economía y la globalización favorecen una mayor flexibilidad de la producción y el trabajo, lo que puede llevar a una mayor polaridad de ingreso entre ganadores y perdedores de este proceso.

“Estos dos factores, más la persistencia de la concentración económica, dan espacio para un posición relativamente escéptica sobre las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en Chile”.



Elaborado por Diego Rodríguez y Ximena Salas sobre la base del plano de Santiago de 1975 (Biblioteca Nacional de Chile) y actualización con imagen de Google 2010.

Nomenclatura: La línea negra continua marca la división comunal de 1940; la línea negra discontinua, la nueva división comunal de 1982.

política de financiamiento de la construcción a través del subsidio habitacional; y iv) la política sectorial urbana que incorpora la economía de mercado neoliberal.

#### La reorganización neoliberal del territorio

La actual estructura física y político-administrativa de nuestras ciudades fue determinada durante los diecisiete años de dictadura militar. Inicialmente las ciudades fueron declaradas en estado de guerra contra un enemigo interno, ocupadas militarmente, sus autoridades públicas y sus dirigentes sociales detenidos, muchos asesinados, las administraciones municipales fueron intervenidas y los partidos políticos, proscritos. Luego, desde fines de los años setenta y en los ochenta, se implementaron dos acciones de disciplinamiento, control y mercantilización de las ciudades. Una de ellas fue la nueva estructura político-administrativa de la ciudad: los 14 municipios del Santiago de los setenta dieron paso a la actual subdivisión municipal, de 34 comunas, una partición cuyo principio rector fue establecer áreas homogéneas en términos socioeconómicos, objetos claros de políticas sociales y de control social.

#### El reordenamiento del mercado del suelo

La otra fue el reordenamiento del mercado del suelo: los terrenos ocupados por ‘campamentos’ —ocupaciones de terrenos con asentamientos precarios— situados en zonas de futura atracción inmobiliaria fueron despejados. En el caso de Santiago, entre 1978 y 1985, alrededor de 170 mil personas que quedaban en 350 campamentos de los años

sesenta y setenta fueron erradicadas y dispersadas en la ciudad. Así se resolvió el problema de la tenencia de suelo urbano: los terrenos ocupados por los campamentos fueron devueltos a sus antiguos propietarios.

#### El subsidio habitacional

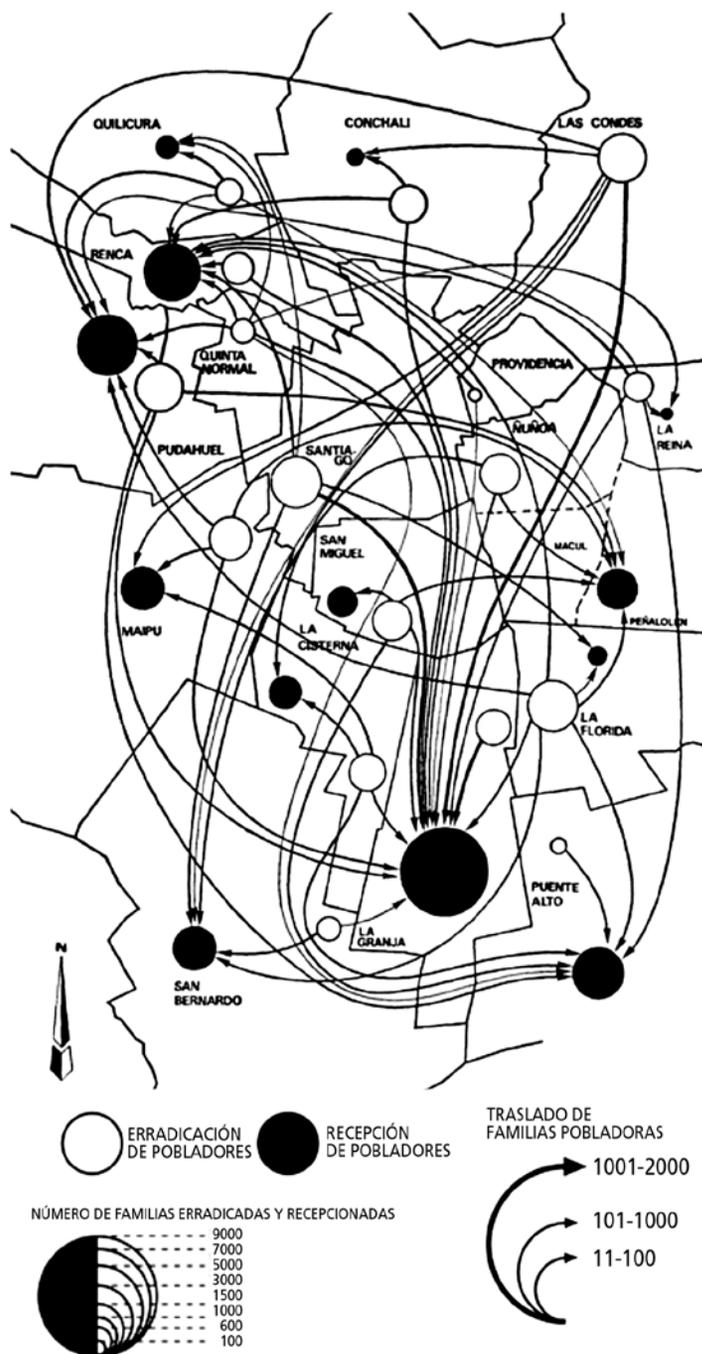
El sistema del subsidio habitacional se estableció en 1978. Según el principio de que la vivienda no es un derecho, sino un bien que se adquiere con el esfuerzo de la familia, el régimen militar puso en práctica un sistema de financiamiento para la construcción de viviendas de bajo costo y tamaño, que ha perdurado por más de treinta años. Muy esquemáticamente este sistema consiste en dividir el financiamiento del costo de la vivienda en tres componentes: un ahorro familiar que cubre un porcentaje del costo total; un aporte del Estado (subsidio), que cubre otra parte del costo; y un préstamo bancario a largo plazo con el cual se paga el saldo.

A lo largo de los años, el sistema ha tenido modificaciones en cuanto al monto del subsidio que se entrega a las familias. En sus líneas generales, sin embargo, se ha mantenido y ha sido el instrumento que ha estructurado la acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a través de diferentes gobiernos y orientaciones políticas, y que permite financiar viviendas para sectores de bajos y medios bajos ingresos.

#### La política sectorial urbana

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979 fue el instrumento por medio del cual el régimen militar unió una política sectorial urbana con una economía

Plano 2  
Erradicación de pobladores en Santiago 1978-1985



Fuente: Morales & Rojas (2009)

de mercado neoliberal: en ella se estableció que el valor del suelo se fijaba por su uso más lucrativo (Trivelli 2009: 209). El origen de esta política nacional se puede ubicar en la asesoría que en 1978 hizo al MINVU el director de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, Arnold Harberger, en la cual estableció un modelo racional de planificación que señalaba, entre otros, que el suelo urbano no es un recurso escaso; que se debía aplicar sistemas flexibles de planificación con una intervención estatal mínima; y que se debía eliminar las restricciones para incrementar el crecimiento de áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado. Todo lo anterior se expresó en la PNDU de 1979.

A lo anterior se sumaron otras medidas de la reestructuración neoliberal: se inició la privatización de los servicios públicos, entre ellos agua, electricidad, recolección de basura, gas; la educación y la salud pública en parte fueron traspasadas a los municipios, y en parte privatizadas; la organización laboral fue fragmentada y su capacidad reivindicativa, reducida.

Mención aparte merece la privatización de la seguridad social. Se estableció un sistema de capitalización individual y la gestión de los fondos quedó en manos de administradores privados, que posteriormente han tenido un papel importante en el desarrollo financiero de las operaciones inmobiliarias.

Así, durante los años ochenta se establecieron las bases para que la ciudad —el suelo urbano y la actividad de la construcción— se transformara en un gran negocio: un marco legal ad hoc, un suelo urbano sin trasgresores ni amenazas de ocupaciones, un sistema de financiamiento con diversas alternativas, y un conjunto de servicios privatizados a la espera de clientes.

Este es el escenario urbano en el cual se implementan políticas sociales, políticas habitacionales que no logran revertir la exclusión social, sino que la profundizan.

### En los últimos años se ha construido mucho en Santiago

Desde 1979 a la fecha, la ciudad cuenta con un excedente de suelo urbano y, sin importar las distintas políticas, el precio del suelo sigue subiendo de manera ininterrumpida; esto se produce porque aumentan los niveles de ingreso, y “mientras siga creciendo el nivel de ingreso, la acumulación territorial de la riqueza y el nivel de actividad económica de Santiago, es esperable que sigan aumentando los precios de la tierra” (Trivelli 2009: 222-224).

Aunque cuenta con un excedente, el área urbana de Santiago casi se ha cuadruplicado en las últimas décadas (actualmente está cerca de las 64.000 hectáreas) porque los privados y el Estado buscan suelos de bajo precio para la producción de viviendas, en primer lugar, y en segundo lugar, de industrias (Poduje & Yáñez, 2009: 279; Ducci, 2006: 125). Este crecimiento de la mancha urbana de Santiago ha intensificado la segregación socio-espacial de la ciudad, se ha basado en la especulación de la tierra urbana y ha permitido el enriquecimiento ilícito de las inmobiliarias.

Los problemas para construir vivienda social en la centralidad y no en la periferia no es que no exista suelo, sino el precio que el suelo ha alcanzado en los últimos años. Si se quisiera construir vivienda social céntrica y no periférica, el Estado debería intervenir directamente en el mercado de suelo con los instrumentos legales de los que dispone actualmente; pero ello no es de su interés.

El registro de los permisos de edificación de los últimos veinte años, por comuna, permite explorar cómo se distribuyó la actividad de la edificación e inmobiliaria por grandes zonas de la ciudad.

El primer dato es que no se construyó en todas las comunas de la ciudad por igual. La edificación se ha ido concentrado en diferentes zonas de la ciudad, y variando sus ofertas de acuerdo con una fragmentación de mercados: productos para ricos, para sectores medios, para pobres.

Segundo dato aportado por la revisión de los registros de los últimos veinte años: cuando alguno de esos fragmentos del mercado –por ejemplo, el de la vivienda social– es agotado, la actividad de la construcción se orienta hacia nuevos fragmentos, en otras zonas de la ciudad; por ejemplo, la construcción de departamentos en el centro de

la ciudad. Con ello, se continúa una historia de éxitos cuantitativos.

Un tercer dato es que se construye mucho: según el Instituto Nacional de Estadísticas, en el periodo entre 1990 y 2009 se aprobó la edificación de más de un millón de unidades de viviendas entre casas y departamentos, con un total de 68 millones de metros cuadrados. Y si se toma en cuenta el total de la edificación –esto es, la destinada a vivienda más la de comercio, servicios, industrias y otros– se alcanza un total de más de 101 millones de metros cuadrados para el periodo, en la ciudad. Estamos hablando de un lapso en el cual el sector inmobiliario y de la construcción se ha constituido como un actor de primera importancia en el desarrollo de la ciudad.

Lo que esta historia de metros cuadrados y números de unidades construidas no

**Cuadro 1**  
Porcentaje respecto a la superficie total y número total de viviendas de la ciudad, según permisos de edificación aprobados en dos grupos de comunas 1990 a 2009.

		Centro y nororiente *			Periferia sur y poniente **		
		1990 a 1999	2000 a 2009	1990 a 2009	1990 a 1999	2000 a 2009	1990 a 2009
		%	%	%	%	%	%
<b>Superficie</b>	Total	43,2	48,2	45,9	35,4	27,2	31,0
	Comercio, etc.	46,4	53,5	50,5	27,4	23,2	24,9
	Vivienda	41,9	45,2	43,6	38,8	29,4	33,6
	Casas	15,3	16,4	15,8	59,0	57,0	58,0
	Departamentos	69,8	69,9	69,8	17,8	5,8	11,0
<b>Número</b>	Vivienda	23,3	41,5	31,7	56,1	34,2	45,1
	Casas	5,2	6,8	5,9	72,1	71,0	72,0
	Departamentos	50,7	67,0	60,4	31,8	7,0	17,0

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

\* Santiago, Las Condes, Lo Barnechea, Vitacura, Ñuñoa, La Reina y Providencia.

\*\* Puente Alto, San Bernardo, La Pintana, El Bosque, Maipú, Pudahuel, Cerro Navia, Renca y Quilicura.

menciona es, sin embargo, la estela de efectos urbanos y sociales que deja la actividad de la edificación cuando interviene en determinadas zonas de la ciudad, agota sus posibilidades, y la abandona en búsqueda de terrenos más baratos o nuevos subsidios.

Hasta época muy reciente, esos efectos no han sido preocupación pública, pese a la existencia de organizaciones ciudadanas que levantan advertencias y denuncias desde fines de los años noventa. Es lo que aquí queremos explorar.

### Dónde se edificó

Las cifras generales de la edificación en el Gran Santiago, los promedios anuales, los resúmenes estadísticos, impresionan. Y la impresión aumenta si se explora la distribución espacial de la actividad de la edificación: no ha tenido lugar en todo el Gran Santiago por igual, sino que se ha concentrado en dos grandes zonas: una es el centro de la ciudad y las seis comunas donde residen los sectores de altos ingresos; la otra, nueve comunas de la periferia sur y poniente.

En el primer caso, los permisos de edificación indican que allí se ha situado casi la mitad de toda la superficie aprobada en los últimos veinte años, en siete 7 de las 34 comunas que comprende el Gran Santiago. Esta parte de la ciudad —el centro y las seis comunas de altos ingresos— tiene una población estimada al 2010 equivalente al 10,6 % del total de la ciudad, y concentra el 45,9 % del total de los metros cuadrados aprobados en el periodo (46,3 millones de metros cuadrados), con una tendencia creciente, ya que en los diez años recientes subió al 48,2 por ciento.

En la segunda zona considerada, la periferia sur y poniente, donde se estima que reside el 47,6 % de la población de la ciu-

dad, la superficie de edificación de vivienda corresponde al 33,5 % del total de la ciudad del periodo 1990 a 2009 (31,3 millones de metros cuadrados).

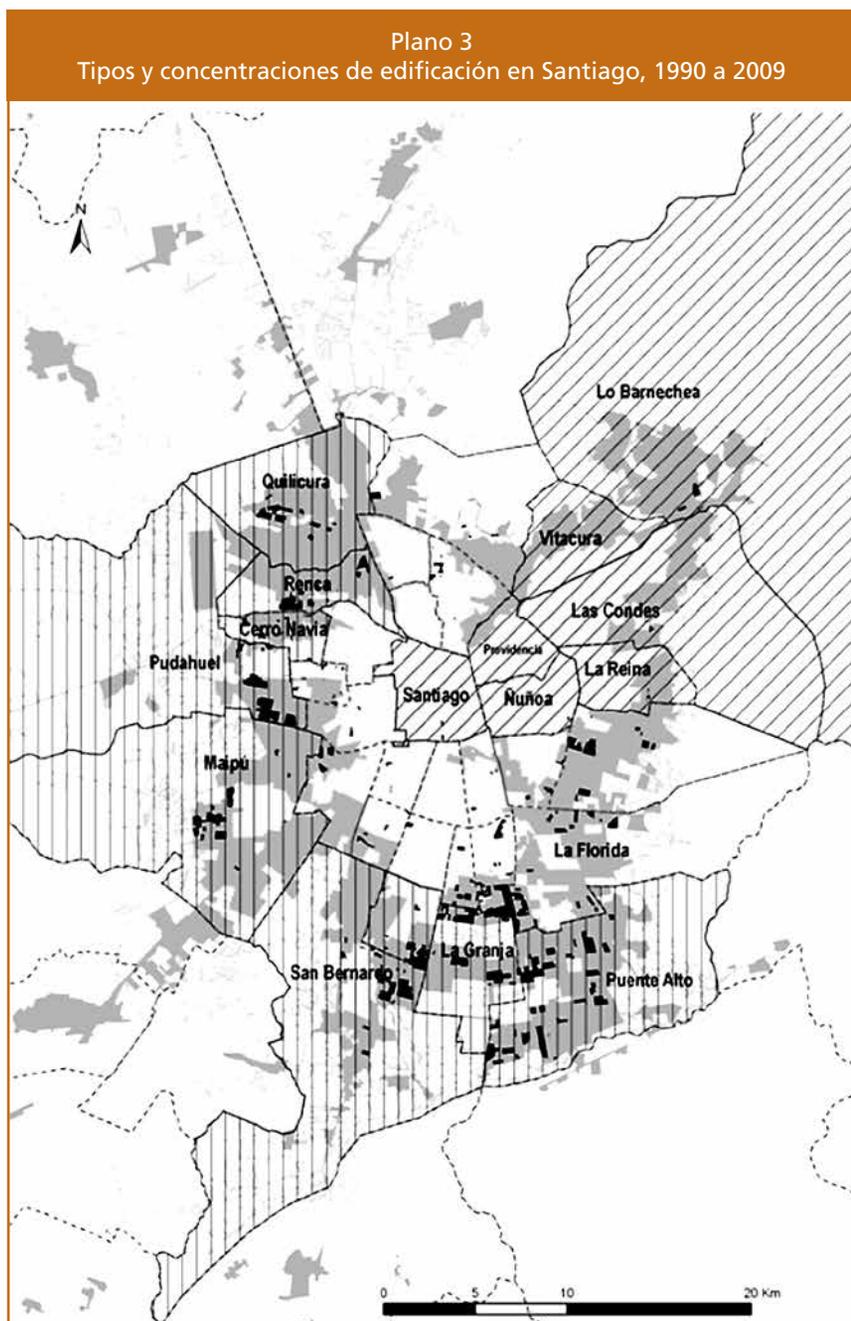
### Qué se edificó

#### a) Comercio, servicios, industria

Desagregando por destino de la edificación, se tiene que la mitad (50,5 por ciento) del total de la superficie de la edificación destinada a comercio, servicios e industria de toda la ciudad, se localizó en la zona compuesta por el centro de la ciudad y las comunas de altos ingresos. Esta concentración ha sido creciente: de 46,4 % entre 1990 y 1999, a 53,5 % entre 2000 y 2009. Al interior de esta zona (centro y comunas de altos ingresos) la edificación se fue desplazando desde la comuna de Santiago hacia las comunas de mayores ingresos al oriente de la ciudad (Las Condes y Vitacura), donde actualmente se ubican los mayores volúmenes de metros cuadrados construidos en esta categoría (comercio, servicio, industria).

#### b) Vivienda (casas y departamentos)

El centro y comunas de altos ingreso concentran el 43,6 % de la superficie total aprobada del periodo, con una tendencia creciente. Distinguiendo entre casas y departamentos, en este mismo sector, el número de casas es bajo como porcentaje del total de permisos de construcción de casas en la ciudad. No obstante, en este sector se encuentran los mayores tamaños promedio de casas de la ciudad. Se trata de la parte de la ciudad que más ha cambiado de rostro: casas de larga data han dado paso a nueva edificación en altura: estamos hablando del 69,9 % de la



Fuentes: INE, Permisos de edificación, 1990 a 2009; SUR, localización de 489 conjuntos de viviendas sociales, 1980 a 2002.

Elaborado por Ximena Salas y Diego Rodríguez.

Nomenclatura: El gris claro marca la superficie de Santiago de 1975; el gris oscuro delimita el área de crecimiento de Santiago entre 1975 y 2010; el negro define los conjuntos de vivienda social construidos entre 1980 y 2002 georreferenciados. Las líneas diagonales marcan el centro de la ciudad y las comunas de altos ingresos; las líneas perpendiculares, las comunas de la periferia sur y poniente de la ciudad.

superficie total aprobada para departamentos en Santiago, porcentaje que se ha mantenido parejo en las dos décadas. Se observan, sin embargo, variaciones recientes. En la década de los 2000, el porcentaje de departamentos construidos en el centro de Santiago subió drásticamente del 50,7 al 67,0 % del total edificado en la ciudad.

En la zona de la periferia sur y poniente de la ciudad, en cambio, predominan las casas por sobre los departamentos. Allí se encuentra el 72,0 % del total de casas aprobadas entre 1990 y 2009, de la ciudad, asociado a más de la mitad (58,0 por ciento) de la superficie total construida en materia de casas. Se trata de unidades habitacionales que en las dos últimas décadas han aumentado su tamaño promedio de 50,2 metros cuadrados en los 1990, a 65,4 en los 2000. De esta forma, la periferia sur y poniente se ha ido consolidando como un lugar donde las empresas ofrecen viviendas para sectores de ingresos medios bajos, y ya no vivienda social.

Desde mediados de los años 1980 hasta los 2000, en las comunas de la periferia sur y poniente habían predominado conjuntos de viviendas sociales: en los años noventa, dicha zona concentraba el 56,1 % de las unidades de vivienda aprobadas en la ciudad. Lo que hoy se observa en la zona es un brusco descenso en el porcentaje de unidades de vivienda (casas y departamentos), en relación con el total de unidades en la ciudad: bajó a 34,2 % del total –más de veinte puntos porcentuales de reducción–. El porcentaje de casas prácticamente se mantuvo. Lo que explica ese descenso es el menor número de unidades de departamentos construidos en la zona, que bajaron del 31,8 al 7,0 % del total de la ciudad. Ahora bien, si a este descenso adjuntamos el aumento de la superficie promedio de los departamentos en la zona –de 49,8 metros cuadrados

en los 1990 a 57,9 metros en los 2000–, se puede concluir que la edificación de viviendas sociales abandonó esta zona. Ahora se las puede encontrar en nuevos anillos periféricos, más lejanos.

Mediante la revisión de lo que se ha construido en la ciudad, queremos señalar que si bien desde mediados de la última década, las empresas inmobiliarias señalan que no hay suelo para viviendas sociales en la ciudad, lo que están diciendo es que no hay suelo barato como el de extramuros. Como lo indica Hidalgo (2004: 74): “El suelo no se ha acabado en la ciudad, en todo organismo urbano existe suelo vacante y espacios que entran en procesos de deterioro que son posibles de renovar o de reconvertir, por lo que una política de suelo vinculada a construir viviendas sociales al interior de los límites urbanos de las ciudades es posible de llevar a cabo”.

Se podrían localizar viviendas sociales en la centralidad, pero para eso las políticas de vivienda tendrían que estructurarse en torno al principio de equidad socio-espacial, reconociendo tanto el derecho a la vivienda como el derecho a la ciudad (Hidalgo 2004).

### Las políticas vivendistas neoliberales<sup>5</sup>

Desde 1985, el Estado chileno ha centrado su política habitacional en la disminución del déficit acumulado, y lo ha logrado. La reducción del déficit se dio en los años noventa con una tasa de construcción diez viviendas por cada mil habitantes al año. Sin embargo, después de más de treinta años, el objetivo de reducir el déficit cuantitativo ya no es suficiente. El mayor déficit de

5 Véase Rodríguez & Sugranyes (2008).

calidad de vida se da ahora en los proyectos de vivienda social que el Estado ha financiado. Existen más de 250 mil unidades de viviendas sociales de mala calidad, en conjuntos deteriorados, en prácticamente guetos construidos por políticas públicas. Es un problema que muchos otros países han conocido, especialmente los europeos. En Chile, las posibilidades de formular una política de mejoramiento del parque acumulado recién se abrieron a partir del 2006.

Uno de los mayores obstáculos entre los han impedido innovar y proponer nuevas opciones, está el que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está acorralado en un mercado cautivo, con protagonistas plenamente satisfechos. Las bases de entendimiento han sido casi perfectas entre el Estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo.

El Estado ha protegido a las empresas, y también al mercado financiero, con todas las garantías posibles. El MINVU subsidia a los bancos que otorgan el crédito, financia los seguros y asume la responsabilidad del remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor. No hay riesgo, tampoco hay competencia; son muy pocas las empresas especializadas en el rubro y capaces de producir viviendas a gran escala. Tampoco hay innovación y los pobladores siguen esperando “la casa que les toca”.

La tecnología de la vivienda social en Chile es prácticamente la misma desde hace treinta años. Los empresarios de la construcción de estas viviendas de bajo estándar no han estado interesados en incorporar los aportes, ideas y ensayos que se han desarrollado con la gente desde las ONG, las universidades y los colegios gremiales. No se ha logrado abrir un verdadero debate sobre el costo social y urbano de la producción masiva y rentable de viviendas sociales. Tampoco

ha existido una crítica desde la arquitectura. Salvo algunas excepciones, no se ha criticado los diseños de los conjuntos habitacionales, y menos aún el de las viviendas. No hay innovación, ni propuestas de crecimiento progresivo de la vivienda y su entorno.

Otro aspecto que ha impedido pensar en soluciones para los ‘con techo’ ha sido que la producción masiva y sostenida de centenares de miles de viviendas en todas las regiones del país fue evaluada positivamente por los diferentes gobiernos, y solo en años recientes se ha visto criticada. Los niveles de autocomplacencia política dificultaron un espacio de debate para pensar la producción de viviendas sociales desde los intereses de sus habitantes, desde criterios de calidad de la vivienda, del barrio y de la ciudad.

Dado que se ha construido un gran número de viviendas sociales terminadas con el propósito de resolver el déficit habitacional, es razonable suponer que el stock construido es parte de la solución al problema. Pero el resultado inesperado del modelo chileno es que esto no ha ocurrido y que gran parte de las familias que obtuvieron viviendas nuevas –las familias con techo– siguen teniendo nuevos y graves problemas habitacionales. Son problemas referidos a las viviendas tanto en su calidad de productos materiales, como respecto de la calidad de vida en las nuevas agrupaciones de viviendas sociales. La solución dada al problema de los “sin techo” –la producción masiva de vivienda social– ha llevado a una situación de insatisfacción de sus beneficiarios respecto a la materialidad y diseño de las viviendas y su entorno; y particularmente respecto de las condiciones de convivencia familiar y social que en ellas se dan, y de su marginación de la ciudad. El stock construido hoy día no solo es un problema habitacional, es también social.

## Las limitaciones

Como hemos señalado, en materia de construcción de viviendas el balance es positivo, pero insatisfactorio. Efectivamente hubo una política amplia de construcción de viviendas sociales: los pobres tienen techo. El punto es que ese techo, que algunos leen como una reducción del déficit habitacional, nos oculta cuatro resultados que muestran el agotamiento de la política que le dio origen:

### a) Los deudores habitacionales son muchos

No son producto de crisis económicas globales. Desde fines de los noventa en adelante comenzó a aparecer con fuerza el tema de los deudores habitacionales bajo diferentes categorías: deudores del Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu)<sup>6</sup>, deudores Serviu banca (que fueron traspasados por el Serviu a la banca privada) y deudores del programa del MINVU Programa Especial para Trabajadores (PET)<sup>7</sup>; como también las diferentes respuestas: traspaso de las deudas al sector bancario, condonaciones de deudas, repactaciones, rebaja de tasas de interés. En palabras del Informe de la Cámara de Diputados sobre deudas históricas, del 31 de julio de 2009, en el PET, “donde se encuentra el mayor número de deudores, sucedieron dos hechos que deben ser especialmente considerados: por una parte, la inexistencia de la obligatoriedad de una calificación socioeconómica de los postulan-

tes; y por otra, la posibilidad de acreditar los ingresos mediante una declaración jurada sin documentación de respaldo que avalara el monto, la periodicidad y la estabilidad de los beneficiarios en el cumplimiento de sus obligaciones”. Bajo estas condiciones se otorgaron 270 mil subsidios y préstamos bancarios sin comprobar la capacidad de endeudamiento y de pago de los futuros propietarios; lo que interesaba era mantener la actividad del sector inmobiliario y de la construcción.

### b) Las viviendas sociales son de mala calidad

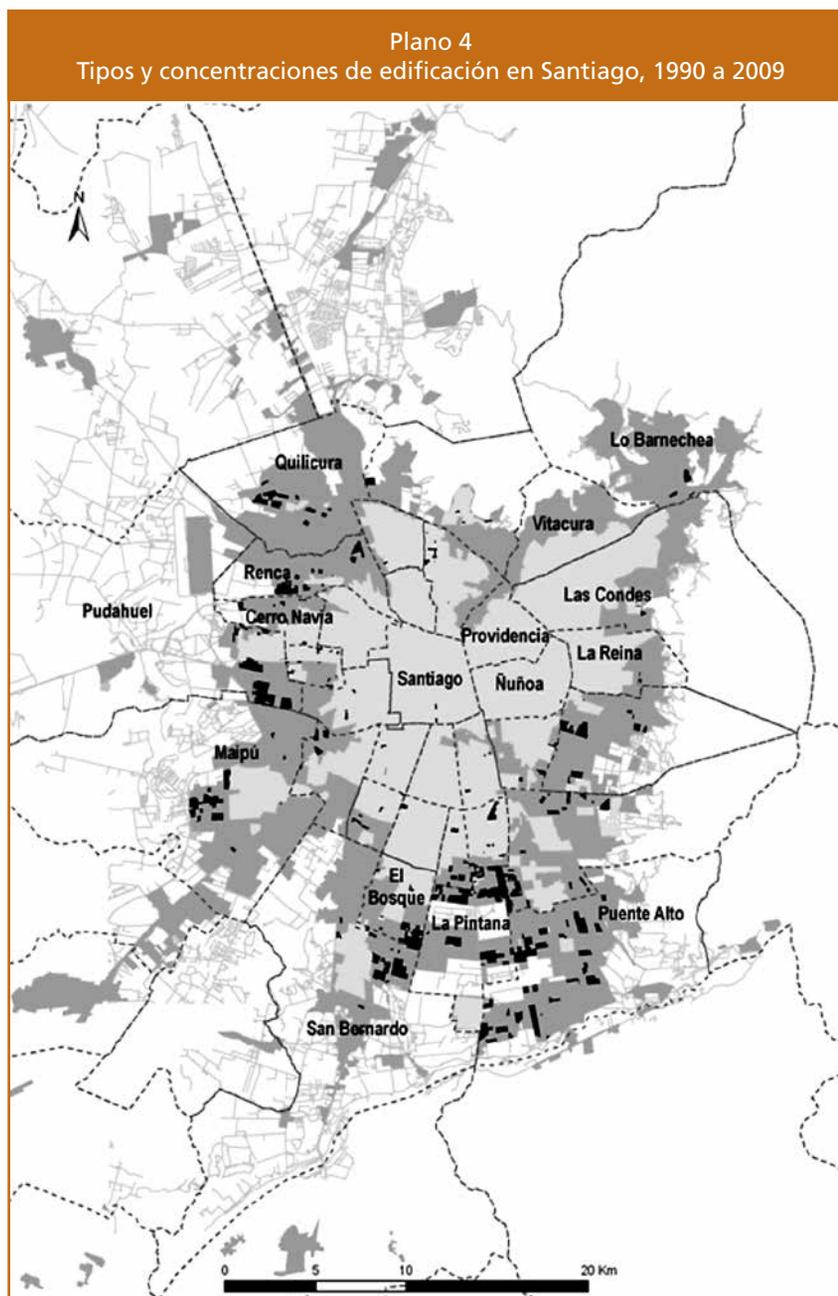
Las viviendas sociales construidas y concentradas en las periferias de las ciudades más grandes del país –Santiago, Concepción y Valparaíso– son de mala calidad en lo que se refiere a tamaño / cantidad de personas por habitación, materiales de construcción, diseño y equipamientos urbanos. Nunca se contempló la posibilidad de ampliación de acuerdo con pautas incorporadas al diseño de cada unidad y de la totalidad del conjunto habitacional, lo que ha sido enfrentado por los residentes a través de todo tipo de ampliaciones informales y peligrosas.

### c) Las localizaciones son marginales

Los conjuntos se han construido en los terrenos de menor precio, muchas veces aislados y desconectados de los lugares centrales de la ciudad, creándose verdaderos guetos dentro de las ciudades, con el problema adicional de que muchas veces son estigmatizados. Si a la estigmatización externa se suma una descomposición interna de las relaciones, estamos frente a remontables “guetos de desesperanza” (Sabatini y Brain 2008). Como lo indica Poduje (2010), los conjun-

6 Entre los años 2005 y 2006, de un total de 262 755 deudores Serviu, se condonaron las deudas a 181 538, el 70% del total. Informe Cámara de Diputados, 31/07/2009.

7 Son créditos avalados por el Estado y traspasados a la banca privada. El PET se suspendió el año 2006. A julio de 2008 serían 204 011 los deudores, y se estima que entre el 33 al 40% serían morosos, según el Informe Cámara de Diputados, 31/07/2009.



Elaborado por Ximena Salas y Diego Rodríguez. Fuente: SUR, localización de 489 conjuntos de viviendas sociales, 1980 a 2002.

Nomenclatura: El gris claro marca la superficie de Santiago en 1975; el gris oscuro, el área de crecimiento de Santiago entre 1975 y 2010; el negro, los conjuntos de vivienda social construidos entre 1980 y 2002 georreferenciados.

tos son barrios segregados, están densamente poblados (sobre 10 mil habitantes), son homogéneamente pobres (sobre el 70 por ciento), están más alejados del centro que la media y cuentan con menos servicios urbanos que la media; actualmente 1 684 190 individuos viven en este tipo de barrio-gueto en todo el país.

d) No se ha construido en Santiago

Y si lo anterior fuera poco, en Santiago, desde 2000 hacia adelante, prácticamente no se han construido conjuntos de viviendas sociales, no digamos al interior de la ciudad: ni siquiera en su periferia. Hoy se los expulsa hacia comunas distantes de la ciudad, como Colina, Talagante, Buin, entre otras. En las estadísticas de la ciudad esto se registra como una reducción de la pobreza, porque los individuos de menores ingresos ya no habitan en ella. Es el mecanismo de mercado para la superación de la pobreza en Santiago: sacarlos de la ciudad.

Una demostración de los malos resultados de las políticas señaladas es que el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) no solo reconoció los problemas sociales provocados por la política vivandista, sino que impulsó y llevó a cabo el Programa Quiero Mi Barrio (PQMB) durante su mandato. Mediante este Programa se elaboró una propuesta de desarrollo para 200 barrios del país, lo que implicó incorporar una nueva visión del urbanismo. El Programa tenía cuatro objetivos: la recuperación de espacios públicos deteriorados, el mejoramiento del entorno, el fortalecimiento de las relaciones sociales y lograr barrios socio-espacialmente integrados a la ciudad (Aguirre *et al.*, 2008).

Con el PQMB quedó atrás el discurso triunfalista que rechazaba cualquier crítica,

señalando que las políticas de viviendas sociales del MINVU eran un modelo que se aplicaba en América latina. El nuevo acercamiento, según el gobierno de Bachelet, consistió “en recuperar estas grandes poblaciones construidas a partir de los años 80 en barrios que puedan ser realmente manejables y habitables, y que los que ahí residen se sientan que han dado un salto desde la sensación de pobreza casi absoluta y marginalidad al progreso que tanto se publicita en los medios de comunicación” (Entrevista a la ministra de Vivienda, P. Poblete, en *El Mercurio* 26/05/2006).

### Comentarios finales

Después de un largo ciclo de aplicación de políticas urbanas y de vivienda social de tipo neoliberal, estamos en una situación cero. Se señaló durante el gobierno de Michelle Bachelet que no se podía seguir haciendo lo mismo, pero en la práctica se comprueba que es muy difícil revertir un *path dependence* de más de treinta años.

Algunas de las preguntas que surgen son: el actual estado de la ciudad, ¿es un asunto de normativa?; ¿se puede revertir la actual situación con un buen Plan Nacional de Desarrollo Urbano o con cambios en las leyes de construcción y urbanismo?; ¿o estamos hablando de la incapacidad del Estado subsidiario para responder a derechos sociales? o ¿de la excesiva reacción negativa del modelo neoliberal frente a los acuerdos y mecanismos de redistribución del ingreso y equidad social?

Si lo último es cierto, la respuesta es crear un nuevo acuerdo social que coloque tanto el tema de los derechos a la vivienda, a la ciudad, a una vida decente, como también la posibilidad de realizar estos de-

rechos. Esto nos lleva a Lefebvre (1976), quien señalaba que el derecho a la ciudad no es un derecho natural o contractual, sino una demanda ética, un horizonte; e indica que el derecho a la ciudad implica “la constitución o la reconstitución de una unidad espacio-temporal, de una unión en vez de una fragmentación” (p. 19). Este proceso de constitución o reconstitución de la *centralidad* se refiere, también, a lo que indica Harvey (2008), es tanto al derecho a acceder a lo que existe como el derecho a cambiar lo existente a partir de nuestros sueños y deseos: ciudades que se producen y organizan en torno a la inclusión y la justicia social, en las cuales no se rechaza hacia la periferia a todo aquel que no está incorporado en situación de igualdad en los flujos de poder, conocimiento, riqueza y decisión (Lefebvre 1976).

Al hablar del derecho a la ciudad, también se lo hace de procesos en los cuales opuestos significativos luchan, por reconocimiento (autonomía o hegemonía cultural), por redistribución (autonomía o hegemonía económica) y por representación (autonomía o hegemonía política) (Fraser, 1997). En este marco, la justicia social, comprendida como ideal normativo, nos permite definir una situación ideal, ofrecer una visión alternativa y puede inspirar nuestra imaginación y motivarnos a realizar acciones para disminuir las injusticias sociales; pero sería un error creer que es un ideal normativo común a todos. La izquierda y la derecha hacen juicios valorativos distintos o les confieren distinta importancia. Si para la izquierda la justicia social es un ideal y el horizonte de su acción, para la derecha el ideal y el concepto primordial es la ‘eficiencia’.

El deseo de justicia social ha implicado el establecimiento de relaciones basadas en la confrontación: la historia de la ciudad de

Santiago de las últimas décadas así nos lo demuestra. En el crecimiento y el poblamiento de su territorio se puede observar la confrontación entre diferentes actores, los que fueron configurando distintas capas del espacio urbano: un espacio de conflicto, agitado y vivo. En él, por una parte, el Estado y los privados demuestran una tendencia histórica a ubicar a los grupos marginalizados en los límites, en la periferia; y por otra, los partidos de izquierda, los movimientos sociales, continúan en pugna por ubicarlos en la *centralidad*: aquello que define lo urbano (la concentración de instituciones, relaciones, redes, intercambios lúdicos, productivos y simbólicos) y donde se construye el derecho a la ciudad y el derecho a la producción de espacio urbano.

Hoy, en el 2011, en Santiago, son los estudiantes secundarios y universitarios, los ambientalistas, los profesores y el movimiento gay, quienes se toman las calles en la ciudad para señalar que sí hay alternativa al modelo neoliberal y levantan la demanda por un Estado social



## Referencias bibliográficas

- Aguirre, Daniela *et al.* (2008), *Programa “Quiero mi barro”: avances y desafíos. Reflexiones a partir de la experiencia metropolitana*, en *Temas Sociales* 60 < <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=879>>.
- Castel, Robert (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Contreras, Dante (1999), “Distribución del Ingreso en Chile: Nueve hechos y algunos mitos”, *Revista Perspectivas* 2(2).
- El Mercurio (08/06/2010), El economista Arnold Harberger, de visita en Chile. El “padre” de los Chicago Boys: “Estoy orgulloso de que nuestros ex alumnos ocupen cargos en

- el Gobierno”, <[http://www.mer.cl/modulos/busqueda/searchleft\\_canales\\_new.asp?idnoticia=C59322520101219&pagina=1&variable=casa&strFechaDesde=&strFechaHasta=>](http://www.mer.cl/modulos/busqueda/searchleft_canales_new.asp?idnoticia=C59322520101219&pagina=1&variable=casa&strFechaDesde=&strFechaHasta=>)>.
- Haberger, Arnold (1978), *Problemas de vivienda y planeamiento de ciudades*. Publicación 103 (julio) (Santiago de Chile: División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo).
- Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism* (New York: Oxford University Press).
- Harvey, David (2008), “El derecho a la ciudad”, en *New Left Review* 53: 23-3.
- Hidalgo, Rodrigo (2007), “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”, en *EURE*, 33 (98), 57-75.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Permisos de edificación 1990-2009* (Santiago de Chile: INE).
- XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 1992. (Santiago de Chile: INE).
- XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2002. (Santiago de Chile: INE).
- La Tercera (2008), “Índice MasterCard de Mercados Emergentes 2008, realizado sobre la base de consultas a economistas y expertos en ocho dimensiones diferentes”, en *Negocios*, viernes 24 de octubre.
- Lefebvre, Henri (1976), *El derecho a la ciudad II* (Barcelona: Ediciones Península).
- Martínez, Javier & Álvaro Díaz (1995), “Chile: la gran transformación” (Santiago de Chile: SUR Centro de Estudios Sociales y Educación).
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (1979) *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (Santiago de Chile: MINVU).
- (1985), *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (Santiago de Chile: MINVU).
- (2011) Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>>.
- Morales, Eduardo & Sergio Rojas (2009), “Re-localización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular”, en Rodríguez, Alfredo & Paula Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (Quito: OLACCHI).
- Poduje, Iván (2010), *Guetos en Chile*. Presentación en el seminario “El derecho a la ciudad justa: panorama a nivel nacional”, Maipú, 15 de diciembre.
- Poduje, Iván & Gloria Yáñez (2009), “Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados”, en Rodríguez, Alfredo & Paula Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (Quito: OLACCHI).
- Rodríguez, Alfredo & Ana Sugranyes (eds.) (2005), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (Santiago de Chile: Ediciones SUR).
- (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 DC: BID).
- Sabatini, Francisco & Isabel Brain (2008), “La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves”, *EURE* 34(103): 5–26.
- Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación Región Metropolitana de Santiago (SRMPCRMS) (2009), *Evolución de la Pobreza y la Distribución del Ingreso, Periodo 1990-2009* (Santiago: SRMPCRMS).
- Solimano, Andrés & Aristides Torche (2008), *La distribución del ingreso en Chile: la experiencia del último cuarto de siglo*. Santiago.
- Tironi, Eugenio; Pilar Vergara & Rodrigo Baño (1988), *Chile en la post-crisis. Estado subsidiario y fragmentación social* (Santiago de Chile: SUR Centro de Estudios Sociales y Educación).
- 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 Rodríguez Alfredo & Paula Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (Quito: OLACCHI).
- Young, I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference* (New Jersey: Princeton University Press).



# Debates