

# Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México.

## Las desventajas acumuladas

**Adrián G. Aguilar.** Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

**Flor M. López.** Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

**RESUMEN** | Las diferenciaciones socioespaciales en el espacio urbano nos remiten a la concentración geográfica de la pobreza. Alrededor de este tema, sin embargo, no se encuentran estudios de carácter local sobre espacios pobres en las ciudades, en los cuales se relacionen las problemáticas socioeconómicas de los grupos más desprotegidos con espacios urbanos específicos. Los barrios pobres tienden a agruparse y conforman espacios o franjas urbanas dominadas por situaciones de exclusión social. Este estudio analiza las principales características y desventajas de las familias pobres que habitan estos espacios en los suburbios y la periferia de la Ciudad de México, a través de los resultados de 329 encuestas aplicadas en ese territorio. Se da particular atención a la medida de los niveles de pobreza de sus habitantes, que abarca desde población no pobre, pobres moderados, pobres extremos y pobres indigentes. Para tal medición se utilizan índices como el acceso a satisfactores básicos, la situación laboral y la cohesión social, distinguiendo las colonias pobres según su localización en un suburbio interior o en la periferia urbana.

**PALABRAS CLAVE** | barrios pobres, Ciudad de México, acumulación de desventajas, periferia urbana, suburbio interior.

**ABSTRACT** | *The socio-spatial differentiation in the urban space refers to the geographic concentration of poverty. In the literature there is an absence of studies about poverty spaces in cities, relating the socio-economic situation of the underprivileged to particular urban spaces. Poor neighbourhoods tend to group together in clusters dominated by situations of social exclusion. This study presents an analysis of the main features and disadvantages of families living in poor spaces in Mexico City through the results of 329 surveys applied in poor neighbourhoods of the urban periphery and the inner suburb. Special attention is given to the measure of poverty levels, identifying four categories: non-poverty, moderate poverty, extreme poverty and indigence. This measuring is based on access to basic needs, labour condition, and social cohesion according to peripheral and suburban location.*

**KEY WORDS** | poor neighbourhoods, Mexico City, accumulated disadvantages, urban periphery, inner suburb.

Recibido el 2 de agosto de 2014, aprobado el 25 de febrero de 2015

E-mail: Adrián G. Aguilar, [adrianguillermo1@gmail.com](mailto:adrianguillermo1@gmail.com) | Flor M. López, [fflorece@yahoo.com.mx](mailto:fflorece@yahoo.com.mx)

## Presentación

Este trabajo tiene como propósito avanzar en el conocimiento de los actuales espacios pobres en la Ciudad de México, a través del análisis de un grupo de siete asentamientos pobres de su suburbio interior y su periferia urbana. Se presentan los resultados de la aplicación de un cuestionario diseñado para este estudio, que tuvo por objetivo conocer la situación socioeconómica de la población, sus principales carencias en términos de necesidades básicas, su inserción laboral, y las principales relaciones sociales que indican algún grado de cohesión social al interior de los barrios seleccionados. Con este material se da un diagnóstico de los niveles de pobreza prevalecientes en dichos asentamientos. Para ello se identifican, en primer lugar, cuatro categorías socioeconómicas en sus habitantes: no pobres, pobres moderados, pobres extremos y pobres indigentes; luego, el peso específico que tiene el carácter periférico de los asentamientos; y finalmente, la debilidad de las relaciones sociales de los grupos residentes. El principal aporte de este trabajo es enfatizar la dimensión territorial de la pobreza urbana. Para ello destaca la acumulación de desventajas en cada lugar y cómo la condición de localización influye en el agravamiento de situaciones de inclusión desventajosa. En esa línea de análisis, se agrupan las colonias encuestadas en dos tipos de localizaciones, suburbio interior y periferia urbana, como espacios de pobreza diferenciados.

### Espacios de pobreza y periferia urbana

La diferenciación socioeconómica en el espacio urbano tiende a reproducirse en el tiempo y con ello se perpetúan las desventajas de los grupos más desfavorecidos, esto es, localizaciones con un hábitat muy precario, pobre dotación de infraestructura urbana y baja presencia de servicios urbanos. Agrava esta situación la crisis económica por la que atraviesan los países en la región latinoamericana, que impide que los gobiernos de las grandes metrópolis respondan a las exigencias de viviendas y dotación de servicios urbanos en las zonas más pobres. Se trata de una coyuntura que agudiza las desventajas de estas zonas y funciona como mecanismo de exclusión social para los grupos residentes.

En los análisis de los barrios pobres de las ciudades de América Latina realizados a lo largo de los últimos cuarenta años destacan dos perspectivas centrales: la primera, en los años sesenta, desarrollada a partir del marco conceptual de la marginalidad social; y la segunda, en la década de los noventa, que tiene como base una concepción negativa de los efectos del modelo económico neoliberal en nuestras sociedades.

En el primer caso, en los sesenta, se definía la marginalidad urbana por la ausencia de un rol económico articulado con el sistema de producción industrial; un sistema en el cual un amplio contingente de fuerza de trabajo urbano, al no estar integrado en las actividades productivas de manera estable y con remuneraciones adecuadas, debe aceptar vivir en la precariedad de barrios pobres. Es decir, se definía la marginalidad por la presencia de sectores sociales *al margen* de los procesos económicos y políticos oficiales (Lomnitz, 1980, p. 17; Duhau, 1998, p. 34; Ward, 2004, p. 184;

Ziccardi, 2008, p. 73). En estos grupos marginales destacaban los migrantes rurales (Muñoz, Oliveira & Stern, 1980), que ocupaban y se hacinaban en los tugurios y casonas del centro de la ciudad, para luego poblar la periferia. De esta época son los reconocidos estudios de Lomnitz (1980) sobre redes de intercambio, y los de Lewis (1964) sobre la “cultura de la pobreza” en la Ciudad de México. La vivienda era la principal reivindicación de estos grupos, que organizaron movimientos sociales en varios países; sin embargo, los bajos ingresos de las familias que los integraban les impedían participar en el mercado habitacional, incluso el subsidiado. En tales condiciones, muchos de esos grupos fueron expulsados de sus barrios originales a las periferias lejanas, donde crearon barrios populares de autoconstrucción (Ziccardi, 2008, p. 82; Duhau, 1998, p. 120).

En el caso de los estudios sobre los efectos de la aplicación extendida del modelo económico neoliberal, muchos se han referido a las profundas transformaciones sociales que a partir de los años 1980 dicho modelo ha generado en América Latina. Estos trabajos centran su atención en el proceso de empobrecimiento de amplios sectores de la población durante el periodo iniciado en esa década. También enfocan su análisis en la “nueva pobreza” de las clases medias, que vieron cómo se deterioraban sus condiciones de vida durante esos años; y en las transformaciones que enfrentaron los sectores tradicionalmente pobres –los llamados “pobres estructurales”– en la región, que sufrieron una intensificación de sus condiciones de privación y llegaron al fondo de la estratificación social (véase Kaztman & Wormald, 2002; Eguía, 2004; Enríquez, 2003; Bayón & Saraví, 2006, p. 56).

En México, diversos procesos confluyen para explicar la concentración y mayor profundidad de la pobreza en el espacio urbano, a la vez que bloquean la movilidad socioeconómica y residencial de los pobres; entre ellos, bajos niveles educativos, precariedad laboral, desempleo, falta de protección social, inadecuada infraestructura, falta de acceso a equipamiento, redes sociales inexistentes o deficientes y disminución de la capacidad de asociación y gestión colectiva, todas desventajas de carácter concentrado y acumulativo (Enríquez, 2003; Bayón, 2008, p. 128). Tal escenario ha producido severos ajustes en el ámbito de la vida social y familiar, que se explican a través de un proceso de *desventajas acumuladas*. Este concepto alude al impacto que la exclusión laboral ha provocado en distintos ámbitos de la vida social. Lo que hoy se observa es la suma o acumulación del déficit y deterioro de las condiciones de sobrevivencia, un desgaste que resta a los pobres capacidad de acción y de reacción y los hace mucho más vulnerables (González de la Rocha, 2004, p.194; 2006, pp. 108-112).

Frente al agravamiento de la pobreza urbana, y particularmente en cuanto a la inserción de las personas y familias en los sistemas de bienestar y el mercado laboral, hay autores que proponen adoptar el enfoque de la *exclusión social*, que representa una visión más integral de la vulnerabilidad social. Representante de esta aproximación es Saraví (2006), para quien “no se trata simplemente de un problema del mercado laboral, sino de la crisis de los mecanismos de integración social; una integración precaria y débil al mercado de trabajo asociada con otras desventajas, como el acceso a la educación, a la vivienda, a los servicios de salud, a un ingreso decente, a niveles aceptables de participación social” (p. 25). Todo lo anterior representa los

eslabones de un proceso de acumulación de desventajas que conduce a un estado final de desvinculación respecto de la sociedad, es decir, de exclusión social.

Dos aspectos hay que destacar de los barrios pobres en esta nueva fase: primero, la concentración de pobres en determinados barrios; y segundo, la localización periférica de la pobreza. A continuación nos referimos brevemente a estos dos aspectos.

*La formación de los espacios pobres.* En estos barrios se concentra un marcado nivel de privación material, en contraste con los barrios de mayor nivel socioeconómico, con una población que vive en condiciones de extrema pobreza. De acuerdo con Katzman (2001, p. 181), esta precariedad se refuerza por varias vías: primero, las redes vecinales son ineficaces para conseguir empleo u oportunidades de capacitación; segundo, hay dificultad para mantener una organización vecinal básica; tercero, los niños y jóvenes carecen de modelos de rol exitosos y de oportunidades de exposición a esos modelos; y cuarto, las situaciones de desempleo crónico aumentan la predisposición a explorar fuentes ilegítimas de ingreso. En el caso del acceso al trabajo, se hace cada vez más difícil, pues actualmente se exigen niveles educativos que aseguren competencia, y el lugar donde viven estas poblaciones –las estigmatizadas periferias urbanas– puede influir negativamente. Por otra parte, suele existir una mala conexión entre la localización de los grupos de bajos ingresos (en zonas periféricas) y la localización de empleo; hay indicios de que los barrios de ingresos bajos pueden estar convirtiéndose en barrios social y económicamente más aislados que en el pasado (Roberts, 2006, p. 203). Para Katzman (2001), el reciente escenario social y económico ha creado condiciones que favorecen el surgimiento de barrios que se acercan mucho a los rasgos típicos del gueto urbano (p. 182); la pobreza no es inherente al lugar, sino producto de una historia de ese espacio urbano y de las relaciones de poder entre actores que se sucedieron en ese lugar en un momento determinado, y que llevaron a legitimar una solución (política) confinada a esa escala y localización (p. 44).

*La periferización de la pobreza.* Respecto a la localización espacial de estos grupos sociales, existe una marcada tendencia a encontrarlos cada vez más en la periferia urbana de las metrópolis latinoamericanas (Janoschka, 2005, pp. 101-104; Winchester, 2008, p. 35; Ariza & Solís, 2009, pp. 200-203; Aguilar & López, 2013). Se trata de asentamientos recientes producto del proceso de periurbanización, muchos de ellos de carácter informal y con déficit marcados de servicios públicos. La recuperación de zonas centrales y la revaloración de espacios rehabilitados han empujado a los grupos pobres a buscar medios informales para resolver su problema de falta de vivienda, y lo han hecho en terrenos baratos con difícil acceso y con alto riesgo ambiental. Estos espacios pobres se distribuyen, así, en la periferia más alejada de las ciudades y con las mayores carencias; se trata generalmente de las peores localizaciones, donde los asentamientos forman agrupaciones en una situación muy marcada de exclusión social. Todo ella ha dado lugar a un proceso de “periferización de la pobreza”<sup>1</sup>.

---

1 En referencia a Montevideo, Katzman (2001, p. 181) menciona la formación los nuevos barrios



Por lo tanto, el escenario que tenemos es la presencia de espacios de pobreza en localizaciones centrales y también periféricas, con diferentes grados de pobreza y de desventajas acumuladas. En las siguientes secciones ejemplificaremos esta cuestión para el caso de la Ciudad de México.

### **Periurbanización y espacios de pobreza en la Ciudad de México**

Respecto del tema de las condiciones de pobreza urbana en México, varios estudios señalan cómo ellas se han agravado y profundizado y cómo los pobres enfrentan cada vez más una situación de sobrevivencia muy difícil. Tal situación sería resultado de un generalizado deterioro de los niveles de vida, de las dificultades de inserción en el mercado de trabajo, del debilitamiento de las estructuras de protección social en el sistema de salud y de educación, y de las mínimas posibilidades de acceso al suelo para tener un espacio donde vivir (Enríquez, 2003; Bayón, 2008; Saraví, 2011).

Los datos tienden a mostrar una alta concentración de población pobre en la Ciudad de México, y un predominio de grupos con graves carencias sociales en las zonas periféricas. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), institución creada en 2005, de nivel federal, señala que para el Distrito Federal, los resultados de la evolución de la pobreza de 2000 a 2010 muestran que ella pasó de 3,7 millones de personas en el primer año, a 4,5 millones en el segundo, lo que representa un aumento de la población en pobreza de 848.340 personas en diez años (CONEVAL, 2010)<sup>2</sup>. En esencia, los niveles de pobreza alcanzan alrededor del 50% de la población en el Distrito Federal.

En segundo lugar, es interesante señalar las mediciones de pobreza del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF) en el Distrito Federal, con una sobremuestra que aplicó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos para los Hogares 2010. De acuerdo con dichas mediciones, entre 2008 y 2010 se registró una caída del ingreso promedio por hogares de 12,3% a nivel nacional y de 8,11% en el Distrito Federal (Evalúa DF, 2010). Y según el cálculo del Índice de Desarrollo Social<sup>3</sup>, el número de personas en grados bajos y muy bajos alcanza a 51,2% del total (4,5 millones de personas); y en términos de la ciudad construida, se manifiesta en el 43% de las manzanas urbanas del Distrito Federal (cuadro 1).

---

pobres, resultado de los procesos de segregación residencial desde los años ochenta en América Latina, donde se concentra la población con graves privaciones materiales, muy pocas esperanzas de inserción estable en la estructura productiva y escasa formación de redes de reciprocidad, que son expulsados hacia la periferia. Véase también Kaztman y Retamoso (2005, p. 136).

- 2 Estas cifras representan la suma total de la población que se encuentra en pobreza alimentaria, pobreza patrimonial y pobreza de capacidades.
- 3 Se define “desarrollo social” como un proceso de mejoramiento e igualación de las condiciones generales de bienestar de la población, que permite una mejor calidad de vida. En este caso se calculó según el método de las necesidades básicas insatisfechas, con las siguientes dimensiones: calidad y espacio disponible en la vivienda, acceso a electricidad, bienes durables, adecuación sanitaria, acceso a seguridad social y rezago educativo (Evalúa DF, 2011).

CUADRO 1 | Distrito Federal. Grado de desarrollo por población y manzanas

GRADO	POBLACIÓN	%	MANZANAS	%
Alto	2.152.593	24,32	19.535	32,01
Medio	1.938.016	21,90	12.831	21,02
Bajo	2.522.598	28,50	13.747	22,52
Muy bajo	2.017.590	22,79	12.516	20,51
Sin datos	220.242	2,49	2.405	3,94
Total	8.851.039	100	61.034	100

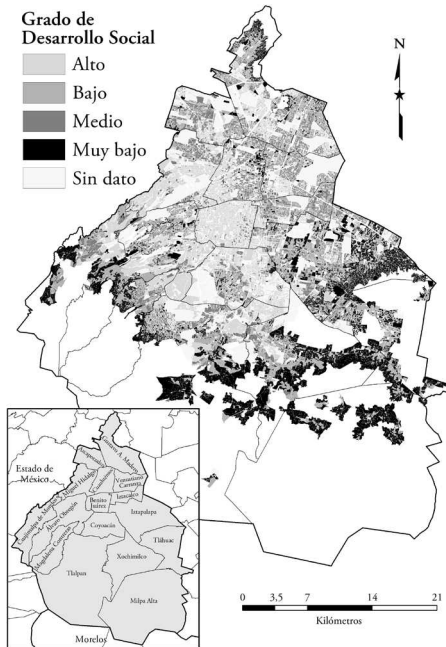
FUENTE: ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL, 2010 (EVALÚA DF). EN [HTTP://WWW.EVALUA.DF.GOB.MX/MEDICION-UNIDADES-TERRITORIALES-2010.PHP](http://www.evalua.df.gob.mx/medicion-unidades-territoriales-2010.php)

Algunas de las delegaciones periféricas del Distrito Federal presentaron un muy bajo nivel de desarrollo social, que estaba por abajo del 25%. Dicho de otra manera, dichas delegaciones son las que presentan los mayores porcentajes de población en condiciones de pobreza y, por lo tanto, con las peores condiciones en vivienda, salud y educación.

Si analizamos la distribución espacial de los grupos pobres, su patrón territorial nos muestra varios tipos característicos. En primer lugar identificamos los *barrios* o *colonias pobres*, que se localizan sobre todo en el norte del DF, en el oriente y en el sur, en delegaciones que presentan desarrollos urbanos periféricos y zonas de topografía accidentada, como Gustavo A. Madero, Iztapalapa o Magdalena Contreras. En segundo término sobresalen *franjas de pobreza* que se han desarrollado a lo largo de ejes de comunicación en zonas de marcadas carencias; es el caso del sur de la delegación de Xochimilco y su conexión con la delegación de Tláhuac. En tercer lugar se observan *manchones urbanos* en la periferia más lejana, como es el caso de la Delegación de Milpa Alta, y Tlalpan. Y finalmente, *enclaves urbanos de pobreza*, que se refieren a zonas de pobreza de menores dimensiones que se pueden ubicar en localizaciones urbanas centrales y suburbios interiores que se han mantenido por muchos años en esas condiciones (figura 1).

Es indiscutible que estas diferentes localizaciones señalan sitios donde se acumulan y multiplican las desventajas, tanto en forma individual como colectiva; y la mayoría de tales sitios tiene una localización periférica en relación con toda la ciudad. A continuación presentamos el análisis de algunos de estos barrios, para contrastar sus principales rasgos desde la perspectiva de su localización y su condición de pobreza.

FIGURA 1 | Índice de desarrollo social por manzana, 2010



FUENTE EVALÚA DF, 2010

ELABORÓ ING. MIGUEL ÁNGEL FLORES ESPINOSA. INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)

### La aplicación de encuestas en siete colonias pobres. Aspectos metodológicos

En esta sección se presentan los resultados de 329 encuestas aplicadas en siete colonias, todas localizadas dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) (cuadro 2), que fueron seleccionadas bajo los siguientes dos criterios: el primero fue por sus características socioeconómicas, determinadas por Evalúa DF (2010), según el cual en 2010 eran colonias que registraron muy bajo grado de desarrollo social. El municipio de Chimalhuacán se seleccionó porque en la evaluación de CONEVAL (2010) tenía uno de los más altos índices de rezago social.

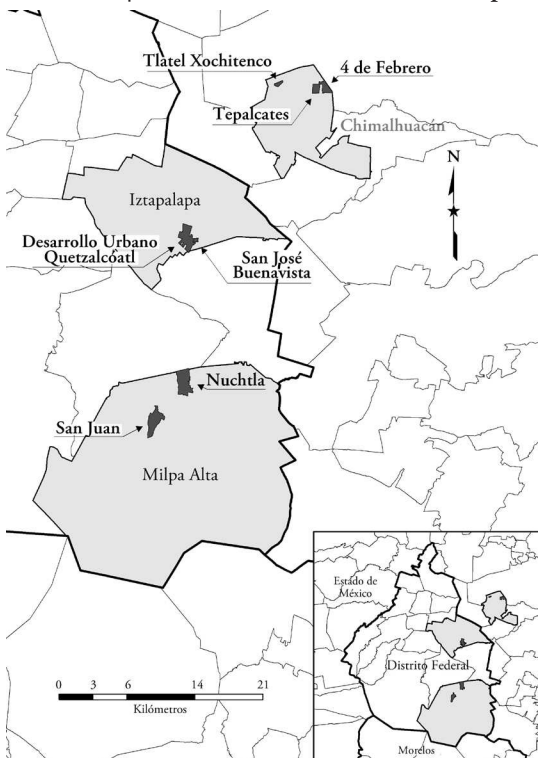
Como segundo criterio, se eligió a las colonias según su localización, y sobre esa base se las clasificó como suburbio interior, periferia urbana y periferia rural. Para el caso del *suburbio interior*, se hace referencia a la delegación Iztapalapa, al oriente del Distrito Federal, en la que se eligieron dos colonias consolidadas: Desarrollo Urbano Quetzalcóatl y San Juan Buenavista. Como *periferia urbana* en el Estado de México, se eligió al municipio de Chimalhuacán, del cual se seleccionaron tres colonias sin consolidar en la orilla de la mancha urbana: Tlatelxochitenco, Tepalcates y 4 de Febrero. Y con respecto a la *periferia rural*, se eligió la delegación Milpa Alta, ubicada al extremo sureste del Distrito Federal y con un predominio de áreas rurales, en la que se seleccionaron las colonias de San Juan y Nustla (figura 2).

**CUADRO 2 | Distribución de encuestas por delegación/municipio y colonia**

DELEGACIÓN/MUNICIPIO	NÚMERO DE ENCUESTAS	PERSONAS	ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL	CLASIFICACIÓN POR LOCALIZACIÓN
Iztapalapa				
Desarrollo Urbano Quetzalcoatl	62	302	Muy bajo	Suburbio urbano
San José Buenavista	59	278	Muy bajo	
Milpa Alta				
San Juan	44	189	Muy bajo	Periferia rural
Nuchtlá	45	187	Muy bajo	
Chimalhuacán				
Tlatelxochitenco	31	189	Muy bajo	Periferia urbana
Tepalcates	49	158	Muy bajo	
4 de Febrero	40	189	Muy bajo	
Total	329	1.479		

FUENTE PARA IZTAPALAPA Y MILPA ALTA: ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL, EVALÚA DF, 2010. PARA CHIMALHUACÁN: REZAGO SOCIAL, CONEVAL 2010

**FIGURA 2 | Localización de colonias/municipio**



FUENTE INEGI, 2010  
 ELABORÓ ING. MIGUEL ÁNGEL FLORES ESPINOSA. INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)

El propósito del estudio en esta fase fue coleccionar información de la población asentada en estas colonias para identificar la acumulación de desventajas que agravan la intensidad de pobreza en la que viven, y establecer diferencias según su localización periférica o de suburbio interior. La acumulación de desventajas se explica a través de tres perspectivas. La primera se refiere a la medición de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que, de acuerdo con Boltvinik (1997) es “la integración de satisfactores de las necesidades básicas de una persona o de un hogar” (p. 396); estos satisfactores básicos son ingresos, acceso a los servicios urbanos y sociales, patrimonio básico, niveles educativos y capacidad del endeudamiento del hogar. La segunda perspectiva engloba las características laborales, como tipo de ocupación y contratación, así como niveles de ingreso que permiten o no la adquisición o mejoramiento de sus NBI. Y la tercera se relaciona con las estrategias de sobrevivencia que desarrollan los pobres para atenuar de forma parcial o temporal su condición.

La aplicación de encuestas permitió examinar el grado de acceso a satisfactores básicos a través del método de NBI, tomado del método de medición integral de la pobreza (MMIP) construido por Boltvinik (1997, p. 394), para lo cual se utilizaron los procedimientos necesarios para la determinación de los índices e indicadores compuestos por NBI, que incluyen: i) la calidad de la vivienda, es decir, la calidad de los materiales con los que está construida la vivienda y los espacios disponibles de la misma, cuya ocupación está en función del número de personas que la ocupa; ii) los servicios urbanos de la vivienda, con variables como agua, energía eléctrica y servicio de recolección de basura; iii) servicios sociales, que se forma por la suma de las variables de educación y salud (cuadro 3).

De acuerdo con el método NBI, a cada variable de cada dimensión se le asigna un valor, el cual representa su situación; es decir, mientras mayor sea su valor, mejor situación representará. Esos valores pueden oscilar entre 0, como el valor que indica la peor situación; 2 que implica una situación medianamente adecuada; y 3 que apunta a la mejor situación. Por lo regular, el valor que representa la mejor situación del estado de las dimensiones, se fija como la norma idónea de cada conjunto de variables que forman una dimensión. Posteriormente, se realiza la suma de los valores del conjunto de variables que componen cada dimensión y se divide entre el valor que representa la situación idónea. Finalmente, se suman los resultados de cada dimensión y se divide entre el número total de dimensiones, con lo que se establece el índice global de necesidades básicas insatisfechas del MMIP (cuadro 3).

Los resultados de las encuestas indican que la pobreza se estratifica en varios niveles, ordenados de la situación menos grave a la más grave, en las siguientes categorías: no pobres, pobres moderados, pobreza extrema y pobres indigentes (Boltvinik, 1997, p. 396).

**CUADRO 3 | Metodología de medición de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas**

ELEMENTOS		COMPOSICIÓN	VALOR (v)	NORMA	INDICADOR CONSOLIDADO
Consolidación de la vivienda (CnVv)					
Estructura de la vivienda (Et)	Pisos (Ps)	Tierra firme	0	2	CnVv=Et+EsDs/2
		Cemento	1		
		Madera, mosaico, etc.	2		
	Muros (Ms)	Lámina de cartón o madera	0	2	
		Piedra o adobe	1		
		Cemento, tabicón o tabique	2		
	Techos (Ts)	Cartón y madera	0	2	
		Lámina de asbesto o metálica	1		
		Losa de concreto, tabique o teja	2		
	Recubrimiento de muros (RMs)	Sin acabados	0	2	
		Cal o pintura sobre tabique	1		
		Repellado, revoque, yeso	2		
	Ventilación-Iluminación (VIn)	Ningún cuarto tiene ventanas	0	2	
		Solo algunos cuartos tienen ventanas	1		
Todos los cuartos tienen ventanas		2			
Espacios disponibles (EsDs)	Baños (Bñ)	No tiene	0	3	
		Afuera compartido	1		
		Afuera exclusivo o adentro compartido	2		
		Adentro exclusivo	3		
	Cocina (Ca)	No tiene	0	2	
		Con cocina que también se usa para dormir	1		
		Con cocina que no se usa para dormir	2		
Cuartos por persona (Cpa)	Inversa a la fórmula de hacinamiento (cuartos/persona)	N/A	0,5		
Servicios de la vivienda (Sc Vv)					

(continúa)

(continuación)

ELEMENTOS		COMPOSICIÓN	VALOR (v)	NORMA	INDICADOR CONSOLIDADO
Agua (Ag)	Forma de abasto de agua (FAb)	Llave pública, pipas y otros	1	3	
		Entubada fuera de la vivienda	2		
		Entubada dentro de la vivienda	3		
	Frecuencia (Frc)	16 hrs. al día x 7 días	N/A	112 hrs. por semana	
	Calidad (Cd)	Con tres problemas	0	3	
		Con dos problemas	1		
		Con un problema	2		
Limpia		3			
Servicios urbanos (SrUr)	Drenaje (De)	En la calle, en un caño o barranca u otra situación	0	1	ScVv= Ag+SrUr/2
		En fosa séptica o en drenaje de la calle	1		
	Excusado (Ec)	Al aire libre	0	3	
		Hoyo negro o letrina	1		
		Excusado sin agua corriente	2		
	Basura (Ba)	Excusado con agua corriente	3	2	
		Cualquier otra	0		
		Depósito fijo	1		
	Electricidad (Elt)	La recoge el camión	2	2	
		No tiene	0		
		Tiene sin medidor	1		
	Tiene con medidor	2			
Servicios sociales (ScSoc)					
Educación (Ed)	Integrantes de la familia (Ifm)	Se aplicará la norma educativa por cada integrante mayor a 7 años de edad. Relación edad con grados aprobados en la escuela.	Relación edad con grados en la escuela	Ed por Ifm=Acur/Ned	
	Años cursados (Acur)				
	Norma educativa (Ned)				
Salud (Sd)	Atención a la salud y seguridad social (SdS)	No tiene derecho a ningún servicio de salud	0	2	Sd=VSd Ss/2
		Otro servicio médico	1		
		IMSS o ISSSTE	2		
		Empresa o sindicato	3		
Indicador global de las NBI, es igual a la suma de cada grupo / 4.					

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

ELABORÓ ISABELA ROJAS VILLAMAR



### Los niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas

De acuerdo a los resultados del índice global por necesidades básicas insatisfechas, la mayor proporción de hogares se ubicó en el estrato de los pobres indigentes, como se observa en el cuadro 4; seis de la siete colonias indican una fuerte intensidad de la pobreza en la que está sumida la población.

CUADRO 4 | Índice global de la pobreza por estrato

DELEGACIÓN/MUNICIPIO	ÍNDICE GLOBAL	ESTRATOS
Iztapalapa		
- Desarrollo Urbano Quetzalcoatl	0,4	Pobres indigentes
- San José Buenavista	0,36	Pobres extremos
Milpa Alta		
- San Juan	0,39	Pobres indigentes
- Nushitla	0,42	Pobres indigentes
Chimalhuacán		
- 4 de Febrero	0,32	Pobres indigentes
- Tepalcates	0,33	Pobres indigentes
- Tlatelxochitenco	0,32	Pobres indigentes

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

Sin embargo, si analizamos de forma desglosada las NBI –es decir, por cada uno de los grandes grupos: espacios disponibles, servicios urbanos, servicios sociales, agua y calidad de la vivienda–, se identifica una fuerte diferencia en el comportamiento de los indicadores. Esto es, existe una marcada desigualdad entre todas las colonias en los valores de una o varias variables, que indican altos o bajos niveles de pobreza.

Ante esta falta de correspondencia en los valores, a continuación se explicarán los resultados del método de medición de NBI aplicado a cada una de las variables en las siete colonias.

En el cuadro 5A se presenta el primer grupo de indicadores, de los cuales el indicador de espacios disponibles y el de servicios sociales como educación y salud, registran condiciones de pobreza y dan lugar al mayor número de valores de indigencia para las colonias.

CUADRO 5A | Indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas

DELEGACIÓN/MUNICIPIO	ESPACIOS DISPONIBLES		SERVICIOS URBANOS		SERVICIOS SOCIALES	
	VALOR	ESTRATO	VALOR	ESTRATO	VALOR	ESTRATO
Iztapalapa						
- Desarrollo Urbano Quetzalcoatl	0,25	Indigente	0,88	NBS	0,56	Pobres extremos
- San José Buenavista	0,39	Indigente	0,9	NBS	0,9	Pobres indigentes
Milpa Alta						
- San Juan	0,34	Indigente	0,88	NBS	0,55	Pobres extremos
- Nushitla	0,4	Indigente	0,76	NBS	0,47	Pobres indigentes
Chimalhuacán						
- 4 de Febrero	0,49	Indigente	0,89	NBS	0,55	Pobres extremos
- Tepalcates	0,35	Indigente	0,94	NBS	0,53	Pobres extremos
- Tlatelxochitenco	0,24	Indigente	0,93	NBS	0,63	Pobres extremos

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

De acuerdo con los resultados del Cuadro 5A, podemos señalar lo siguiente:

- a. *Espacios disponibles*<sup>4</sup>. Es quizá el indicador que presenta una marcada condición precaria y cuya similitud de valores entre todas las colonias evidenció un alto número de integrantes por vivienda, o una sobreocupación de ellas. Lo anterior se explica por dos constantes: la primera es que muchas viviendas han sido por mucho tiempo construcciones inconclusas, y cuentan con habitaciones inhabitables, sobre todo las que se quedaron a media construcción en el segundo piso; y la segunda es que en una vivienda se albergaron más de dos familias, situación en que se encontraba el 14% de las familias con respecto al total de las viviendas de las siete colonias.
- b. *Los servicios sociales de salud y educación*. Fue el indicador que ocupó el segundo lugar en nivel de precariedad. El nivel de escolaridad de todas las colonias presentó un promedio de 46% de la población con primaria incompleta, con solo tercer grado cursado. Dos excepciones fueron San Juan en Milpa Alta y Tlatelxochitenco, cuyos ocupantes cursaron la primaria completa. El indicador Educación presentó los valores más bajos, entre la indigencia y la pobreza extrema. En cuanto a Salud, el valor que predominó fue el de pobreza extrema. Este indicador mostró cierta uniformidad, ya que el 72% de la población de las siete colonias señaló tener algún tipo de alternativa para resolver su estado de salud; por ejemplo, el 35% de la población encuestada reportó acudir a las farmacias con consultorio médico anexo.
- c. *Los servicios urbanos*. Esta variable mostró valores registrados predominantemente en el estrato de Necesidades Básicas Satisfechas. Con referencia al segundo grupo de indicadores, si se observa de forma horizontal el cuadro 5B, se identifica una calidad en el suministro de los servicios muy desigual, desde índices de indigencia hasta niveles de pobreza moderada.

**CUADRO 5B | Indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas**

DELEGACIÓN/MUNICIPIO	AGUA		CALIDAD DE LA VIVIENDA	
	VALOR	ESTRATO	VALOR	ESTRATO
Iztapalapa				
- Desarrollo Urbano Quetzalcoatl	0,18	Indigente	0,88	Pobreza moderada
- San José Buenavista	0,49	Indigente	0,79	Pobreza moderada
Milpa Alta				
- San Juan	0,48	Indigente	0,75	Pobreza moderada
- Nushitla	0,58	Pobreza extrema	0,63	Pobreza extrema
Chimalhuacán				
- 4 de Febrero	0,89	NBS	0,52	Pobreza extrema
- Tepalcates	0,87	Pobreza moderada	0,66	Pobreza extrema
- Tlatelxochitenco	0,89	NBS	0,67	Pobreza extrema

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

4 Es el número de habitaciones o cuartos por persona, como cocina, baño, recámaras.

- d. *Agua*. El indicador Agua fue el más desigual entre todas las colonias, ya que sus valores oscilaron entre todos los estratos, desde la indigencia hasta las necesidades básicas satisfechas.
- e. *Calidad de la vivienda*. Siendo la vivienda aquella unidad donde se desarrolla la vida privada de una familia (Boltvinik, 2010, p. 122), su calidad es de primera importancia, puesto que debe garantizar a sus habitantes estabilidad y protección. El indicador Calidad de la Vivienda oscila en las siete colonias entre la pobreza extrema y la pobreza moderada. La calidad de las viviendas de Iztapalapa se encuentra en el rango de pobreza moderada. En esta delegación fue más común localizar viviendas consolidadas en cuanto a sus materiales, es decir, con las paredes y el techo de concreto, muchas de ellas con habitaciones inconclusas y ubicadas en zonas de riesgo; al mismo tiempo, se identificaron algunas viviendas que reflejaron estabilidad estructural y el consiguiente progreso socioeconómico familiar, representados por grandes construcciones en forma vertical o hasta con acabados de lujo. En cambio, las viviendas que se ubicaron en el estrato de pobreza extrema evidencian niveles muy bajos de consolidación y de inversión para mejorar su estructura, sobre todo porque están construidas con materiales frágiles, como cartón, madera o lámina, las cuales son más propensas a derrumbarse y deteriorarse ante las inclemencias del clima.

### Niveles de ingreso y ocupación

Los ingresos dependen directamente del tipo de ocupación y de las condiciones de contratación del trabajador, de lo cual también depende que la pobreza se prolongue a largo plazo. Un nivel de ocupación precario contribuye a que los trabajadores sean pobres y los imposibilita de superar el nivel y condición de pobreza en el que se encuentran. Los trabajadores que se dedican a ocupaciones no calificadas tienden a permanecer en la misma condición de pobreza. Y la combinación de todo lo anterior se puede traducir en una *rigidez* en la movilidad laboral (Bayón, 174, p. 2009).

A continuación nos referimos al nivel de ingresos de la población encuestada, a su capacidad de compra y al tipo de ocupaciones que desempeña.

- a. *Ingresos*. De acuerdo con los resultados de la encuesta, la mayor proporción de población ocupada encuestada (43%) obtiene en promedio entre uno y dos salarios mínimos (cabe mencionar que en algunas colonias este porcentaje está por arriba del 50%); si al porcentaje anterior le agregamos la población ocupada que obtiene menos de un salario mínimo, tenemos que, en promedio, un total de 58% de esa población gana un salario muy bajo. Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que un porcentaje importante de la población ocupada gana un salario de entre dos y tres salarios mínimos, lo cual parece indicar que una tercera parte de la población está por encima del nivel de pobreza extrema únicamente desde el punto de vista del ingreso (cuadro 6).

**CUADRO 6 | Niveles de ingreso por colonia. Salarios mínimos (SM) (en porcentajes)**

DELEGACIÓN/MUNICIPIO	MENOS DE 1 SM	DE 1 A 2 SM	DE 2 A 3 SM	DE 3 A 5 SM	MÁS DE 5 SM
Iztapalapa					
- Desarrollo Urbano Quetzalcoatl	4,9	37,3	45,1	11,8	1,0
- San José Buenavista	31,1	39,2	21,6	6,8	1,4
Milpa Alta					
- San Juan	12,4	53,6	29,4	4,6	0,0
- Nushitla	13,6	53,6	29,4	4,6	0,0
Chimalhuacán					
- 4 de Febrero	26,5	32,5	38,6	2,4	0,0
- Tepalcates	6,9	37,9	41,4	13,8	0,0
- Tlatexochitenco	9,4	43,8	40,6	3,1	3,1
Promedio	15	42,5	35,2	6,5	0,8

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

Desde la perspectiva de las colonias, se aprecia que en la mayoría de ellas, cuatro en lo particular, más del 60% de la población ocupada gana menos de dos salarios mínimos, con lo cual estas colonias se colocan por debajo de la línea de pobreza. Lo importante en este caso es que los niveles de ingreso son muy bajos para comprar la canasta básica integral (CBI)<sup>5</sup>; dado el costo de la CBI<sup>6</sup>, por un lado, y el salario mínimo mensual existente en el Distrito Federal, por otro, se tiene que este último solo alcanzaba para adquirir el 80% de la CBI el año 2013.

Para el caso del presente estudio, se hizo la correlación de los salarios mínimos y la capacidad de compra de la CBI<sup>7</sup> para cada asentamiento, encontrándose que las dos situaciones más desfavorables son las siguientes: primero, en los dos asentamientos de Iztapalapa, entre el 54% y el 70% de la población únicamente alcanza a cubrir el 60% de la CBI; segundo, en los dos asentamientos de Milpa Alta, el 80% de la población únicamente alcanza a cubrir el 60% de la CBI. Por otro lado, los asentamientos en Chimalhuacán mostraron una mejor situación, ya que más del 50% de su población sí cubre la CBI (cuadro 7).

5 La canasta básica integral (CBI) se refiere a la suma del precio per cápita mensual de la canasta básica alimentaria y del precio per cápita mensual de la canasta básica de requerimientos mínimos en zonas urbanas.

6 El costo de la CBI para el año 2013 fue de 2.415,45 pesos mensuales per cápita para zonas urbanas; el salario mínimo para el año 2013 fue de 1.942,80 pesos mensuales y de 64,76 pesos diarios.

7 La medición de la capacidad de compra de la canasta básica integral consistió en sumar los ingresos percibidos al mes por familia, y el total se dividió entre los integrantes de la familia.

CUADRO 7 | Capacidad de compra de la canasta básica integral (en porcentajes)

DELEGACIÓN/MUNICIPIO	CAPACIDAD DE COMPRA DE LA CANASTA BÁSICA INTEGRAL			
	0-30	31-60	61-90	MÁS DE 90
Iztapalapa				
- Desarrollo Urbano Quetzalcoatl	20,54	33,33	19,19	26,94
- San José Buenavista	33,45	37,41	16,91	12,23
Milpa Alta				
- San Juan	43,39	37,57	7,94	11,11
- Nushitla	43,32	42,78	9,09	4,81
Chimalhuacán				
- 4 de Febrero	16,93	33,86	20,63	28,57
- Tlatelxochitenco	6,74	40,93	23,32	29,02
- Tepalcates	12,90	23,23	37,42	26,45

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

- b. *Tipo de ocupación.* Los niveles de ocupación laboral se presentan en el cuadro 8, en el cual se observa que oscilan desde las labores menos calificadas, como actividades de apoyo y algún tipo de oficio, hasta aquellas con algún nivel de calificación, como en el caso de los trabajadores en el sector servicios o los profesionistas. Es importante resaltar que muchas de estas ocupaciones se desarrollan en el ámbito de la informalidad. De la población encuestada, solo el 38% declaró estar ocupada al momento de la entrevista, lo cual da cuenta indirectamente de un alto nivel de desempleo. El cuadro 8 ordena las cuatro ocupaciones con los porcentajes más altos: i) Comerciantes y Empleados en Ventas, con un 40%; ii) Operadores de Maquinaria, Ensambladores y Choferes, con 22%; iii) Trabajadores en Actividades de Apoyo, con 9%; iv) y en las ocupaciones de más alta calificación, Profesionales y Técnicos, se registró un 10% de la población ocupada. En estas cuatro categorías se agrupa el 81% de toda la población ocupada.

CUADRO 8 | Tipo de ocupación por colonia (en porcentajes)

DELEGACIÓN/MUNICIPIO/ COLONIA	PROFESIONALES Y TÉCNICOS (1)	COMERCIANTES, EMPLEADOS EN VENTAS Y AGENTES DE VENTAS (2)	TRABAJADORES EN SERVICIOS PROFESIONALES Y VIGILANCIA (3)	TRABAJADORES ARTESANALES (4)	OPERADORES DE MAQUINARIA INDUSTRIAL, ENSAMBLADORES, CHOFERES, CONDUCTORES DE TRANSPORTE (5)	TRABAJADORES EN ACTIVIDADES ELEMENTALES DE APOYO (6)	OTROS (7)
Iztapalapa							
- Desarrollo Urbano Quetzalcoatl	14,41	52,25	4,50	3,60	14,41	9,91	0,90
- San José Buenavista	9,52	35,71	3,57	4,76	33,33	10,71	2,38
Milpa Alta							
- San Juan	7,02	38,60	0,00	17,54	19,30	8,77	8,77
- Nushitla	3,77	39,62	11,32	5,66	22,64	11,32	5,66
Chimalhuacán							
- 4 de Febrero	11,11	38,27	6,17	7,41	16,05	17,28	3,70
- Tepalcates	12,96	50,00	0,00	5,56	22,22	3,70	5,56
- Tlatexochitenco	13,33	23,33	30,00	0,00	26,67	3,33	3,33
Promedio	10,31	39,68	7,94	6,36	22,09	9,29	4,33

- NOTAS 1) ABOGADO, ANALISTA, AUDITOR, AUXILIAR TÉCNICO, CONTABLE, CAPTURISTA, CONTADOR PÚBLICO, COORDINADOR DE TRANSPORTE, MÉDICO, VETERINARIO, DENTISTA, INGENIERO, ELECTRICISTA, INVESTIGACIÓN, LABORATORISTA, PROFESOR, TOPÓGRAFO, ARQUITECTO Y TÉCNICO.  
2) EMPLEADOS EN TIENDAS DEPARTAMENTALES Y EN TIENDAS DE CONVENIENCIA, EMPLEADOS DE ZAPATERÍAS, ENCARGADOS DE TIENDAS DE ABARROTÉS, MARKETING, SUPERVISORES, VENDEDORES POR CATÁLOGO, COMERCIANTES INFORMALES.  
3) COCINERO, VIGILANTE, ESTILISTA, GASTRÓNOMO, JARDINERO, NIÑERA, PELUQUERO, MESERO, SEGURIDAD PRIVADA, VELADOR, TAQUERO.  
4) ALBAÑIL, ARTESANO, CARNICERO, HERRERO, HOJALATERO, IMPRESOR, PANADERO, TORTILLERO, PLOMERO Y ZAPATERO.  
5) CHOFER, COSTURERO, OBRERO, CHOFER DE TRANSPORTE PÚBLICO, MAQUILA, TALLADOR DE VÍSCERAS, TAPICERO.  
6) AUTOLAVADO, AYUDANTE GENERAL, BARRENDERO, RECOLECTOR DE BASURA, EMPLEADA DOMÉSTICA, INTENDENTE, LAVALOZA, LAVA ROPA, PLANCHA AJENO, VOCEADOR Y VENDEDOR AMBULANTE (COMIDA, DULCES, ZAPATOS).  
7) "OTROS" ES LA SUMA DE OCUPACIONES COMO FUNCIONARIOS, DIRECTORES, JEFES; TRABAJADORES AUXILIARES EN ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y TRABAJADORES EN ACTIVIDADES AGRÍCOLAS, FORESTALES. ESTAS OCUPACIONES PUEDEN SER DE GERENTE, JEFE DE PISO, JEFE DE TRÁNSITO, JEFE DEPARTAMENTAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ADMINISTRATIVO, ARCHIVISTA, CAJERO, GESTOR, RECEPCIONISTA, SECRETARIO, ASISTENTE, COBRADOR Y CAMPESINO.

FUENTE SISTEMA NACIONAL DE CLASIFICACIÓN DE OCUPACIONES, INEGI, 2011. EN [HTTP://WWW3.INEGI.ORG.MX/SISTEMAS/CLASIFICACIONES/SINCO/SINCO.ASPX](http://www3.inegi.org.mx/sistemas/clasificaciones/sinco/sinco.aspx)

### **Inseguridad laboral**

La inseguridad laboral se refiere no solo a la incertidumbre que experimentan los trabajadores por permanecer en el empleo, conseguir ingresos a través de trabajos parciales y/o temporales, o vendiendo cualquier cosa a lo largo del día; además, está relacionada con el tipo de contratación laboral, lo cual puede ser un factor que, junto con la precariedad laboral, agudiza la intensidad de la pobreza. En este estudio, la inseguridad laboral se midió a través del tipo de contratación laboral.

En el caso de las colonias encuestadas, se identificaron cuatro tipos de contrataciones (cuadro 9). En orden de importancia, la primera se refiere a la contratación de base, planta o de tiempo indefinido, la cual representó el 44% de la población ocupada; estos son los trabajadores que cuentan con la mayor seguridad laboral. El segundo tipo incluye a trabajadores que no tienen contrato, con 24%. El tercer tipo comprende a trabajadores temporales o por obra, que registraron un 23%; estos trabajadores, a pesar de contar con empleo, viven con la incertidumbre de que en cualquier momento ya no se les contrate. Y el cuarto tipo es el autoempleo, que representó el 9%. Los tres últimos tipos de relaciones laborales sumados representan el 56% de la población ocupada y se asocian a trabajos eventuales, informales y sin ninguna prestación; es decir, trabajadores que están en una situación altamente vulnerable desde el punto de vista laboral.

El cuadro 9 contiene la relación de las formas de contratación con el tipo de ocupación, y en él se reflejan varios aspectos. Entre estos, que aunque los trabajadores de base o de planta representan el 44% de la población ocupada, en la encuesta se identificó que, de ese total, solo 24% tenía seguro médico; solo 21% tenía seguro de retiro para la jubilación; y solo el 17% tenía vacaciones con goce de sueldo. En el mismo cuadro se aprecia que estos trabajadores son mayoría en las ocupaciones de profesionistas y en servicios de vigilancia. Los trabajadores que no tienen contrato son mayoría entre los comerciantes y en operadores de maquinaria y choferes. Y los temporales o por obra son mayoría en trabajadores artesanales y en actividades de apoyo y empleados de muy bajo nivel.

Únicamente en las colonias Tepalcates y Tlatelxochitenco (en Chimalhuacán) más del 60% de la población ocupada presenta una contratación de base, lo cual le da una supuesta seguridad laboral; en el resto de las colonias, la población ocupada vive con un alto grado de incertidumbre laboral, ya que predominan situaciones laborales temporales, sin contrato o de autoempleo. Lo anterior es particularmente más notorio en las colonias de Milpa Alta, donde la contratación de base no rebasa el 20%.



CUADRO 9 | Tipo de contratación por ocupación (en porcentajes)

TIPO DE CONTRATACIÓN/OCUPACIÓN	TEMPORAL O POR OBRA	DE PLANTA, BASE O POR TIEMPO INDEFINIDO	NO TIENE CONTRATO	AUTO EMPLEO
Profesionales y técnicos	28,57	61,90	6,35	3,17
Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas	14,43	9,28	38,14	38,14
Trabajadores en servicios profesionales y vigilancia	22,58	48,39	25,81	3,23
Trabajadores artesanales	55,88	5,88	23,53	14,71
Operadores de maquinaria industrial, ensambladores, choferes, conductores de transporte	31,15	35,25	26,23	7,38
Trabajadores en actividades elementales de apoyo	25,26	42,11	21,58	11,05
Otros	43,75	56,25	0,00	0,00
Promedio	31,66	37,01	20,23	11,10

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

### Pobreza y cohesión social

La cohesión social es un indicador que ayuda a medir el nivel de aislamiento de los grupos pobres; es un indicador de organización social para lograr bienes colectivos. Para su obtención, se requiere de una organización social constante que logre elevar el bienestar y la calidad de vida de las familias. De otra manera, la falta y/o ausencia de cohesión social se convierte en una desventaja más, que se acumula y que a su vez agudiza la pobreza.

En este trabajo se consideró la definición de cohesión social que abordan Gordon y Millán (2009), según la cual “es la forma y el fundamento que rigen los vínculos y prácticas sociales que pueden facilitar la puesta en marcha de recursos normativos, como organizativos, culturales para coordinar acciones y atender problemas comunes, sin poner en riesgo la unidad social” (p. 9). Así, para este trabajo, la noción de “cohesión social” se refiere al grado de organización de un grupo de personas que, en conjunto, son capaces de resolver determinadas dificultades y/o problemas que enfrentan para su desarrollo social.

Para medir el grado de cohesión social, se preguntó a quiénes recurren cuando tienen una necesidad que deben resolver de forma inmediata, con las siguientes opciones: familiares, amigos, vecinos. Las necesidades se priorizaron de la siguiente manera: i) para obtener empleo; ii) para conseguir atención médica o el ingreso a la escuela; iii) para obtener préstamos o créditos; iv) para el cuidado de algún miembro del hogar que se encuentre enfermo; v) para solucionar problema económico grave. Finalmente, como sexto indicador de cohesión social, se indagó si el encuestado ha apoyado con dinero a algún vecino.

En general, se identificó que existe una muy baja vinculación social con los amigos o vecinos de los asentamientos para los primeros cinco indicadores. En las colonias de Iztapalapa y Milpa Alta, cerca del 40% reportó no recurrir a familiares

para resolver sus necesidades más inmediatas. A diferencia de las dos anteriores delegaciones, Chimalhuacán mostró una mayor cohesión social, ya que ahí sí indicaron que recurren a familiares para resolver algún problema (53%). Una posible explicación es que este municipio se ha distinguido por resultados positivos en sus peticiones a través de una organización interna y participación en movimientos sociales urbanos; por ejemplo, en Chimalhuacán, más del 60% sí recurre a familiares, sobre todo frente a un problema económico grave o para cuidar un pariente enfermo. En las otras colonias, el vínculo es casi inexistente con amigos o vecinos: no más del 9% se relaciona con ellos (cuadro 10). En el último indicador, apoyo económico a vecinos, en su gran mayoría (más del 60%), la población de las colonias casi nunca apoya a vecinos con algún recurso financiero. Es decir, la cohesión social está más asociada a lazos de parentesco que a relaciones sociales que se han desarrollado al interior del asentamiento.

**CUADRO 10 | Estrategias de supervivencia (en porcentajes)**

TIPO DE ESTRATEGIAS	IZTAPALAPA			MILPA ALTA			CHIMALHUACÁN		
	FAMILIARES	AMIGOS	NO TIENEN A QUIÉN	FAMILIARES	AMIGOS	NO TIENEN A QUIÉN	FAMILIARES	AMIGOS	NO TIENEN A QUIÉN
Apoyo para conseguir trabajo	74,2	19,4	6,5	24,7	7,9	67,4	48,7	6,7	44,5
Apoyo para atención médica o ingreso a la escuela	11,0	3,3	85,5	17,1	2,3	80,6	39,8	10,2	50,0
Para obtención de un préstamo o crédito	7,7	4,3	88,0	18,2	2,3	79,5	34,7	12,7	52,5
Cuidado de integrante del hogar que esté enfermo	32,5	2,6	65,0	35,6	2,3	62,1	63,6	9,3	27,1
A quién recurre si tiene problema económico grave	76,8	15,2	8,0	86,0	7,0	7,0	76,9	12,8	10,3
Promedio	40,44	8,9	50,6	36,3	4,3	59,3	52,8	10,4	36,9

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

Otro aspecto considerado en la medición de la cohesión social fue la participación en actividades para el mejoramiento de la calle y/o barrio. Se identificó al respecto que la participación es muy baja, alcanzando solo a 10% del total en las siete colonias. Esta participación se concentró en 34 hogares y en ellos se distribuye de la siguiente manera: 44,1% de hogares participan con trabajo; 11,7% con dinero; 8,8% con materiales; 23,5% participa con los tres anteriores; y 5,8% reportó participar únicamente a través de la asistencia a las juntas vecinales.

Lo anterior da cuenta del debilitamiento del apoyo social, de la falta de solidaridad o de mecanismos de ayuda recíproca, lo cual se considera como una desventaja importante de la población y muestra su vulnerabilidad económica. Lo anterior parece indicar que el hecho de ayudar a otro vecino implica un gasto extra que se resta al ingreso del hogar, y que la falta de solidaridad social no motiva a destinar

algún ingreso a la ayuda de terceras personas fuera del hogar, lo que de forma parcial o temporal también implicaría un empobrecimiento del hogar.

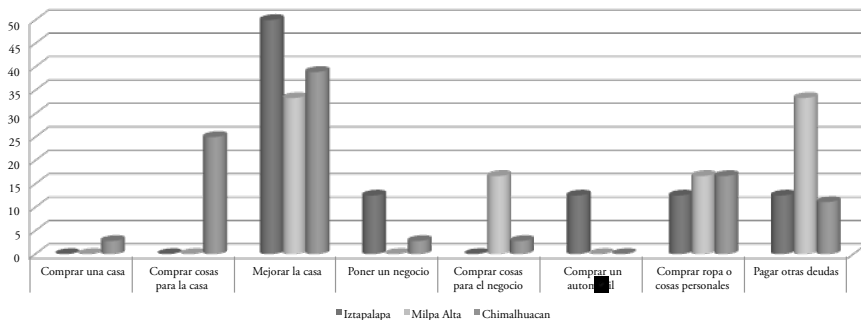
### Los créditos y el empobrecimiento de los grupos pobres

Otro aspecto que pone en mayor desventaja a los grupos pobres, es que recurren a los créditos y/o préstamos de alguna institución o empresa. El problema con este tipo de “dinero extra” que adquiere la población es que prolonga su condición de pobreza, por la necesidad de destinar una proporción importante del gasto del hogar a solventar la deuda adquirida en un tiempo determinado. De hecho, solo el 10,6% de la población encuestada había pedido un préstamo, lo que indica la falta de respaldo económico que tienen estas familias ante cualquier institución de crédito.

Este empobrecimiento se pudo identificar por dos aspectos: primero, conocer a qué destinaron las familias el crédito/préstamo adquirido; y segundo, identificar si, con el préstamo, sus condiciones socioeconómicas mejoraron completa o parcialmente, o si empeoraron o quedaron igual.

En primer lugar, el crédito/préstamo en su gran mayoría fue destinado a mejorar la vivienda; en segundo lugar, a comprar ropa o cosas personales; y en tercer término, hay que destacar que la población usó el dinero del crédito para pagar otras deudas. Por otra parte, cuando se preguntó a los encuestados cuál fue su situación económica después del crédito, mencionaron en su mayoría que sí mejoró su situación (50% en promedio); en segundo lugar, que solo mejoró parcialmente (40%); y en tercer lugar, un porcentaje menor quedó endeudado (20%) (gráfico 1).

GRÁFICO 1 | Para qué destinaron el crédito/préstamo



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A CADA COLONIA

## Conclusiones

El análisis presentado pone en evidencia cómo la diferenciación socioterritorial en la Ciudad de México ha dado lugar a espacios de pobreza de la población en varios asentamientos de la periferia, así como en los suburbios interiores. A través del análisis de una serie de carencias o desventajas, sobre todo de orden social, urbano y económico, se da cuenta de la intensidad de la pobreza en estos lugares. En las colonias

analizadas, la población experimenta situaciones de profunda privación social, donde las desventajas han tenido un carácter acumulativo y dan lugar a situaciones de alta fragilidad social, las cuales difícilmente permitirán a la población pobre –particularmente aquella de la periferia rural más alejada– salir de esa condición.

Según la medida de pobreza aplicada, seis de las siete colonias muestran condiciones de la pobreza de niveles muy altos. La población vive en un ambiente de pobreza generalizada, con situaciones de precariedad que se manifiestan de manera destacada en los espacios reducidos en sus viviendas, un alto hacinamiento y la falta de acceso a servicios sociales básicos, como salud y educación. En el caso de servicios urbanos, existe una fuerte variación en la presencia de servicios como provisión de agua, drenaje y recolección de basura, e incluso en la calidad de la vivienda. Sin embargo, la existencia de servicios no significa que sean de mejor calidad, ni que las viviendas se encuentren terminadas.

Desde la perspectiva territorial, la población que vive en localizaciones más periféricas está en situación de mayor exclusión social, lo cual se puede identificar por la ausencia de servicios o su inadecuada provisión, y por los bajos ingresos percibidos. Las colonias de la periferia urbana presentan marcadas carencias en prácticamente todos los indicadores; las colonias del suburbio interior tienden a tener mejores indicadores promedio en la consolidación de la vivienda y la presencia de servicios públicos. Pero la periferia rural sistemáticamente tiene las peores condiciones, los ingresos más bajos, las ocupaciones menos calificadas y peor remuneradas y la mayor inseguridad laboral.

La crisis de la sociedad salarial, con la desregulación laboral y el debilitamiento de los esquemas de protección social, son evidentes en los resultados del análisis, que acusan falta de trabajo asalariado, precariedad laboral y bajos ingresos. En su mayoría (un 60%), la población trabajadora gana por debajo de dos salarios mínimos; existe así alta homogeneidad social, con una muy baja proporción de habitantes que obtiene ingresos medianamente altos. Una gran mayoría de la población no está en condiciones de comprar la canasta básica integral, y ello tanto en la localización periférica como en el suburbio interior, aunque hubo condiciones peores para la periferia rural, donde se advierte un alto nivel de desempleo. La inseguridad laboral a causa de trabajos parciales, temporales y sin contratos formales, es un factor que, junto con la precariedad laboral, agudiza las condiciones de la pobreza, ya que la mayoría de los trabajadores se mueve dentro del mercado informal.

Las situaciones de privación en los asentamientos y la falta de expectativas económicas confirman el aislamiento de los grupos pobres y un debilitamiento de las redes sociales al interior de dichos asentamientos. Se identificó una casi nula vinculación social o ayudas mutuas para resolver problemas urgentes, situación que alcanza mayor gravedad en la periferia rural y el suburbio interior. En este contexto, las posibilidades de solicitud de créditos y/o préstamos son casi inexistentes y, más bien, el empobrecimiento se agrava cuando se recurre a esos mecanismos para pagar otras deudas; de hecho, el dinero así obtenido en la mayoría de los casos no mejora sustancialmente la condición actual.

El propósito de este estudio ha sido enfatizar la existencia y persistencia de espacios pobres dentro de la metrópoli, que en los últimos años de la política neoliberal

han profundizado sus condiciones de pobreza. Estos barrios pobres presentan desventajas que se han acumulado y que se traducen en situaciones de privación en diferentes ámbitos: hacinamiento, bajo nivel educativo, falta de seguridad social, precariedad laboral, bajos ingresos, falta de cohesión social, etcétera. Tales situaciones aparentemente son más graves que en años anteriores, y las posibilidades de superarlas son ciertamente muy difíciles. Consideramos que más que una situación de absoluta exclusión social, de lo que se trata es de una inclusión muy desventajosa, producto de una segmentación de las instituciones por parte del Estado, que es precisamente la que ha dado lugar a esta integración diferenciada de los pobres urbanos, con enormes privaciones.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar A. G. & López, F. M. (2013). Poverty in peripheral informal settlements in Mexico City: The case of Magdalena Contreras, Federal District. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (Journal of Economic and Social Geography)*, 104(3), 359-378. doi: 10.1111/tesg.12012
- Ariza, M. & Solís, P. (2009). Dinámica socioeconómica y segregación espacial en tres áreas metropolitanas de México, 1990-2000. *Estudios Sociológicos*, 27(79), 171-209. En <http://www.redalyc.org/pdf/598/59820689006.pdf>
- Bayón, M. C. (2008). Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(1), 123-150. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31223105>
- Bayón, M. C. (2009). Oportunidades desiguales, desventajas heredadas. Las dimensiones subjetivas de la privación en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 15(44), 163-198. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13804405>
- Bayón, M. C. & Saraví, G. (2006). Análisis de experiencias nacionales: convergencias y divergencias en América Latina. En G. Saraví (Ed.), *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (pp. 55-95). Buenos Aires: Prometeo Libros/México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Boltvinik, J. (1997). Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza. En M. Scheingart (Coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México* (pp. 379-426). México, D.F.: El Colegio de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México. (2010). *Medición de la pobreza. Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad*. En <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México. (2013). *Medición de la pobreza. Líneas de Bienestar. Valor de la canasta alimentaria*. En <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> [fecha de consulta 11 de diciembre de 2012].

- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF), México. (2010). *Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal/IEDS (Delegaciones-Colonias-Manzanas)*. En <http://www.evalua.df.gob.mx/medicion-unidades-territoriales-2010.php>
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-A/Miguel Ángel Porrúa.
- Eguía, A. & Ortale, S. (2004). El estudio de la pobreza en América Latina. Reproducción social y pobreza urbana. *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, (2), 21-49.
- Enríquez Rosas, R. (2003). El rostro actual de la pobreza urbana en México. *Comercio Exterior*, 53(6), 532-539. En <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/53/4/RCE.pdf>
- González de la Rocha, M. (2004). De los “recursos de la pobreza” a la “pobreza de los recursos” y a las “desventajas acumuladas”. *From the marginality of the 1960s to the new poverty of today: A LARR Research Forum, Latin American Research Review*, 39(1), 192-195.
- González de la Rocha, M. (2006). Vanishing assets: Cumulative disadvantages among the urban poor. En P. Fernández-Kelly & J. Shefner (Eds.), *Out of the shadows. Political action and the informal economy in Latin America* (pp. 97-123). University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Gordon, S. & Millán, R. (2009). *Análisis preliminar de la cohesión social. Un estudio comparativo* (Serie Cuadernos de Investigación No 41). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. En [http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta\\_resultados/ageb\\_urb2010.aspx?c=28111&s=est](http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/ageb_urb2010.aspx?c=28111&s=est)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México. (2011). *Aspectos normativos y metodológicos. Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones*. En <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/clasificaciones/sinco/sinco.aspx>
- Janoschka, M. (2005). El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: El Caso del Nor-delta. En M. Welch Guerra (Ed.), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes* (pp. 95-131). Buenos Aires: Biblos.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, (75), 171-189. En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>
- Katzman, R. & Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, (85), 131-148. En <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11004-segregacion-espacial-empleo-y-pobreza-en-montevideo>
- Katzman, R. & Wormald, G. (Coords.) (2002). *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra/Fundación Ford.
- Lewis, O. (1964). *Los hijos de Sánchez*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lomnitz, L. (1980). *Como sobreviven los marginados*. 4ª ed. México D.F.: Siglo XXI.
- Muñoz, H., Oliveira, O. & Stern, C. (1980). Migración y marginalidad ocupacional en la Ciudad de México. En *El Perfil de México en 1980*, t. 3 (pp. 325-358). México D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Siglo XXI.

- Roberts, B. (2006). La estructuración de la pobreza. En G. Saraví (Ed.), *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (pp. 201-232). Buenos Aires: Prometeo Libros/México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Saraví, G. A. (2006). Claves para repensar la cuestión social en América Latina. En G. Saraví (Ed.), *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (pp. 19-52). Buenos Aires: Prometeo Libros/México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Saraví, G. A. (2011). Nuevos escenarios de la pobreza en América Latina. Exclusión y desigualdad. En S. De la Vega Estrada & G. Juárez (Coords.), *Rostros de la pobreza en México. Vistos por distintas disciplinas* (pp. 83-106). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT). En [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/asistencia\\_contribuyente/informacion\\_frecuente/salarios\\_minimos/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/) -fecha de consulta 28 de enero de 2014.
- Ward, P. M. (2004). Introduction and overview: Marginality then and now. *From the marginality of the 1960s to the new poverty of today: A LARR Research Forum, Latin American Research Review*, 39(1), 183-203.
- Winchester, L. (2008). La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat. *EURE*, 34(103), 27-47. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300002>
- Ziccardi, A. (2008). Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión Social. En R. Cordera, P. Ramírez Kuri & A. Ziccardi (Coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 73-91). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Siglo XXI.



# Expansión dispersa, ciudad difusa y transporte: el caso de Querétaro, México

*Carlos Martner.* Instituto Mexicano del Transporte, Querétaro, México.

**RESUMEN** | A partir de la discusión conceptual sobre las tendencias de concentración y dispersión espacial en las fases recientes de desarrollo capitalista y la transformación de las relaciones entre lo urbano y lo rural, se analiza el papel que desempeñan las redes de transporte en los nuevos patrones de ordenación del territorio de una ciudad intermedia mexicana (Querétaro), caracterizada por la expansión difusa de su zona metropolitana. Este proceso involucra un vínculo creciente con localidades rurales (microrregión Navajas-Galera), las mismas que han visto modificarse aceleradamente su entorno en los últimos quince años, por el asentamiento progresivo y discontinuo de actividades industriales y de servicios en el territorio. El método de análisis, basado en un enfoque estructural-sistémico, muestra el progresivo desvanecimiento de la división conceptual tajante establecida tradicionalmente entre el campo y la ciudad. Asimismo, constata que el desarrollo de los sistemas de transporte regional constituye un elemento estratégico de articulación espacial en esta nueva configuración territorial ampliada, donde la intensificación de la movilidad es sustantiva.

**PALABRAS CLAVE** | expansión urbana, relación campo-ciudad, transporte.

**ABSTRACT** | *Based on the conceptual discussion on trends in spatial concentration and dispersion in the recent phase of capitalist development and the transformation of relations between urban and rural issues, this article discusses the role of transport networks in new spatial patterns of a Mexican intermediate city (Querétaro), characterized by the diffuse expansion of its metropolitan area. This process involves a growing link with rural localities (Navajas-Galera micro-region), which have witnessed the rapid modification of their environment in the past fifteen years by the progressive and discontinuous settlement of industrial and service activities in the territory. The method of analysis, based on a structural-systemic approach, shows the progressive disappearance of the sharp conceptual division traditionally established between the countryside and the city. It is also noted that the development of regional transport systems is a strategic element of spatial articulation in this new enlarged territorial configuration, where the intensification of mobility is substantive.*

**KEYWORDS** | *urban expansion, rural-urban relationship, transport.*

Recibido el 23 de mayo de 2014, aprobado el 23 de octubre de 2014  
E-mail: martner@imt.mx

## Introducción

Un tema recurrente en los análisis territoriales recientes es el de la dispersión y/o concentración de las aglomeraciones urbanas. El interés por tales materias proviene precisamente de las transformaciones en los patrones de organización del territorio, originadas en la reestructuración del capitalismo a nivel mundial desde las décadas finales del siglo xx, procesos que han traído aparejados vaivenes constantes en las características de conformación de las zonas urbanas y rurales. Así, tan pronto se habla de tendencias de dispersión de las actividades y la población en el territorio como, en el momento siguiente, se están señalando nuevas tendencias concentradoras y centralizadoras.

En las últimas dos décadas, la estructura urbano-regional de México ha sufrido enormes transformaciones socioterritoriales que están modificando rápidamente las actividades productivas, los empleos, las relaciones sociales, las formas culturales y de vida de miles de personas de escasos recursos, cuyo hábitat natural se ha trastocado de manera radical por un acelerado proceso de urbanización del campo. En general, se trata de regiones o territorios dinámicos, con crecimiento de nuevas actividades industriales y de servicios vinculadas a cadenas productivas globalizadas, cuya localización se viene dando mediante una creciente expansión urbana que se desdobra ya no solo sobre las periferias inmediatas de las ciudades, sino sobre un ámbito regional más extenso.

En efecto, en muchas ciudades económicamente dinámicas del país el proceso de expansión abarca un ámbito espacial mucho más amplio y poroso, donde no solo está incluido el paisaje urbano continuo, sino múltiples localidades rurales vinculadas fuertemente a la urbe. Esta configuración está siendo posible en buena medida por el desarrollo de la infraestructura y los sistemas de transporte regional, que articulan de manera inédita un ámbito territorial cada vez más extenso y complejo. Tal es el caso del entorno regional de la ciudad de Querétaro, México, donde hasta hace algunos años predominaban las actividades primarias propias de ámbitos rurales, pero con la inserción creciente de empresas del sector secundario y terciario vinculadas a procesos de internacionalización del capital, se está generado una significativa reestructuración territorial que propicia nuevos vínculos socioterritoriales y nuevas desigualdades regionales.

En este marco, la presente propuesta tiene por objetivo analizar el papel y relevancia de los sistemas de transporte en la transformación de las relaciones entre lo urbano y lo rural en la región de Querétaro, con especial énfasis en el análisis de la llamada microrregión Navajas-Galeras. Ubicada a 40 kilómetros de la ciudad de Querétaro, está constituida por un gran número de localidades rurales que han visto modificarse aceleradamente su entorno en los últimos quince años por el asentamiento progresivo de zonas industriales y, recientemente, por la construcción e inauguración del Aeropuerto Internacional de Querétaro (AIQ). Este vertiginoso cambio se produce bajo un contexto de expansión dispersa de la zona metropolitana de la Ciudad de Querétaro y de reorganización territorial sustentada en el cambio de las actividades económicas y en la conformación de un sistema de transporte rural-regional vinculado a un ámbito urbano crecientemente difuso.

En la elaboración de este trabajo, se partió de la premisa de que el fenómeno urbano no puede ser cabalmente entendido sin incorporar en el análisis su articulación con el ámbito rural-regional inmediato. Conceptualmente esto implica que, en el nuevo marco de reorganización territorial, tiende a desdibujarse cada vez más la división tajante establecida tradicionalmente entre campo y ciudad. Lo que en última instancia están mostrando estas tendencias es la necesidad de revisar críticamente algunos esquemas conceptuales aceptados de manera generalizada en el análisis territorial, como la dicotomía rural-urbana o urbana-regional.

Para zanjar tales lagunas, se propuso un enfoque metodológico donde la unidad de análisis rebasa los límites del ámbito urbano o metropolitano y se abre a un ámbito de comprensión más amplia, el de los nuevos fenómenos de vinculación entre áreas rurales y urbanas. Esta perspectiva incorpora las modificaciones socio-territoriales propias de un modelo modernizador de inspiración neoclásica, que trae adosados procesos de fragmentación, apropiación desigual de los excedentes y exclusión de segmentos de la población que no logran asimilar o adaptarse a los recientes patrones socioeconómicos y culturales que demandan estas nuevas relaciones sociales. En otras palabras, a la luz de esta perspectiva, se revelaron nuevas formas de configuración territorial que exigen incluir en el análisis a los crecientes sectores sociales localizados fuera de los márgenes de la ciudad, pero que interactúan constantemente con ella, con sus diferenciaciones y nuevas desigualdades.

En este contexto, cabe señalar que existe escaso trabajo desarrollado sobre las modificaciones que producen los procesos de dispersión y concentración en los centros urbanos intermedios, como Querétaro. Menos consideración aún se ha tenido para el necesario análisis de ciertas condiciones generales para la producción, que tienen un papel crucial en la concentración y la dispersión territorial, como es el caso del transporte y las comunicaciones. Ello está ocurriendo especialmente en este periodo, en el cual la reconstitución del sistema capitalista a nivel mundial pasa por procesos de fuerte fragmentación territorial.

Ciertamente, la literatura al respecto se aboca principalmente al estudio de las metrópolis o los grandes centros urbanos, tanto en países centrales como periféricos; por lo tanto, poco se ha avanzado en establecer los cambios que estos procesos de dispersión y concentración generan en la relación campo-ciudad o, más precisamente, en la interacción entre ámbitos rurales y urbanos. El camino por recorrer es todavía más largo cuando se trata del análisis del rol central que las infraestructuras y los sistemas de transporte tienen en las tendencias recientes de crecimiento urbano-regional difuso.

Con miras a desarrollar lo anterior, el presente trabajo se ha estructurado en cuatro secciones, además de la introducción y las conclusiones. Así, en el segundo apartado, tras esta introducción, se reflexiona sobre las tendencias seculares y emergentes de concentración y dispersión territorial en las distintas fases del capitalismo. En particular se aborda el tema del proceso de concentración territorial bajo el modelo de sustitución de importaciones y posteriormente bajo el modelo actual de desregulación, apertura comercial y globalización.

En la tercera sección se profundiza en el análisis conceptual de las tendencias recientes de concentración y dispersión, rescatando las aportaciones de autores

latinoamericanos y europeos que buscan explicar el fenómeno de la expansión dispersa y difusa de las zonas metropolitanas desde diversas perspectivas. En todas ellas, sin embargo, se evidencia la ausencia de estudios que revelen el rol estructurante que tienen sobre el territorio las infraestructuras y los sistemas de transporte, sin los cuales las expansiones más allá de los límites urbanos de las grandes zonas metropolitanas, pero también de las intermedias, no serían espacialmente viables.

En el apartado cuarto se aterrizan los conceptos previamente debatidos, al analizarse el papel de la configuración del sistema de transporte rural-regional en la expansión dispersa y difusa de Querétaro, con énfasis en el caso de la microrregión Navajas-Galera, cuya acelerada transformación genera relevantes cambios socio-territoriales. Los motivos y la intensidad de los viajes, los principales orígenes y destinos vinculados, muestran con gran nitidez los nuevos patrones de movilidad de los habitantes de comunidades rurales fuertemente articulados a las actividades urbanas por un eficaz sistema de transporte regional.

En el quinto capítulo se reflexiona sobre los dilemas actuales de la planeación urbano-regional, en un contexto donde los Estados cedieron muchos espacios al reducir el poder y atribuciones de la gestión de planes y programas de ordenación del territorio, frente a las actuaciones de los agentes u operadores inmobiliarios privados, es decir, frente a las decisiones del mercado.

Finalmente, se elaboraron unas conclusiones, ciertamente preliminares, donde se atisba que los sistemas de transporte regional se están convirtiendo en un elemento estratégico de articulación espacial para la nueva configuración territorial en la que se inserta la microrregión Navajas-Galeras, la misma que está fuertemente articulada al proceso de expansión territorial discontinuo, fragmentado y difuso de la ciudad y zona metropolitana de Querétaro. Sin duda este fragmento territorial experimenta una fuerte ebullición e intensa modificación socioterritorial, en la cual la intensificación de la movilidad de sus habitantes es un signo distintivo que habrá que analizar cada vez con mayor detalle.

### **Tendencias seculares y emergentes de concentración y dispersión territorial**

La concentración de población y actividades productivas en constreñidos límites territoriales ha sido una tendencia histórica dentro del modo de producción capitalista. Las ventajas de la aglomeración han sido evidentes en la eficiencia del manejo de los procesos productivos, en la posibilidad de desarrollar una cooperación compleja dentro y entre las empresas manufactureras y en el necesario proceso de socialización de las fuerzas productivas, que ha sido fundamental para la producción, el intercambio y el consumo.

Sin embargo, la concentración territorial ha traído aparejada contradicciones que llevan a propiciar fuerzas contrarias, es decir, tendencias hacia la dispersión. Estas “desventajas de la aglomeración” provienen en buena medida de la anarquía que genera, en el crecimiento de las ciudades, el carácter privado de la propiedad de los medios de producción y de la apropiación de la producción social y, con ello, el carácter individual de las decisiones de apropiación del territorio y de la producción de objetos inmobiliarios (Pradilla, 1984).

De esta forma, se puede decir que la concentración es una vieja tendencia en la organización del territorio, la cual a menudo aparece asociada, estrecha y contradictoriamente, a tendencias hacia la dispersión, a las cuales ha controlado y subordinado. En general, en el desarrollo del capitalismo, tanto en países centrales como en los periféricos, la concentración territorial de la población y de las actividades económicas ha sido una tendencia predominante. Esto no excluye el hecho de que en algunos periodos de crisis y reestructuración las tendencias centrífugas cobrasen temporalmente un papel protagónico en la organización territorial de los países latinoamericanos.

De acuerdo con los análisis de Pradilla (1984), históricamente la concentración y la dispersión son viejas tendencias dentro del desarrollo del capitalismo; por lo tanto, nada nuevo se descubre en tal sentido. Sin embargo, lo que sí se ha modificado a través de las diferentes fases de desarrollo del sistema es la forma, las características, las cantidades y las cualidades en que se manifiestan la concentración y la dispersión territorial y los efectos que tienen en el funcionamiento del modelo o fase de acumulación en turno. En este contexto, sí es posible hablar de nuevas tendencias en los procesos de organización del territorio.

En años recientes, con la crisis del modelo y la posterior reestructuración capitalista, basada en una creciente internacionalización de los procesos productivos apoyados en nuevas tecnologías y en una nueva división internacional del trabajo, se han modificado notablemente las tendencias de concentración territorial. En América Latina, el agotamiento del modelo de acumulación, llamado “fordista” por autores europeos (Leborgne & Lipietz, 1990), corresponde más bien a la crisis terminal del modelo de sustitución de importaciones. Este modelo buscó, desde los años cuarenta, fortalecer el desarrollo del capitalismo en los países del subcontinente mediante la conformación de la industria nacional y el fortalecimiento del mercado interno.

### **El proceso de concentración territorial bajo el modelo de sustitución de importaciones**

En el modelo de sustitución de importaciones fue evidente el predominio de los procesos de concentración económica y demográfica sobre el territorio. La nueva industria, volcada sobre el mercado interno, privilegió su asentamiento en los centros urbanos históricamente más importantes donde, por lo demás, se concentraban lo primordial de las condiciones generales para la producción y el intercambio y los principales mercados del país. El asentamiento industrial, junto con el deterioro del sector agrícola (en buena parte, precapitalista), propició concentraciones, principalmente en las capitales de los países latinoamericanos.

La paulatina penetración de empresas transnacionales durante los años sesenta, cuando el modelo de sustitución de importaciones empezaba a mostrar signos de agotamiento, no modificó en nada las tendencias concentradoras de las principales áreas urbanas en los países latinoamericanos. Por el contrario, como el ámbito de acción de estas empresas en ese momento era el mercado interno, con su localización se reforzaron las tendencias centrípetas, a excepción de algunos enclaves mineros o agropecuarios vinculados principalmente con la extracción o producción de materias primas para la exportación.

En todo caso, en esa fase no dejaron de existir ciertas fuerzas centrífugas en la organización territorial de las grandes urbes. Estas se produjeron por la evidencia de ciertas desventajas que mostraron los grandes conglomerados en formación, aunque tal dispersión se dio dentro de los límites de las zonas urbanas ampliadas. Los propios efectos de la aglomeración conducen a la dispersión (Pradilla, 1984). Pero en esa época se trató de una dispersión muy acotada e inserta en la concentración urbana. Se trató, sobre todo, de parques industriales ubicados en la periferia de las grandes ciudades, de zonas habitacionales promovidas por el Estado en márgenes urbanos, donde la presión de las rentas del suelo era menor; se trató también de las incipientes invasiones de terrenos de poco valor en la periferia urbana por migrantes pobres del campo, los cuales vinieron a reforzar un creciente **ejército de subempleados y desempleados**, y que solo de esa forma pudieron acceder a un terreno y a una vivienda autoconstruida en la ciudad. Estos grupos sociales “desarrollan individual o colectivamente la dispersión” (Pradilla, 1984, p. 481).

A esta dispersión restringida contribuyó también el capital inmobiliario, con la gestación de nuevos desarrollos habitacionales y comerciales en zonas selectas de la periferia, donde comenzaron a valorizarse condiciones ambientales y geográficas que se habían perdido en los centros de las ciudades. Finalmente, todos estos procesos no abarcaban más allá de los límites en expansión de la propia ciudad. Se trata, pues, de una dispersión dentro de la concentración urbana, dentro de sus márgenes.

En México, las acciones más notables en materia de desconcentración fueron impulsadas por el Estado a través de la política de creación de polos de desarrollo, consistente en la localización de empresas paraestatales en ciudades intermedias o menores. Se trató de iniciativas basadas en programas de estímulos para la creación de parques industriales en varias entidades, que tuvieron lugar durante los años sesenta y setenta, cuando se hicieron más evidentes algunas deseconomías de aglomeración. Sin embargo, el efecto de tales políticas fue muy restringido mientras se mantuvo el modelo económico que privilegiaba la producción para el mercado interno y la protección frente al exterior. Solo después de la crisis del modelo de acumulación y su posterior reestructuración, algunas de las ciudades menores que recibieron los beneficios de aquellas políticas desconcentradoras han alcanzado dinámicos procesos económico-demográficos y están produciendo en la actualidad nuevas tendencias de ordenación territorial.

En efecto, la reestructuración capitalista produce una modificación cualitativa en los procesos de concentración y dispersión en el territorio. La crisis final del patrón de acumulación fordista en los países centrales y del modelo de sustitución de importaciones en América Latina provocó un fuerte declive en centros urbanos de densa industrialización en el periodo previo, así como “la emergencia de nuevas áreas capaces de atraer o generar inversiones en espacios tradicionalmente calificados como periféricos” (Méndez, 1994, p. 4). Así, desde mediados de los setenta, hasta buena parte de la década de los ochenta, se pudieron observar “múltiples evidencias sobre la detención del crecimiento industrial metropolitano y la emergencia de movimientos desconcentradores en favor de ciudades medias y pequeñas” (Méndez, 1994, p. 4). La desindustrialización de las grandes ciudades fue un tema recurrente durante los años ochenta en América Latina; pero también lo fue el de la

emergencia de nuevas regiones que parecerían acoplarse de manera dinámica a los cambios en el modelo económico.

### **La concentración territorial bajo el modelo de apertura comercial y globalización**

Cualquier cambio importante en el proceso o la forma de acumulación de capital necesariamente provoca turbulencias y modificaciones en los patrones de concentración urbana y territorial. La implantación del llamado modelo neoliberal, que abrió ampliamente las fronteras de los países latinoamericanos a los capitales y mercancías internacionales, que desreguló la economía nacional, que privatizó las empresas paraestatales, que redujo la participación del Estado, no solo en los procesos económicos y las políticas públicas de bienestar social, sino también en aquellas abocadas a la planeación u ordenación del territorio, generó una mutación en las tendencias concentradoras previas y, en una primera fase, dio pie a importantes tendencias de dispersión territorial. Algunas de las llamadas ciudades medias o centros urbanos intermedios mostraron dinámicas demográficas y económicas mayores en términos relativos que las de las grandes urbes, donde bajo los efectos de la crisis y del fuerte proceso de desindustrialización en curso, muchas de las empresas surgidas al amparo del modelo de sustitución de importaciones sufrían un fuerte colapso. Los trabajos de Aguilar (1996), Álvarez (2011), Anzaldo (2006), Graizbord (1992) y Sánchez y Propin (2001), entre otros, entregan copiosa información sobre esta tendencia, vigente desde los años noventa en México. Entre las ciudades intermedias más dinámicas destacan las del norte, el occidente y el Bajío, incluida la ciudad de Querétaro, que desde esa década muestra tasas de crecimiento poblacional y económico notablemente superiores a las de las grandes zonas metropolitanas del país.

La orientación de la producción hacia el mercado externo actuó como fuerza dispersora en los patrones de localización de la nueva industrialización, que buscaba acoplarse al modelo económico emergente. La cercanía a los principales mercados internos dejó de ser un factor determinante en los criterios de localización de las empresas. Se valoraron elementos como ambientes sociales poco conflictivos, con escasa organización de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, muy propicios para la flexibilización de las relaciones laborales requeridas por el nuevo modelo de acumulación, cuyos mercados son más segmentados e inestables (Hiernaux, 1993). Se consideró también la dotación de infraestructura, sobre todo de comunicaciones y transportes, para enlazarse rápidamente con los puntos fronterizos. Así, en los primeros años de la crisis y del proceso de reconversión de la estructura productiva, la “detención del crecimiento industrial de la gran ciudad resultó convergente con una dinamización selectiva de algunas áreas (antes consideradas) periféricas” (Méndez, 1994, p. 5).

El incipiente proceso de dispersión señalado fue apoyado y sostenido fuertemente por el cambio tecnológico indisolublemente ligado a la reestructuración capitalista reciente. La innovación tecnológica no se da solo por la introducción de nuevos equipos y máquinas, sino que está asociada también a una transformación profunda en la organización de los procesos productivos. En estas nuevas formas organizativas destaca la fragmentación de la producción, que implica, entre otras



cosas, la búsqueda de la localización espacial óptima para cada fase de elaboración del producto. Tales métodos de producción requieren de un fuerte apoyo de condiciones generales para la producción y, en especial, de las nuevas tecnologías en comunicaciones y transportes, para que coordinen los procesos y posibiliten su realización incluso a larga distancia (Castells, 1997; Martner, 1996; Sassen, 1991).

En este tenor, la fragmentación de la producción lleva implícita una concepción de desconcentración, de dispersión; sin embargo, comporta también un elemento de centralización de la toma de decisiones en el control y la dirección de los procesos a larga distancia desde lugares o espacios territoriales selectos. De esta manera, lo que parecía todavía a principios de la década de los ochenta “el fin de las tendencias centrípetas dominantes en el periodo de industrialización y su sustitución por movimientos de carácter centrífugo, apoyados por las mejoras técnicas en el plano de las comunicaciones” (Méndez, 1994, p. 5), no resultó ser un proceso tan absoluto. En efecto, en la década de los noventa, las grandes ciudades, tanto en países centrales como periféricos, después de largos procesos de reconversión, empezaron a mostrar signos de recuperación económica, al menos en términos de las actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Así es como, dentro del proceso de fragmentación de la producción, las grandes ciudades han sido lugares importantes para la localización de las sedes administrativas y organizativas de las empresas. La presencia de los mercados financieros en las grandes urbes es otro elemento de atracción para las actividades de gestión de las empresas. También ha aparecido una serie de “tareas pre y post-producción, en detrimento de las de fábrica-taller, como resultado de la creciente incorporación de las tecnologías de la información” (Méndez, 1994, p. 9), tareas que tienden a ser englobadas dentro del concepto de terciarización industrial. Este fenómeno es especialmente visible en zonas centrales de las grandes ciudades, donde aparecen las llamadas oficinas industriales.

Cabe señalar que no solo las fases de alto valor de la producción industrial parecen concentrarse en las metrópolis, sino también las principales actividades relacionadas al intercambio, entre las que destacan las bolsas de valores, las casas de bolsa, los bancos, así como los centros logísticos de distribución, las terminales intermodales y las centrales de abasto, entre otros. Ni qué decir del vasto campo de los servicios profesionales que se han desarrollado en las ciudades, algunos de los cuales muestran alto grado de especialización.

Estos patrones recientes de organización territorial parecieran señalarnos que las tendencias desconcentradoras fueron de corto aliento y que se regresa al predominio de la tendencia concentradora característica del periodo previo a la crisis. Castells (1997), por ejemplo, señala que actualmente las grandes ciudades son las que se constituyen en los nudos determinantes del nuevo modelo de crecimiento, con su concentración y articulación de actividades direccionales, de empresas innovadoras y sistemas de gestión, decisión y producción de conocimiento. En tal rubro caben aquellos ámbitos urbanos o metropolitanos dinámicos localizados en lo que Saskia Sassen (2003) llama el *Sur Global*. Lo cierto es que, bajo esta perspectiva, se da cuenta de una nueva etapa de centralización productiva, en el que se condensan, desde el punto de vista territorial, tanto la concentración como la dispersión.

## **Tendencias recientes de concentración-dispersión territorial y sistemas de transporte**

Si bien es cierto que desde la década de los noventa del siglo pasado parecen haberse reactivado las tendencias concentradoras en torno a las grandes urbes, el proceso en curso presenta características cualitativamente diferentes al que se dio durante el predominio del régimen de acumulación fordista o del modelo de sustitución de importaciones en América Latina.

En primer término, la concentración aparece ahora como un proceso más amplio a nivel territorial. Incluye no solo terreno edificado, sino también grandes extensiones de suelo rural. En medio de esas amplias zonas quedan insertados tanto poblados campesinos como ciudades menores o intermedias. En estudios acerca de ciudades intermedias latinoamericanas se ha constatado que se produce un fenómeno similar al de las grandes metrópolis, es decir, tienden a involucrar extensiones amplias de zonas no urbanas entre las cuales se insertan localidades y poblados menores (Espino, 1995). Así, bajo estas relaciones múltiples parece estrecho colocar las zonas urbanas intermedias solo como nuevas concentraciones subordinadas a metrópolis. Parecería que eso es solo parte del proceso, porque las ciudades intermedias también crean y reproducen centralidad y dispersión no solo hacia sus franjas periurbanas, sino también hacia los ámbitos rurales.

Además, según señala Álvarez (2011):

Los nuevos cambios en la dinámica de crecimiento urbano en México desde 1990 indican que, por un lado, las grandes zonas metropolitanas disminuyen su crecimiento de población a favor de las localidades urbanas localizadas en su área de influencia, y por otro lado, las ciudades medias o intermedias se caracterizan por ser los nuevos centros urbanos de mayor crecimiento demográfico (Graizbord, 1992; Aguilar, 1996; Sánchez, 2001; Anzaldo, 2006), así como poseer una mayor atracción para la población migrante que las zonas metropolitanas, como tradicionalmente se había presentado. Este patrón de urbanización se ha mantenido hasta principios del siglo XXI. (pp. 92-93)

En este escenario, las nuevas tendencias de organización territorial en México y América Latina han planteado encrucijadas teóricas y metodológicas aún no resueltas por los estudiosos del tema. Desde la década de los ochenta parece evidente que divisiones conceptuales tradicionales, utilizadas por diferentes escuelas del pensamiento regional y territorial, como las establecidas entre campo y ciudad (Singer, 1977) o entre lo rural y lo urbano (Lefebvre, 1976), pierden efectividad en la interpretación de los fenómenos recientes.

Las carencias conceptuales para interpretar las modificaciones económicas, sociales y espaciales propiciaron la aparición de nuevos aportes latinoamericanos a partir de los años ochenta. Los esfuerzos más destacados y consistentes en este sentido están representados por autores que introducen un enfoque sistémico al análisis del territorio. Al respecto, cabe señalar que, a diferencia de la corriente sistémica europea o estadounidense, que es predominantemente funcionalista —es decir, que se define por elementos cuantitativos de validez general, como “la posición de

las ciudades en el espacio (distancia entre ellas); el número de ciudades de cada tamaño que hay en el sistema; las complementariedades funcionales entre ellas a nivel industrial; la jerarquía de lugares centrales comerciales” (Racionero, 1978, p. 16)—, el enfoque sistémico de buena parte de los estudiosos latinoamericanos de los ochenta y noventa es de tipo estructuralista (Yocelevzky, 1999). Es decir, aparece vinculado a determinaciones históricas, económicas, sociales y culturales de los territorios en cuestión (Palacios, 1983). En este sentido son notables los trabajos de De Mattos (1983), sobre Chile y México, con su planteamiento sobre los subsistemas espaciales centrales y periféricos que articulan y definen el sistema nacional. Analiza al respecto el papel de los principales actores sociales en la conformación de estos subsistemas, y señala los problemas estructurales que enfrentan los subsistemas periféricos para insertarse en los circuitos de acumulación de capital y en las actividades económicas capitalistas, generalmente controlados en los subsistemas centrales.

En la misma época, Alejandro Rofman (1984) desarrolla, en Argentina, el estudio de los subsistemas espaciales a partir de la definición y delimitación de los circuitos regionales de acumulación. Con este planteamiento, el autor también rompe con conceptualizaciones regionales y territoriales previas que separaban el análisis de lo rural y lo urbano. Los subsistemas espaciales, en este caso, se despliegan en el territorio sobrepasando las ciudades y el ámbito regional mismo. Para Rofman, aunque los agentes sociales actúen en un marco regional previamente delimitado, “el proceso productivo escapa a sus límites y comprende a otros agentes situados fuera de ese subespacio” (p. 43). Este autor reconoce los antecedentes teóricos de su planteamiento sistémico en el enfoque histórico-estructural, no en la escuela funcionalista.

Otro gran aporte latinoamericano, desde esta perspectiva estructural sistémica (Yocelevzky, 1999), es el de los trabajos de José Luis Coraggio, basados en sus experiencias en Nicaragua y Ecuador. En su obra *Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación* (1987), Coraggio incorpora de manera explícita la cuestión de la circulación física (y, en este sentido, de la infraestructura de enlace entre espacios urbanos y regionales) al análisis territorial. Esto le permitió acercarse más claramente a la determinación de ámbitos territoriales específicos, ubicando en el espacio tanto a los agentes como las relaciones entre ellos. Afirma así que “la producción solo puede ser vinculada significativamente con las formas espaciales de una sociedad si se la investiga incorporando las condiciones y procesos de su reproducción, lo que requiere recuperar su unidad orgánica con la circulación” (p. 18).

En la década de los noventa continuaron apareciendo trabajos interesantes sobre el tema, que buscaban nuevas concepciones de análisis. Tal es el caso de los trabajos de Ramírez y Pradilla (1993) en México, donde desarrollaron el concepto de *sistemas territoriales extensos*. Estos sistemas, señalan los autores, se caracterizan por ser desiguales, fragmentados, con formas productivas y organizativas combinadas, donde coexisten desde prácticas tradicionales precapitalistas hasta desarrollos tecnológicos de punta en contextos ampliamente internacionalizados (o, si se quiere, globalizados) de acumulación de capital.

No obstante tales nuevas perspectivas, no deja de llamar la atención la casi total ausencia del factor transporte en los estudios urbano-regionales de ese periodo. En

efecto, los avances en este tema se produjeron sobre todo en el campo de la ingeniería, con enfoques técnicos que buscaban proporcionar mayor funcionalidad y eficiencia a las crecientes redes de transporte urbano (Cal y Mayor, 1994). Desde la perspectiva del análisis territorial, en Latinoamérica escasamente encontramos una clara referencia a la relevancia de los sistemas de transporte en los procesos de expansión urbana y metropolitana, **más allá de los trabajos del investigador brasileño Lucio Kowarick (1992)**, quien para entonces planteaba que la *periferización* de las ciudades no pudo haber ocurrido sin la previa alteración en los sistemas de transporte. Ahora bien, la *periferización* de las ciudades en las décadas previas (desde los sesenta a los noventa del siglo xx) consistió, principalmente, en la expansión constante de las franjas periurbanas hacia los márgenes de la ciudad, en tanto que, actualmente, este proceso parece incluir vastas áreas de territorio en donde se insertan, de manera discontinua, localidades pequeñas semirurales y rurales dispersas en el territorio.

De esta manera, en la actualidad es insuficiente hablar solo de la *periferización* a la que hace referencia Kowarick (1992), puesto que más bien se asiste a un proceso de desdoblamiento del ámbito urbano sobre el rural. Así considerado, la alteración de los sistemas de transporte incluye no solo la expansión de las redes de transporte urbano de pasajeros. También comprende la conformación de sistemas regionales de transporte para la movilización de crecientes contingentes de población, generalmente de bajos ingresos, que tienen su residencia no en la periferia urbana sino en localidades rurales, y que se dirigen cotidianamente a una ciudad mayor. Esto implica, como se verá en el caso de Querétaro, no solo la expansión o ampliación de las redes de transporte urbano, sino la aparición de sistemas de transporte de tipo suburbano y/o regional, con sus propias terminales, redes y frecuencias de servicio que articulan las localidades rurales con el centro urbano mayor y sus sistemas de transporte urbano. En otras palabras, articulan la dispersión de las comunidades rurales con un ámbito urbano cada vez más expandido y fragmentado sobre el territorio.

Al respecto, en la primera década del siglo XXI, se hace constante la aparición de nuevos términos que buscan explicar en fenómeno territorial en curso, caracterizado por el desdibujamiento progresivo de los contornos previamente tan bien establecidos entre lo rural y lo urbano. En efecto, para definir la novedad de estos procesos de expansión dispersa de la ciudad sobre los ámbitos rurales, ha surgido una serie de términos, como *periurbanización* o *rururbanización*, que

tienen el problema de no tener acepciones unánimemente aceptadas y ser utilizados con acepciones distintas según los autores, con lo que la confusión terminológica es patente. El espacio periurbano, a nuestro entender, es aquél situado en la periferia de la ciudad, que era eminentemente rural, pero que ha sufrido transformaciones profundas, tanto en el plano económico, como el demográfico y el social. El asentamiento de personas procedentes de la ciudad en estos lugares los convierte en espacios de carácter residencial, aunque estas gentes siguen trabajando en la ciudad, lo que hace que se produzcan cambios formales en el hábitat y en las comunicaciones. Así, este espacio pasa a tener numerosos usos -residencial, industrial, de ocio, agrícola, etc. (Formigo & Aldrey, 2005, p. 317)

Por tanto, el término “periurbanización” o difusión dispersa del crecimiento urbano sobre ámbitos rurales define un nuevo proceso de ocupación del espacio en las proximidades de las ciudades. La “rurbanización”, por su parte, tiene una connotación más limitada, en la medida en que alude básicamente a aquel espacio en el que se mezclan los paisajes urbanos y rurales, yuxtaponiéndose y compitiendo por esas áreas (Fernández, 2003). De esta manera, la franja periurbana propia de la concepción de una ciudad crecientemente difusa, dispersa y fragmentada, se presenta como un espacio donde se produce una yuxtaposición de áreas construidas *ex novo*, el hábitat rural preexistente, polígonos industriales, espacios agrarios, vías de comunicación y lugares de ocio. Así, la ciudad entendida como tradicionalmente se hacía entra en crisis, y ahora habría que sustituir el concepto de ciudad como núcleo principal aislado, por el de ciudad difusa o ciudad región, lo cual supone la consideración tanto de la población central como la de toda la orla periurbana intensamente conectada con ella por flujos cotidianos, ya sea laborales o de otra índole (Formigo & Aldrey, 2005).

Cabe señalar que, en la última década, la bibliografía acerca de las ciudades latinoamericanas ha puesto énfasis en los procesos de fragmentación y/o expansión difusa de las principales metrópolis de la región. En este sentido pueden situarse los destacados trabajos de Borsdorff (2003), Cariola y Lacabana (2001), De Mattos (2006 y 2010), Hidalgo (2004), Janoshka (2006), Link (2008), Parnreiter (2003), Vidal-Koppman (2009), entre otros. De acuerdo con Jirón y Mansilla (2014), las investigaciones recientes sobre el tema muestran básicamente

dos líneas de análisis respecto del proceso de fragmentación urbana: la primera relacionada con las discontinuidades en el proceso de expansión urbana respecto de su trama; y la segunda, ligada a procesos de desigualdad social y barreras materiales o inmateriales de esta fragmentación. (p. 8)

No obstante, poco se ha avanzado en el análisis de la movilidad y el desarrollo de los sistemas de transporte como elemento relevante, e incluso clave, para comprender la creciente fragmentación espacio-temporal de las ciudades grandes e intermedias de la actualidad; o, si se quiere plantear desde otra perspectiva, para comprender el papel articulador (o desarticulador, según sea el caso) del transporte sobre la ciudad difusa y fragmentada de hoy. Precisamente, en el siguiente inciso se analiza el rol del sistema de transporte regional de Querétaro como un articulador territorial de la movilidad de las comunidades rurales hacia un ámbito urbano cada vez más expandido y fragmentado.

En este contexto se plantea, a manera de hipótesis, que la transformación acelerada del área de estudio (la microrregión Navajas-Galera) se da en un contexto de expansión de la zona metropolitana de la Ciudad de Querétaro y de una reorganización territorial a nivel regional. Tal reorganización se sustenta en el cambio de las actividades económicas y en la conformación de mecanismos de movilidad y accesibilidad basados en el desarrollo de sistemas de transporte regional articulados al ámbito urbano. Esto último constituye un elemento central de las recientes tendencias de expansión dispersa, fragmentada o difusa de ámbitos urbanos en ciudades intermedias, cuyo dinamismo económico y socioterritorial, asociado a las posibilidades tecnológicas para el desplazamiento físico constante de personas y

mercancías, ha permitido desdoblarse, sobre vastos espacios eminentemente rurales, las actividades secundarias y terciarias tradicionalmente asociadas a las ciudades. De esta forma, el papel de la movilidad de la población en una nueva territorialidad donde la dispersión geográfica se ha ampliado, tiene que ver con las características propias del actual modelo de desarrollo, el cual ha privilegiado una suerte de ordenación del territorio por el mercado, por sobre la planeación urbano-regional de tipo indicativa utilizada comúnmente en el periodo previo de sustitución de importaciones (De Mattos, 2010). En todo caso, la temática propuesta tiene un amplio margen para el análisis desde perspectivas tanto conceptuales como empíricas, y aquí se busca hacer contribuciones iniciales en ambas vertientes.

### **Expansión dispersa y desarrollo de sistemas de transporte en torno a Querétaro: el caso de la microrregión Navajas-Galera**

#### **Transformación regional acelerada**

La configuración socioterritorial del entorno regional y rural de Querétaro se ha transformado sustancialmente con el emplazamiento de parques industriales dispersos en un espacio eminentemente rural, y la construcción (2005) del Aeropuerto Internacional de Querétaro (AIQ) en la extensa área llamada microrregión Navajas-Galeras, que se ubica entre los municipios de El Marqués y Colón, al este de la Zona Metropolitana de Querétaro (figura 1). Dicha microrregión se localiza en promedio a 40 kilómetros de la ciudad de Querétaro, en una planicie dedicada durante décadas al desarrollo agropecuario, actividad que hoy en día se encuentra en franco retroceso. Desde la perspectiva de los asentamientos humanos, la zona se compone de dieciocho localidades eminentemente rurales, de las cuales trece se localizan en el municipio de El Marqués y las cinco restantes en el municipio de Colón.

En dos décadas, la microrregión Navajas-Galeras experimentó una transformación significativa en sus actividades productivas y en su dinámica poblacional. Así, de ser eminentemente agrícola y ganadera, ha ido incrementando gradualmente sus actividades industriales y de servicios, aun cuando las actividades primarias conservan alguna relevancia en la economía local, debido a la fertilidad de sus suelos y a la progresiva tecnificación de los procesos productivos agropecuarios.

Desde mediados de la década de los noventa, en la zona de estudio se han ubicado, de manera dispersa en un entorno eminentemente rural, al menos cuatro parques industriales (el Parque Bernardo Quintana-Finsa, el O'Donnell Aeropuerto, el Marqués y el Parque Aeroespacial), donde se asientan cerca de setenta empresas de diversos sectores o ramas industriales, entre las que destacan: productos metálicos y autopartes, la aeronáutica, la eléctrica y electrónica, la de alimentos y bebidas y, de manera muy importante, la de servicios a la industria (centros de distribución, almacenes, empresas de transporte de mercancías, etcétera).

FIGURA 1 | Zona Metropolitana de Querétaro y microrregión Navajas-Galeras



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MAPA DE SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT), MÉXICO

Cabe señalar que, de acuerdo con los estudios de González y Nieto (2007) y González (2012), en la zona no existe una clara especialización industrial y la mayoría de las empresas son eslabones de cadenas productivas globalizadas. Ello permite sostener que las relaciones interindustriales en la microrregión son escasas, por lo que, en estricto sentido, no estaríamos en presencia de *clusters* industriales. No obstante, después de la inauguración y entrada en operación del Aeropuerto Internacional de Querétaro, el sector gubernamental (el Gobierno Estatal, con apoyo del Federal), en la búsqueda de potenciar esta infraestructura e impulsar el desarrollo regional productivo, ha elaborado políticas y programas para crear un *cluster* aeroespacial en la región. Se está propiciando, de esta forma, la localización de nuevas plantas proveedoras de primer y segundo nivel, así como de servicios especializados de ingeniería, de investigación y desarrollo, de formación técnica y universitaria especializada, a fin de apoyar los procesos de *clusterización* en esta rama.

En todo caso, y para los efectos de este trabajo, es claro que la industrialización de la microrregión Navajas-Galeras, ubicada en los municipios de El Marqués y Colón del Estado de Querétaro, propició la modificación de las actividades de su población y las características de sus localidades. En 1990, el 38% y el 32% de la población económicamente activa (PEA) de los municipios de Colón y El Marqués, respectivamente, se ocupaba en el sector primario; el 36% y el 42% laboraba en el sector secundario, y el 25% y el 24% en el sector terciario. En el año 2010, cuando el Estado de Querétaro se terciarizaba más en sus actividades, Colón y El Marqués mantuvieron una creciente estructura ocupacional industrial (40% y 43% de la PEA, respectivamente), asociada a un sector terciario en claro ascenso (36% y 39%, respectivamente) y un primario en retroceso (24% y 18% de la PEA municipal, respectivamente). Este patrón de actividades socioeconómicas contrasta con



el tipo de localidad de residencia de los habitantes de la microrregión. En efecto, de acuerdo con el censo del año 2010, el 68% de la población de Colón y el 51% de la población de El Marqués residía todavía en localidades rurales, mientras que solo el 32% y 49% de los habitantes de Colón y El Marqués, respectivamente, vivía en localidades del ámbito urbano.

Los procesos donde los habitantes rurales laboran en actividades típicamente urbanas (de los sectores secundario y terciario) solo son explicables mediante la intensificación de una movilidad sustentada en la ampliación de infraestructura carretera y la aparición de sistemas de transporte rurales y regionales que apoyan el flujo cotidiano de los habitantes de las comunidades rurales que se desplazan a las zonas industriales dispersas en la región, o a la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro, para acceder a sus fuentes de trabajo o a servicios educativos, médicos y comerciales, entre otros.

Cabe señalar que los empleos del sector secundario para la población rural de la microrregión se ubican principalmente en el segmento de obreros de la industria manufacturera. En el sector terciario predominan las plazas de los servicios a la industria menos calificados –como son los relativos a la limpieza, la vigilancia– y las abiertas a los obreros de menor calificación. Por el contrario, los segmentos ocupacionales más calificados de la industria y del terciario industrial tienen residencia en la ciudad de Querétaro.

La transformación estructural descrita generó un cambio en las actividades productivas de la microrregión, generándose nuevos empleos para la población local, con lo que se dio un giro de las actividades agrícolas y ganaderas hacia un perfil claramente industrial. Es importante destacar que la participación de la población en la industria se da tanto por hombres como por mujeres. Esta situación ha generado que la población se mantenga en sus comunidades de origen, con lo cual el fenómeno de la emigración es poco significativo, mientras que la inmigración va en aumento. De esta manera, la población en la microrregión Navajas-Galeras se incrementa a un ritmo mayor que la de la propia ciudad. No obstante, hay matices que vale la pena resaltar. Es indudable que la cercanía del municipio de El Marqués a la ciudad de Querétaro y la mayor lejanía relativa del municipio de Colón, muestran tendencias diferenciadas en el crecimiento de la población. Efectivamente, la tasa de crecimiento medio anual de las comunidades pertenecientes a El Marqués, que se encuentran dentro de la microrregión, fue del 5,75%, cifra muy superior a la de Querétaro, de 2,09%, para el periodo 1995-2010. Por su parte, la tasa de crecimiento medio anual para las comunidades de la microrregión pertenecientes a Colón fue de 2,18% en el mismo periodo, dato que resulta similar a la media estatal (Consejo Estatal de Población [COESPO], 2011).

Por otra parte, es importante señalar que en el rubro de los ingresos de la población económicamente activa (PEA), hay notorias diferencias entre la población rural y la semirural de la microrregión Navajas-Galeras (donde alrededor del 60% de la población ocupada obtiene menos de dos salarios mínimos mensuales) y la PEA ocupada de la ciudad de Querétaro, donde solo el 26% de la población ocupada se encuentra en este rango, en tanto que un 74% alcanza ingresos superiores a los dos salarios mínimos mensuales. En el mismo sentido, mientras que la zona



metropolitana de Querétaro presenta niveles de marginación bajos y muy bajos, en sus zonas de expansión dispersa –es decir, en las dieciocho localidades rurales de Navajas-Galeras– se presentan niveles de marginación medios y, en algunas localidades, se alcanza el rango de nivel alto (COESPO, 2011). Es decir, en última instancia estamos hablando de los sectores de población menos favorecidos y de menores ingresos dentro de esa configuración territorial ampliada y difusa en torno a una zona metropolitana de la ciudad de Querétaro.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que, entre 1995 y 2010, los municipios incluidos en esta expansión difusa de la zona metropolitana presentaron un crecimiento de los rangos de ingresos superiores a los dos salarios mínimos al mes. En este sentido, El Marqués y Colón duplicaron el porcentaje de su PEA con ingresos mayores a los dos salarios mínimos mensuales, al alcanzar en 2010 respectivamente el 43% y 39% de su PEA este rango de ingresos, frente al 25% y 20% registrado en el año inicial. Así, a pesar de la pérdida relativa del poder adquisitivo del salario mínimo, fijada por algunos autores (Bolvitnik & Damián, 2004) entre 20% y 24% para ese periodo, la zona en cuestión muestra segmentos de la población con salarios mayores que en períodos previos. Sus gastos, sin embargo, son también mayores, por las necesidades propias del nuevo modelo de organización del territorio, donde se intensifica la movilidad y hay un encarecimiento relativo del suelo y la vivienda, entre otros servicios y bienes propios de las sociedades urbanizadas.

En consonancia con los datos de ocupación por sectores e ingresos de la PEA previamente analizado, los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de COESPO señalan la existencia de un abatimiento relativo de los niveles de marginación en las localidades de la zona de estudio. En efecto, para 2010, la información de estas instituciones muestra que once de las dieciocho comunidades de la microrregión Navajas-Galeras redujeron sus grados de marginación desde un nivel alto a un nivel medio.

### **Expansión dispersa e intensificación de la movilidad en la microrregión Navajas-Galeras**

A la luz de la investigación de campo realizada en la microrregión Navajas-Galeras, se detectó una serie de elementos y procesos que se repiten de manera generalizada, los mismos que podrían ser considerados como característicos de esta nueva configuración territorial que hemos denominado expansión dispersa o difusa de ciudades intermedias dinámicas.

En primer lugar, los habitantes mantienen la residencia en las localidades rurales de la zona, pero han modificado rápidamente sus actividades económicas y los lugares donde las realizan. Al dedicarse mayoritariamente a labores relacionadas con los sectores secundario y terciario (industria y servicios), se ha producido un drástico alejamiento del lugar de residencia respecto al lugar donde realizan sus actividades diarias (la ciudad de Querétaro y las zonas industriales).

Derivado de lo anterior, se está produciendo una notable intensificación de la movilidad de los habitantes, que requieren viajar diariamente fuera de sus comunidades para satisfacer sus necesidades socioeconómicas. Por lo tanto, el desarrollo de sistemas de transporte regional se transforma en un elemento fundamental, en una

condición *sine qua non* para soportar este nuevo patrón de organización territorial o, si se quiere, para sostener la nueva expansión difusa y dispersa que tiende a consolidarse en Querétaro y otras regiones de México.

Es en este último punto donde hay que hacer énfasis, por lo que representa en cuanto a la aparición de las nuevas tendencias territoriales. Como se señaló previamente, a diferencia de las décadas previas (entre los años sesenta y noventa del siglo xx), donde la periferización de las ciudades consistió principalmente en la expansión constante de las franjas periurbanas hacia los márgenes de la ciudad (Kowarick, 1992), actualmente este proceso parece incluir vastas áreas de territorio donde se insertan, de manera discontinua, localidades pequeñas semirurales y rurales dispersas en el territorio. Efectivamente, en el desarrollo de este trabajo se observa que la microrregión Navajas-Galeras se ha sumado claramente a esta tendencia de organización del espacio regional de Querétaro.

En este contexto, los habitantes de poblados rurales como los señalados están fuertemente involucrados con las actividades urbanas y requieren desplazarse a la ciudad mayor o a ciertas islas de actividades económicas secundarias y/o terciarias (es decir, típicamente urbanas), localizadas de manera dispersa en ámbitos rurales, como los parques industriales en torno a la microrregión de estudio. Sin duda, el elemento que cohesionan esta dispersión relativa es el desarrollo de una infraestructura y un sistema de transporte regional que articule esa creciente fragmentación territorial. Así, en el actual proceso de dispersión de las actividades urbanas, los sistemas de transporte incluyen no solo la expansión de las redes de transporte urbano de pasajeros, sino la conformación de verdaderos sistemas regionales de transporte, con redes y nodos o terminales propios, distintos a los del transporte urbano. En el ámbito en estudio, estos sistemas regionales vinculan, por un lado, a las comunidades rurales de la microrregión Navajas-Galera; y, por otro, a la ciudad de Querétaro, articulando territorialmente la dispersión espacial de este modelo en boga de ciudad difusa.

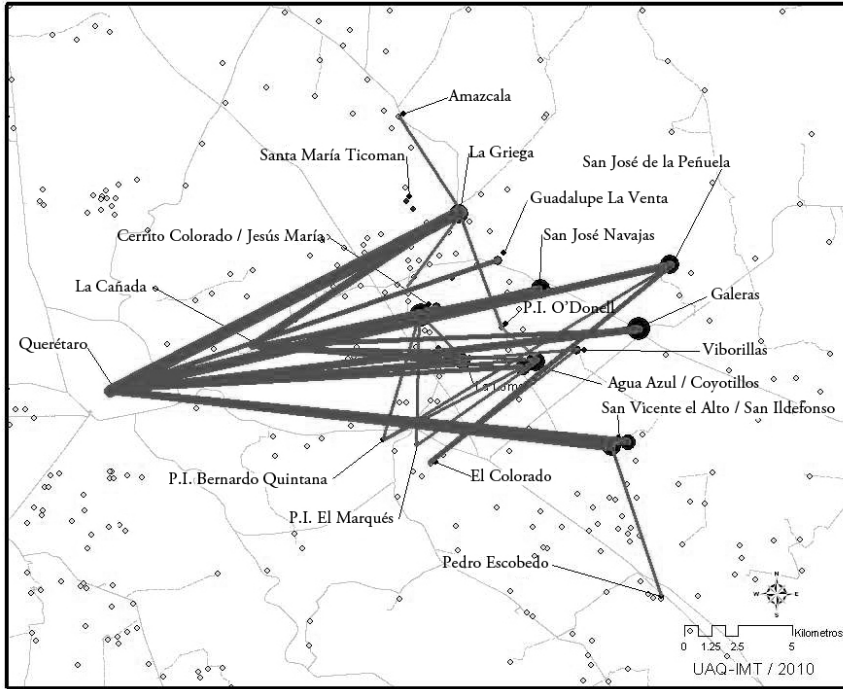
Metodológicamente, para medir y comprender cómo se lleva a cabo la movilidad de pasajeros en la microrregión Navajas-Galeras, se optó por aplicar una encuesta origen-destino directamente a los usuarios de transporte público que viven en cada una de las dieciocho comunidades que conforman el área de estudio. En este sentido, para determinar el número de encuestas origen-destino que se realizarían, se obtuvo el dato de la población total mayor de quince años (según el Censo de Población y Vivienda de 2010), aplicando la fórmula para una proporción poblacional de acuerdo con los planteamientos de representatividad de la muestra de William Mendenhall (2006)<sup>1</sup>.

En la figura 2 se representan las líneas de deseo de los viajes de las personas, correspondientes a los resultados de la encuesta de origen-destino aplicada en la microrregión de estudio, donde se demuestra fehacientemente cómo los movimientos de la población se vinculan principalmente con la ciudad de Querétaro y su zona metropolitana.

---

1 Se usó la fórmula recomendada por Mendenhall (2006) de asignar a "p" = 0,5, para obtener tamaños de muestra conservadores. El resultado es un tamaño de muestra de 390 encuestas origen-destino por aplicar en el área de estudio, con 95% de nivel de confianza y un error de estimación (B) de 5%.

FIGURA 2 | Principales líneas de deseo en la región Navajas-Galeras



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA MATRIZ ORIGEN-DESTINO DE VIAJES DIARIOS EQUIVALENTES, 2010

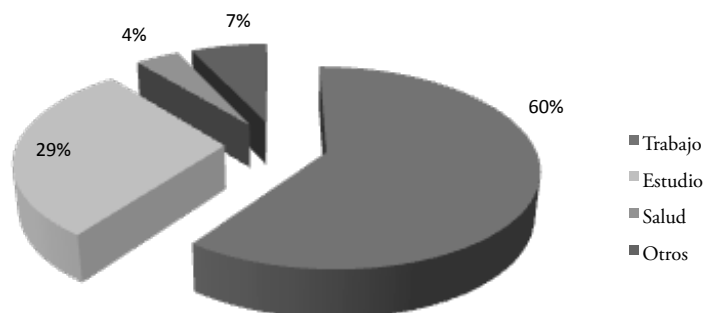
Así, los sistemas territoriales complejos y difusos no se dan, como pudiera pensarse, solo en torno a las grandes metrópolis. Lo propio sucede alrededor de centros urbanos intermedios dinámicos. En este sentido, el reajuste territorial propiciado por la apertura económica neoliberal en el caso de las ciudades intermedias no se expresa solo en el crecimiento de sus áreas urbanas, sino en relación con su entorno regional. La mayor importancia que adquieren estos centros urbanos intermedios, la mayor cantidad y diversidad de servicios que ofrecen, la cantidad de actividades productivas que desarrollan, genera vínculos más intensos con las zonas rurales contiguas. En la medida en que el ámbito rural aparece cada vez más articulado al ámbito urbano; en que hay una creciente interrelación entre campo y ciudad; en que los habitantes del medio rural, por su escaso dinamismo económico, se hacen más dependientes y subordinados a la economía urbana, tiende a producirse una mayor movilidad regional<sup>2</sup>, más que procesos de migración definitiva. Este último

2 En México, diversos estudios revelan el aumento de la movilidad regional en los últimos años; entre ellos, del Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México* (1991) y *Estudio socioeconómico y demográfico del subsistema de ciudades de Querétaro* (1995); de la Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010* (2012); y de C. Martner, A. Balbuena, A. Bustos y E. de La Torre, *Transporte y territorio. Movilidad regional en San Juan del Río* (2008), entre otros.

es un fenómeno reciente en México y América Latina que ha sido poco estudiado, a pesar de que tiene un fuerte impacto en la transformación territorial reciente y en la conceptualización de las tendencias de concentración y dispersión (Martner, 1996).

Lo cierto es que los patrones y motivos de la movilidad, además de haberse intensificado, han cambiado de contenido. La información aportada por el estudio de origen-destino en la zona de estudio muestra que los motivos principales de los viajes son por trabajo, por educación y por servicios de salud y administrativos (gráfico 1).

**GRÁFICO 1 | Principales motivos de viaje en la microrregión Navajas-Galeras**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA BASE DE DATOS DE LA ENCUESTA ORIGEN-DESTINO, 2010

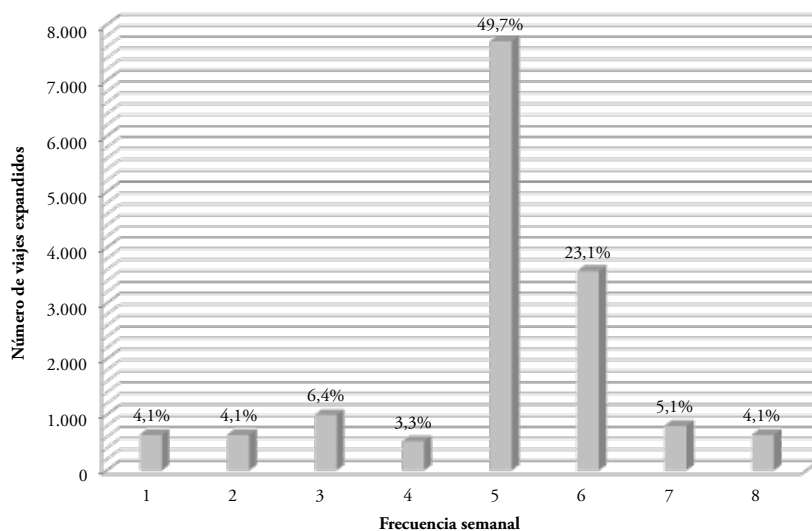
Pero el fenómeno es todavía más impactante, puesto que los poblados rurales de la microrregión muestran un patrón de movilidad que podría ser considerado típicamente urbano, es decir, donde predomina una intensidad diaria de los viajes en los días hábiles, a diferencia del periodo previo a los años noventa, en el cual, de acuerdo con los estudios de Espino (1995) y del Consejo Nacional de Población (COESPO) (1995), la movilidad regional solía caracterizarse por una menor intensidad y una periodicidad más espaciada, con viajes semanales, quincenales o mensuales, donde habitantes de poblados menores o zonas rurales satisfacían servicios específicos de tipo social, comercial o administrativo, pero no sus actividades diarias. Por el contrario, ahora los resultados de la encuesta origen-destino 2010 muestran una alta periodicidad de viajes por pasajero. Entre las características de la movilidad regional, la frecuencia de traslados con mayor ocurrencia fue la correspondiente a cinco viajes de ida y vuelta por pasajeros/semana (lunes a viernes), con cerca del 50%, seguida por la de seis viajes redondos por pasajero/semana, con 23%.

El gráfico 2 permite concluir que el 80% de los viajes tiene una frecuencia de cinco viajes redondos o más por pasajero/semana.

Actualmente se observa que este patrón tan típicamente urbano de desplazamientos diarios se ha desdoblado hacia el ámbito rural vinculado a la ciudad, es decir, se ha proyectado sobre una vasta región. En este sentido, lo que tradicionalmente se ha considerado como ámbito rural aparece cada vez más articulado o integrado a las dinámicas urbanas. Crecientemente sus habitantes realizan actividades

en la urbe o asociadas a ella. En esa medida, el campo también se urbaniza, aunque en forma desigual y fragmentada. Así, una peculiaridad de las tendencias de concentración y dispersión actuales, en muchas regiones de México, es que la opción de migración del campo hacia una ciudad mayor ha perdido fuerza; es decir, se da a menor ritmo con respecto al periodo anterior, frente a la opción de mantener el lugar de residencia en localidades campesinas cercanas, a costa de intensificar el ritmo de desplazamiento entre el ámbito de difusión metropolitano (con sus localidades rurales y semirurales) y la ciudad central o compacta.

**GRÁFICO 2 | Frecuencia de los viajes por pasajero en la microrregión Navajas-Galeras**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA BASE DE DATOS DE LA ENCUESTA ORIGEN-DESTINO, 2010

Al respecto, Espino (1995) considera esta movilidad pendular del campo a la ciudad como una nueva forma de migración, ya no definitiva como en periodos previos, sino de tipo temporal o intermitente, que también denomina “migración fugaz”, donde el retorno constante al medio rural evita una mayor concentración urbana y “aligera el gasto social que el Estado debería proveer a esos trabajadores a cambio de los impuestos y la riqueza que generan en la ciudad” (p. 54). En efecto, los elevados precios de la vivienda y los servicios en la ciudad y el control más efectivo sobre las invasiones de terrenos urbanos (tan comunes en las décadas de los sesenta y setenta), han dificultado el cambio de residencia de los pobladores de bajos ingresos de las zonas rurales (González & Martner, 2011). Sin embargo, sus vinculaciones con el ámbito urbano, lejos de disminuir, se han incrementado y, en este sentido, tiende a consolidarse en muchas metrópolis y ciudades intermedias dinámicas una forma de organización territorial extensa y difusa, apoyada fuertemente en el desarrollo de corredores de transporte regional, que actúan en un radio cada vez más amplio a partir de las ciudades principales (Martner et al., 2008).

Según datos empíricos, el radio de extensión de densos corredores de transporte en torno a ciudades intermedias rebasa los 50 kilómetros, los cuales abarcan gran cantidad de poblados rurales dispersos. La manera de integrar esos fragmentos dispersos del territorio a la urbe principal es a través de la conformación de corredores regionales de transporte y también mediante la formación de sistema de transporte rural (Martner, Balbuena, Bustos & De La Torre, 2008).

En el contexto de las tendencias recientes señaladas, hay al menos cinco elementos peculiares importantes de destacar en la microrregión Navajas-Galeras, los mismos que se desprenden del trabajo de campo y de las entrevistas realizadas a los actores clave:

- La intensificación de la movilidad en la zona se manifiesta en la consolidación de los servicios de transporte público regional, que ofrecen una creciente frecuencia de viajes desde y hacia la ciudad de Querétaro. Actualmente hay servicios disponibles cada treinta minutos, y en ellos se movilizan principalmente trabajadores de la construcción, empleadas de servicio doméstico y del comercio, así como estudiantes de nivel bachillerato.
- Una particularidad muy significativa de esta microrregión es que en los espacios y actividades donde el servicio de transporte público no satisface adecuadamente las exigencias de movilidad de la población trabajadora, se han establecido servicios privados o contratados de transporte con itinerarios y horarios específicos para el traslado de las personas. Esto constituye típicamente la solución implementada por los parques industriales, que se encuentran dispersos como “islas de urbanización” dentro del entorno rural propio de la región de estudio. En este caso, la necesidad de traslado justo a tiempo para los cambios de turno en las plantas industriales ha llevado a las empresas a implementar servicios de transportación particular, que hacen recorridos predeterminados por distintas localidades rurales de la región, para recoger a los trabajadores y trabajadoras del turno entrante y llevar de vuelta a sus comunidades a los que concluyeron su jornada laboral. Es precisamente la posibilidad de conseguir fuerza de trabajo barata en el ámbito rural lo que permite a las empresas financiar un transporte expedito y seguro en cuanto a los tiempos de recorrido y puntualidad en los cambios de turno, para evitar la detención de las líneas de producción y mantener la continuidad en sus procesos.
- Resulta relevante destacar el hecho de que la mayor parte del personal de las industrias que se mueve en el transporte contratado por las empresas es población femenina de un rango de edad muy joven (18-25 años), a diferencia del transporte público regional, en el que los trabajadores que se desplazan a la ciudad tienden a ser de mayor edad y hay más participación de población masculina. A decir de los informantes, este hecho se debe a que la industria se nutre sobre todo de trabajadoras jóvenes con perfiles de mayor compromiso y responsabilidad en el trabajo que sus pares masculinos, y con comportamientos menos conflictivos o reivindicativos en términos laborales. Los diversos informantes calificados coincidieron en señalar que la industria asentada en la región suele no contratar a obreros u obreras mayores de 35 años.

- Si bien es cierto que el precio del suelo se ha incrementado en la microrregión Navajas-Galeras, sobre todo a partir de la construcción del Aeropuerto Internacional de Querétaro, los costos de los terrenos y las viviendas en las comunidades rurales de la zona son todavía notablemente menores que los de la ciudad. Este cuadro inhibe procesos de migración permanente a la ciudad por parte de los sectores de menor ingreso (González & Martner, 2011) y acentúa el modelo de organización territorial basado en la intensificación de la movilidad que es soportado por el sistema de transporte regional. Lógicamente, una exploración más exhaustiva de este tópico en particular constituye una veta importante para estudios posteriores.
- Tal como se demostró en el análisis previo, realizado en el inciso sobre la transformación regional acelerada, el nivel de ingresos de la población de la microrregión ha crecido en términos de los salarios mínimos oficiales. No obstante, los gastos de las familias también se han incrementado al tener que asumir los costos adicionales que implica esta nueva ruralidad crecientemente urbanizada; o, mejor dicho, los costos que implica pertenecer a esta ciudad difusa, donde se intensifica el uso de una serie de servicios que antes tenían menor peso en la economía de los habitantes del campo. Los egresos relacionados con la intensificación de la movilidad son nuevamente un ejemplo de esta situación. También los procesos de encarecimiento progresivo del suelo suponen la necesidad de contar con mayores ingresos para permanecer en la zona. En este sentido, es previsible que los sectores de menores ingresos de la microrregión tiendan a mover su domicilio hacia las comunidades más alejadas y con menores servicios de la región, donde no hay tanta presión sobre los precios del suelo, por no ser aún espacios rentables en términos del capital inmobiliario. Por el contrario, los desarrollos de vivienda formal en conjuntos habitacionales de ingresos bajos y medios anuncian tanto un crecimiento poblacional como un recambio relativo de los habitantes, al incorporarse a la zona población que emigró de otras ciudades y estados de la república.

### **Los dilemas actuales de la planeación urbano-regional: de la planeación indicativa a la ordenación del territorio por el mercado**

Bajo el modelo capitalista, la ordenación del territorio es proclive a mostrar crecimientos más o menos desordenados y anárquicos en las ciudades y regiones, debido al carácter privado tanto de la propiedad de los medios de producción como de la apropiación de la producción social; y, con ello, al carácter individual de las decisiones de apropiación del territorio y de la producción de objetos inmobiliarios, como atinadamente ha expresado Pradilla (1984). En esta línea, el actual periodo presenta diferencias notables con el periodo previo en cuanto a los alcances de la planeación y la toma de decisiones sobre el desarrollo territorial. Hoy, el Estado se ha retraído de muchos ámbitos de acción donde antes tenía un mayor peso, como es el caso del control y modificación de los usos del suelo y de la inducción de actividades productivas, habitacionales, de esparcimiento, etcétera.

Así, aunque en el periodo de sustitución de importaciones comenzaron a notarse signos claros de crecimiento urbano disperso y anárquico, con deseconomías de aglomeración, todavía se evidenciaba la injerencia estatal. Sujeto todavía a los esquemas de planeación indicativa, el Estado generaba emprendimientos directos sobre el territorio, como el desarrollo de parques industriales construidos por el sector público o zonas habitacionales promovidas en márgenes urbanos, donde la presión de las rentas del suelo eran menores, entre otros. Por ejemplo, algunas de las acciones más notables en materia de desconcentración impulsadas por el Estado fueron la localización de empresas paraestatales en ciudades menores y el establecimiento de estímulos para el desarrollo de parques industriales en ciudades intermedias y pequeñas del país, mediante la política de polos de desarrollo implementada durante los años sesenta y setenta, cuando se hicieron más evidentes algunas deseconomías de aglomeración.

Paradójicamente, algunas de las ciudades menores que recibieron los beneficios de las políticas territoriales estatales desconcentradoras han alcanzado en la actual fase de apertura comercial dinámicos procesos económico-demográficos y se han insertado con mayor facilidad que algunas ciudades mayores en las cadenas productivas globalizadas que dominan el panorama actual. Se han producido con ello nuevas tendencias de estructuración territorial, como ha quedado evidenciado para el caso de la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro y su ámbito de expansión.

No obstante, con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el advenimiento del llamado modelo neoliberal, que privilegia la apertura comercial y económica, la privatización de empresas, servicios y actividades que previamente realizaba el Estado, los márgenes de la propia planeación indicativa se han ido progresivamente reduciendo a su mínima expresión. Lógicamente, la microrregión Navajas-Galeras no escapa a esta tendencia, donde la planeación territorial ha cedido espacio a la ordenación del territorio por el mercado. En efecto, aunque existe una instancia encargada de la planeación urbana y regional en Querétaro, que incluso ha elaborado un plan parcial de desarrollo de la microrregión en cuestión, en el cual se establecen los cambios de usos del suelo, las zonas de desarrollo habitacional, industrial y de servicios, así como las tendencias sociodemográficas esperables en el mediano y largo plazo, lo cierto es que, en paralelo, existen otras dos instancias de diferentes niveles de gobierno que toman decisiones sobre la autorización de actividades y los cambios de uso del suelo. De esta forma, la instancia encargada de las actividades económicas y de la atracción de inversiones en el Estado de Querétaro revisa y, en su caso, autoriza los proyectos de desarrollos industriales, comerciales y de servicios que le presentan inversionistas privados y desarrolladores inmobiliarios, con criterios propios que no necesariamente son los del organismo de planeación urbana y regional o los del plan parcial de Navajas-Galeras.

Más independiente aún es la actuación de los municipios involucrados en la zona de estudio, que tienen plena jurisdicción para cambiar los usos del suelo a través de sus respectivos cabildos, cuando hay solicitudes concretas de agentes económicos privados. Es evidente que las necesidades y prioridades de los gobiernos municipales son distintas a las de las otras instancias estatales, sobre todo tratándose de



municipios con escasos recursos, donde la posibilidad de realizar cambios de suelo rural a suelo de tipo industrial, comercial, habitacional o de servicios va a significar un incremento sustancial de los ingresos del Ayuntamiento vía impuestos (predial, aprovechamientos, etcétera).

Ante este marco de lógicas diferenciadas, donde el mercado –es decir, los actores privados– tiene acceso de diversas formas a la utilización del territorio y a los cambios de usos del suelo según sea la actividad que se quiera realizar, incluso la que es meramente especulativa, probablemente tiendan a agudizarse la fragmentación, dispersión y/o expansión difusa en el desarrollo territorial. Tal como señalan De Mattos y Fuentes (2012), “otro de los factores fundamentales de estos cambios en la forma urbana tiene que ver con los nuevos arreglos institucionales impulsados por la nueva gobernanza neoliberal, donde el mercado juega un rol central y el espacio urbano se encuentra altamente mercantilizado” (p. 1). De esta manera, en un escenario inercial puede anticiparse un crecimiento desordenado de la microrregión Navajas-Galeras, donde los usos habitacionales, industriales y comerciales surgen en principio como islotes urbanizados que se van insertando en el territorio, sin que exista una lógica de mejor aprovechamiento sostenible del espacio y una combinación racional de usos del suelo que beneficie a la población local. De hecho, la actual tendencia de modificación de los usos del suelo y ocupación del territorio, sin duda sumamente especulativa, ni siquiera resulta siempre funcional desde la perspectiva de la racionalidad económica y la competitividad de las cadenas productivas.

Respecto de lo anterior, resulta emblemático el caso reciente del proyecto de desarrollo de una terminal multimodal y centro de actividades logísticas para atender a las empresas de la zona en terrenos de la microrregión Navajas-Galeras, donde convergen las vías de las dos principales empresas ferroviarias del país. Dicho desarrollo ha quedado limitado por el alto costo del suelo en esa zona, y no existen reservas de tierras estatales o municipales que pudiesen coadyuvar a encontrar alternativas competitivas en términos de los análisis de costo-beneficio. Esta situación, a decir de los actores privados interesados en desarrollarlo, ha hecho que dicho proyecto sea económicamente poco viable. Así, la ordenación del territorio dejada exclusivamente a cargo de la mano invisible del mercado, puede terminar resultando disfuncional a los propios intereses de la reproducción ampliada del capital.

Por otra parte, en el caso de los sectores de menores ingresos de Navajas-Galeras, la continuidad del escenario actual probablemente conduzca, como se mencionó previamente, a una migración relativa hacia comunidades más alejadas de la región y con menos servicios, donde no hay tanta presión sobre los precios del suelo, por no ser aún espacios rentables en términos del capital inmobiliario. Por el contrario, los desarrollos de vivienda formal en conjuntos habitacionales de ingresos bajos y medios anuncian tanto un crecimiento poblacional como un recambio relativo de los habitantes, al incorporarse a la zona la población que emigró de otras ciudades y estados de la república.

Lo cierto es que los escenarios tendenciales no auguran una sostenibilidad de largo plazo de la microrregión en ninguna de las tres vertientes del proyecto; es decir, ni en la socioterritorial, ni en la económica, ni en la ambiental se alcanzará un patrón sustentable, si no se modifica la perspectiva actual de la planeación

urbano-regional en la zona, que en los hechos no opera como tal, sino como una suerte de ordenación territorial conducida por las llamadas fuerzas del mercado.

Por lo tanto, cabe hacer una recomendación a los organismos de Gobierno, usuarios potenciales de esta investigación, en cuanto a valorar la posibilidad y necesidad de revisar el actual esquema de planeación y toma de decisiones sobre la ordenación del territorio. Es evidente la importancia no solo de una interacción y coordinación mayor entre las distintas esferas y niveles de gobiernos relacionados con el tema, sino también de una planeación prospectiva con una visión estratégica, donde el Estado cuente con herramientas de regulación que le permitan avanzar hacia un desarrollo medianamente sostenible en las tres vertientes principales analizadas en el curso de este proyecto: la socioterritorial, la económica y la ambiental.

### **Reflexiones finales**

A la luz del análisis previo, se observa que las transformaciones socioterritoriales de la llamada microrregión Navajas-Galeras forman parte de un proceso de expansión disperso, difuso –y, por ello, en buena medida anárquico o desordenado– de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro.

En este sentido, el fenómeno urbano no puede ser cabalmente entendido sin incorporar en el análisis su articulación con el ámbito regional. Conceptualmente, esto implica que, en el nuevo marco de reorganización territorial, tiende a desdibujarse cada vez más la división tajante establecida tradicionalmente entre campo y ciudad. Lo que en última instancia están mostrando estas tendencias es la necesidad de revisar críticamente algunos esquemas conceptuales aceptados de manera generalizada en el análisis territorial, como la dicotomía rural-urbana o urbano-regional. En la actualidad, lo urbano y lo rural no pueden ser cabalmente entendidos sin conocer su funcionamiento regional. Por ello, el enfoque sistémico de organización espacial presenta mayor consistencia para la comprensión de los nuevos fenómenos de vinculación entre áreas rurales y urbanas.

Ahora bien, cabe señalar que la aportación de este trabajo no solo se circunscribe a verificar la tendencia hacia la expansión dispersa de una metrópoli intermedia en México. Busca adicionalmente revelar los elementos clave que sustentan tal modelo territorial, en el que es necesario tomar en cuenta el análisis de determinadas condiciones generales para la producción que desempeñan un papel crucial en la concentración y la dispersión territorial. Es el caso de los sistemas de transportes y las comunicaciones; y ello especialmente en este periodo, en el cual la reconstitución del sistema capitalista a nivel mundial pasa por una fuerte fragmentación de los procesos económicos y sociales.

Así, una segunda conclusión considera que el sistema de transporte regional se está convirtiendo en un elemento estratégico de articulación espacial para la nueva configuración territorial en la que se inserta la microrregión Navajas-Galeras.

Una característica significativa en las tendencias socioterritoriales detectadas en la microrregión Navajas-Galeras es que los habitantes de la zona mantienen la residencia en las localidades rurales, pero han modificado rápidamente sus actividades económicas y los lugares donde las realizan. Al dedicarse mayoritariamente a labores

relacionadas con los sectores secundario y terciario (industria y servicios), se ha producido un drástico alejamiento del lugar de residencia respecto al lugar donde realizan sus actividades diarias (la ciudad de Querétaro y las zonas industriales).

Derivado de lo anterior, se está produciendo una notable intensificación de la movilidad de los habitantes, que requieren viajar diariamente fuera de sus comunidades para satisfacer sus necesidades socioeconómicas. Por lo tanto, el desarrollo de sistemas de transporte regional se transforma en un elemento clave, en una condición *sine qua non* para soportar este nuevo patrón de organización territorial o, si se quiere, para sostener la nueva ruralidad que tiende a consolidarse en Querétaro y otras regiones de México.

En este contexto, los habitantes de estos poblados rurales están mucho más involucrados con las actividades urbanas y requieren desplazarse a la ciudad mayor o a ciertas islas de actividades económicas secundarias y/o terciarias (es decir, típicamente urbanas), localizadas de manera dispersa en ámbitos rurales, como los parques industriales en torno a la microrregión de estudio. Sin duda el elemento que cohesiona esta dispersión relativa es el desarrollo de una infraestructura y un sistema de transporte regional que articule esa creciente fragmentación territorial. Así, en el actual proceso de expansión dispersa de la ciudad o, si se quiere, de regionalización difusa de las actividades urbanas, la alteración de los sistemas de transporte incluye no solo la expansión de las redes de transporte urbano de pasajeros, sino la conformación de sistemas regionales de transporte para la movilización de crecientes contingentes de población, generalmente de bajos ingresos, que tienen su residencia no en la periferia urbana, sino en localidades rurales, y que se dirigen cotidianamente a una ciudad mayor o a los parques industriales diseminados sobre la región.

En tercer lugar, y a la luz del análisis previo, puede concluirse que, aunque los indicadores sobre marginación muestran un avance importante en la zona de expansión difusa, aún hay importantes carencias en la cobertura de los servicios básicos, y los niveles de ingreso promedio son todavía notablemente inferiores a los de la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro. Por eso se puede afirmar que los sectores más pobres de esta configuración territorial ampliada y dispersa en torno a la zona metropolitana de Querétaro se localizan más allá de la periferia de la ciudad, en esos fragmentos espaciales que forman los poblados rurales o semirurales exteriores al continuo urbano. En otros términos, puede señalarse que los trabajadores urbanos de menores ingresos tienen su residencia fuera de la ciudad; esto es, en el ámbito rural o, mejor aún, en los fragmentos dispersos de la región circundante de esta dinámica ciudad intermedia mexicana.

En este orden de cosas, resulta incomprensible que cuando se estudian las tendencias urbanas generadas por las políticas liberales, se ignoren o excluyan del análisis los crecientes sectores sociales ubicados fuera de los márgenes de la ciudad, pero vinculados estrechamente a la urbe y a su funcionamiento.

En definitiva, se atisban nuevas formas de concentración difusa y nuevas desigualdades sobre una configuración territorial ciertamente novedosa, sostenida fuertemente en la intensificación de la movilidad de la población mediante el desarrollo de extensos sistemas regionales de transporte sobre los cuales habrá que seguir profundizando en estudios posteriores.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, A., Graizbord, B. & Sánchez, A. (1996). *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Publicaciones (CONACULTA)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/El Colegio de México.
- Álvarez, G. (2011). Estructura y temporalidad urbana de las ciudades intermedias en México. *Frontera Norte*, 23(46), 91-124. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13619212004>
- Anzaldo Gómez, C. & Rivera Vázquez, A. (2006). Evolución demográfica y potencial de las ciudades de México. En Consejo Nacional de Población (CONAPO), *La situación demográfica en México 2006* (pp. 207-231). México, D.F.: CONAPO. En [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La\\_situacion\\_demografica\\_de\\_Mexico\\_2006](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_situacion_demografica_de_Mexico_2006)
- Boltvinik, J. & Damián, A. (2004). *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*, 29(86), 37-49. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600002>
- Cal y Mayor, R. (1994). *Ingeniería de Tránsito*. México, D.F.: Alfaomega.
- Cariola, C. & Lacabana, M. (2001). La metrópoli fragmentada: Caracas entre la pobreza y la globalización. *EURE*, 27(80), 9-32. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008000002>
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La Sociedad Red*. Vol. 1. Madrid: Alianza.
- Consejo Estatal de Población (COESPO). (1995). Estudio socioeconómico y demográfico del subsistema de ciudades de Querétaro. Querétaro: CONAPO-COESPO,.
- Consejo Estatal de Población (COESPO). (2011). *Información socioeconómica y demográfica del estado de Querétaro*. Querétaro: Autor.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (1991). *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México* (2 vols.). México, D.F.: Autor.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (1995). *Estudio socioeconómico y demográfico del subsistema de ciudades de Querétaro*. México, D.F.: Autor.
- Coraggio, J. L. (1987). *Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación*. Quito: Textos de Ciudad.
- Delgado, J. (1998). *Ciudad-Región y transporte en el México Central*. México, D.F.: Plaza & Valdez.
- De Mattos, C. (1983). *Las ciudades intermedias en las estrategias de reorganización espacial: Propósitos, modalidades, viabilidad*. México, D.F.: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-El Colegio de México (COLMEX).
- De Mattos, C. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En A. I. G. Lemos, M. Arroyo & M. L. Silveira (Eds.) *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 41-73). São Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)-Universidade de São Paulo.
- De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Colección Textos Urbanos N.º 4. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi)-Municipio Metropolitano de Quito.

- De Mattos, C. & Fuentes, L. (2012). Crecimiento de la población de Santiago entre 2002 y 2012: ¿compactación o expansión? Una falsa disyuntiva. *Planeo*, 8 (noviembre-diciembre). En <http://revistaplano.uc.cl/plano-academia/articulos-centrales/crecimiento-de-la-poblacion-de-santiago-entre-2002-y-2012-compactacion-o-expansion-una-falsa-disyuntiva/>
- Espino, G. (1995). La población flotante de la ciudad de Querétaro. *Revista Sociología* (Querétaro) (10), 48-59.
- Fernández, A. (2003). Las pautas del crecimiento urbano posindustrial: de la rururbanización a la ciudad difusa. *Ería*, (60), 88-92. En [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/653509.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/653509.pdf)
- Formigo, J. & Aldrey, J. A. (2005). *Periurbanización y rururbanización en Galicia*. Edición Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. En <http://www.cervantesvirtual.com/obra/periurbanizacion-y-rururbanizacion-en-galicia-0/>
- González, O. (2012). Sistemas productivos locales en América Latina: revisión de alcances y límites. *Espiral* (Guadalajara), 19(53), 9-31. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13823075001>
- González, O. & Martner, C. (2011). *Efectos socioterritoriales del Aeropuerto Internacional de Querétaro y del Complejo Aeroespacial en la Microrregión Metropolitana de Querétaro y municipios colindantes al AIQ*. Segundo Informe Técnico. Proyecto FOMIX. Querétaro: Gobierno del Estado de Querétaro-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- González, O. & Nieto, R. (2007). Comportamiento logístico de las empresas de manufactura en Querétaro, México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 6(24), 953-974. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11162404>
- Graizbord, B. (1992). Sistema urbano, demografía y planeación. *Revista Ciudades* (México, Red Nacional de Investigación Urbana), 13(12), 40-47.
- Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE*, 30(91), 29-52. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100003>
- Hiernaux, D. (1993) Región, regionalismo y modernización en América Latina. *Revista Ciudades*, (18), 3-11.
- Janoschka, M. (2006). El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espaciourbano de Buenos Aires: el caso Nordelta. En M. Welch (Ed.), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes* (pp. 96-131). Buenos Aires: Biblos.
- Jirón, P. & Mansilla, P. (2014). Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. *EURE*, 40(121), 5-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000300001>
- Kowarick, L. (1992). La crisis urbana y la ciudadanía en São Paulo. Trad. L. Echevrría. En F. Carrión (Coord.), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina* (pp. 187-195). Quito: CODEL. En [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1262&context=fernando\\_carrion](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1262&context=fernando_carrion)
- Link, F. (2008). De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile. *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, (2), 13-24. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112535002>

- Leborgne, D. & Lipietz, A. (1990). Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales. En F. Alburquerque, C. De Mattos & E. Jordán (Eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales* (pp. 103-135). Buenos Aires: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU)-Instituto de Estudios Urbanos (IEU), P. Universidad Católica de Chile-Grupo Editor Latinoamericano.
- Lefebvre, H. (1976). *De lo rural a lo urbano*. Buenos Aires: Lotus Mare.
- Martner, C. (1996). Transporte y concentración territorial en América Latina: tendencias recientes. *Ciudad y Territorio*, 28(110), 651-661.
- Martner, C., Balbuena, A., Bustos, A. & De La Torre, E. (2008). *Transporte y territorio. Movilidad regional en San Juan del Río*. Querétaro: Instituto Mexicano del Transporte (IMT)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Mendenhall, W. (2006). *Elementos de muestreo*. México, D.F.: Paraninfo.
- Méndez, R. (1994). Reestructuración industrial y nuevos desequilibrios territoriales. *Revista Ciudades*, 6(21), 3-13.
- Palacios, J. J. (1983). El concepto de región: La dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*, 17(66), 56-68. En <http://www.ucla.edu/ve/dac/Departamentos/AdmPubII/materiales/EL%20CONCEPTO%20DE%20REGION.pdf>
- Parnreiter, Ch. (2003). Polarización económica y fragmentación espacial: El caso de México. *Actas latinoamericanas de Varsovia*, N.º 26, 171-190.
- Pradilla, E. (1984). *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*. México, D.F.: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana.
- Racionero, L. (1978). *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid: Alianza Universidad.
- Ramírez, B. & Pradilla, E. (1993). El tratado norteamericano de libre comercio y la integración territorial de México a Estados Unidos. *Revista Interamericana de Planificación*, 26(103), 19-54. En <http://bit.ly/1kmAzY5>
- Rofman, A. (1984). Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional. *Revista Interamericana de Planificación*, 18(70), 3-21.
- Sánchez, A. & Propin E. (2001). Cambios en la orientación funcional de las ciudades medias del trópico mexicano. *Cuadernos Geográficos* (31), 69-85. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17103104>
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Nueva York: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *EURE*, 29(88), 5-27. En <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1289>
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población & Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México, D.F.: Autores. En [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)
- Singer, P. (1977). *Economía política de la urbanización*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Vidal-Koppmann, S. (2009). Fragmentación socio-espacial en la periferia de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Journal of Latin American Geography*, 8(1), 79-97. doi: 10.1353/lag.0.0038

Yochevsky, R. (1999). La relevancia de las contribuciones de Immanuel Wallerstein a los estudios latinoamericanos. En F.

# El debilitamiento de lo urbano en Santiago, Chile<sup>1</sup>

*Paula Rodríguez.* SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | Se presentan en este artículo algunos resultados de una investigación cuyo objetivo fue revisar las manifestaciones espaciales del debilitamiento de lo urbano en Santiago de Chile. Para ello, se toma como punto de partida la teoría de Lefebvre sobre la producción social del espacio, enfatizando en su dimensión subjetiva. Este marco permite ordenar la información relativa a Santiago y establecer que se trata de una ciudad en la que se manifiestan grandes distancias sociales concomitantes a un ordenamiento jerárquico de sus municipios. Para profundizar en los aspectos subjetivos de esta producción espacial, se recurre a un encuadre teórico multidisciplinar, con el desarrollo de conceptos elaborados por Heller, Lechner, Soja y Foucault. Se concluye que la dimensión subjetiva de la producción espacial se manifiesta en la creación de contraespacios y contraconductas por parte de quienes viven en la periferia, procesos que se materializan en la creación de un conjunto de normas, las que les permiten actuar con cierta libertad en una ciudad desigual.

**PALABRAS CLAVE** | periferia urbana, segregación, desigualdad social.

**ABSTRACT** | *This article presents some results of an investigation whose objective was to revise the spatial manifestations of the urban weakening process in Santiago, Chile. For this, Lefebvre's theory of the social production of space is addressed as a starting point, emphasizing its subjective dimension. This framework allows organizing the available information relative to Santiago and establishing that this is a city where social gaps are evidenced concomitant to the hierarchical order of its diverse municipalities. In order to further analyse the subjective aspects of this spatial production, a theoretical multidisciplinary framework is applied, developing concepts elaborated by Heller, Lechner, Soja and Foucault. The conclusion points that the subjective dimension of the spatial production is found in the development of counterspaces and counterbehaviors by those who live in the periphery, as processes that materialize in the creation of transmissible sets of norms that allow certain freedom of action in an unequal city.*

**KEYWORDS** | *urban periphery, segregation, social inequality.*

Recibido el 6 de agosto de 2014, aprobado el 10 de marzo de 2015  
E-mail: paularm@sitiosur.cl

1 Las reflexiones que se presentan en este artículo forman parte de la investigación realizada para la obtención del grado de doctora en Ciencias Sociales, en la Universidad de Buenos Aires, en 2014. El método de investigación seleccionado fue el estudio de caso descriptivo integrado; por lo mismo, se buscaron tres unidades de gran cualidad descriptiva y valor heurístico, para dar cuenta de las formas de producción del espacio urbano en Santiago y del declive de lo urbano en la ciudad. En este artículo se presentan algunos resultados del trabajo de campo que se realizó en San Gregorio, El Castillo y La Victoria, entre 2011 y 2012. En total se realizaron 49 entrevistas; aquí se citan tan solo algunas.



## Introducción

Santiago es el producto de políticas urbanas que han logrado construir un espacio urbano diferenciado (De Ramón, 1985; 1990; Hidalgo, 2007), en el cual se traducen y manifiestan distancias sociales entre grupos de mayores y menores ingresos (Schatan, 2005; Larragaña, 2001; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2013)<sup>2</sup>. Estas distancias son la expresión y producto de una subdivisión territorial y administrativa del territorio de la ciudad en sectores uniformes, homogéneos, organizados en jerarquías (Bourdieu, 1999; Ducci, 2002; Ducci & González, 2006; Hardy, 2009). Los procesos señalados se expresan en que en un municipio determinado, de todos los que componen Santiago<sup>3</sup>, tan solo el 1,9% de sus habitantes esté bajo la línea de pobreza; tal es el caso, por ejemplo, del municipio de Vitacura, uno de los de mayores ingresos de Santiago y del país. Por el contrario, otro municipio puede tener más del 20% de sus habitantes bajo la línea de pobreza; es lo que ocurre en La Pintana, con un porcentaje de personas bajo la línea de la pobreza que se eleva por sobre el porcentaje total en el país, de acuerdo con cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005). Esta estratificación del espacio ha implicado a la vez producción de periferia (Morales & Rojas, 2009; Rodríguez & Icaza, 1993; Rodríguez & Rodríguez, 2009). Se trata de territorios sensibles, dislocados, que también son una manifestación de “la disgregación de la vida mental y social” (Lefebvre, 1983, p. 181), en los cuales se relega a una gran cantidad de personas y se les niega centralidad. El resultado ha sido el debilitamiento de lo urbano.

En este contexto, se plantea una pregunta por los ámbitos subjetivos en el debilitamiento de lo urbano en Santiago. Este cuestionamiento es importante, porque lo subjetivo hace referencia a un “complejo que abarca valores y creencias, disposiciones mentales y conocimientos prácticos, normas y pasiones, experiencias y expectativas” (Lechner, 2002, p. 43). Se debe recordar que Lechner insistió en desechar la diferencia entre objetivo y subjetivo. Según Heller (2004), esta escisión, que es el signo de nuestra época, se ha visto reforzada por distintas teorías positivistas y ha provocado “una objetivación de lo social a la vez que una desubjetivación de la reflexión” (Lechner, 2002, p. 16), lo que debe ser revertido.

En la primera sección de este artículo se revisan algunos conceptos de la teoría del espacio lefebvriana; asimismo, se repasan los niveles de las dimensiones del espacio propuestas por Lefebvre, profundizando en la dimensión subjetiva. Para ahondar en esta, se recurre a un encuadre multidisciplinar, a partir de Heller (2004), Lechner (1986, 2002), Soja (1996) y Foucault (2006, 2007). Así, se examina cómo

2 En cuanto a la distribución de la riqueza en Santiago: “La población situada en el 20% superior de la escala de ingresos gana 12 veces lo que percibe la población que ocupa el 20% inferior” (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2013).

3 Cuando se habla Santiago se hace referencia al Área Metropolitana de Santiago (AMS), la que está compuesta por 34 municipios, donde viven cerca de 6.000.000 de personas en un área cercana a los 660 km<sup>2</sup>. Se entenderá que Santiago es la mancha urbana (se excluirán las zonas rurales, si las hubiera) de 34 municipios del total de 52 que son regulados por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994 (Galetovic, 2006).

se ha destrozado lo urbano en Santiago y cómo se han incrementado las distancias sociales en la ciudad; con este fin, se cita un corpus de autores chilenos, quienes han estudiado tales procesos, el que también se cita en el siguiente capítulo.

En la segunda sección se enfatiza en la dimensión subjetiva de la destrucción de lo urbano. Se parte indicando el incremento de la trama urbana y la producción de espacio urbano inequitativo. Se indica que la participación en la producción de este espacio ha sido desigual: existen algunos grupos sobrerrepresentados, como el Estado, mientras que otros se encuentran subrepresentados, como las personas que habitan en la periferia. Se sugiere que también se debería revisar lo que ha sucedido con estos últimos sectores. A partir de la exposición de algunos de los resultados de una investigación realizada entre 2011 y 2013, se profundiza en las experiencias de pobladores de La Victoria, El Castillo y San Gregorio. Se habla de sus traslados por una ciudad desigual y de cómo se han visto expuestos a tratos denigrantes por portar marcas del demérito (Wacquant, 2012); asimismo, de las soluciones que han encontrado.

En la última sección, se concluye que el debilitamiento de lo urbano se relaciona con la jerarquización y diferenciación del espacio urbano, lo que se manifiesta en el espacio urbano (territorio y relaciones sociales). En ámbitos subjetivos, esta jerarquización también puede ser comprendida como una valoración positiva de la desigualdad, la cual puede violentar a las personas de menores ingresos. Estas, por ejemplo, para circular con cierta libertad por los municipios de mayores ingresos, deben generar normas que si bien pueden ser comprendidas como contraconductas, también implican una grave lesión a su derecho a disfrutar de la vida urbana.

### Lo urbano y lo subjetivo

Para Lefebvre (1983, p. 122), lo urbano se define a partir de la noción de centralidad, la cual se comprende como un movimiento dialéctico de construcción/destrucción. La centralidad, señala el autor, hace referencia a la creación de la situación urbana, “en la cual las cosas *diferentes* influyen, unas en otras, y no existen distintivamente, sino según las diferencias” (p. 123, destacados en el original).

Esta afirmación permite profundizar en dos puntos: i) lo urbano es entendido como una “realidad social compuesta por relaciones a concebir, a construir o reconstruir” (Lefebvre, 1983, p. 67); y ii) que la tendencia de lo urbano es ser centro, centralidad, lo que no se refiere al punto cero de las ciudades (el centro), porque cualquier punto de la ciudad puede ser centralidad y cualquiera, periferia.

Lefebvre (1978) define lo urbano como el nivel de las relaciones: “La familia, el vecindario, los oficios y corporaciones, la división del trabajo entre los oficios” (p. 70). Para el mismo Lefebvre (1983, p. 125), lo urbano se puntualiza a partir de lógicas de forma (operaciones y disposiciones formales) y dialécticas de contenidos (diferencias y contradicciones) y está ligado a las matemáticas (lo calculable, cuantificable, valorable), la geometría (lo cuadrado, lo circular, etcétera), la recurrencia y la legibilidad. Se trata de una forma, no un sistema, una posibilidad y una tendencia, lo que involucra la idea de proceso, construcción. Lo urbano es la morfología social. Se refiere a la posibilidad de que se produzca la situación urbana.

La ciudad, por otra parte, es el sustrato objetivo que permite y articula lo urbano. Así, por ejemplo, siguiendo siempre a Lefebvre (1983, 2013), en la democracia urbana, lo urbano se presentaría como forma utópica, articulada en una ciudad incluyente, que se produce en torno a la justicia, a la posibilidad de producir espacio con valor de uso por sobre el valor de cambio; esta sería la ciudad donde se cumple el derecho a la producción del espacio, no la búsqueda del plusvalor, del lucro. Lo anterior, además, porque lo urbano está fundado sobre el valor de uso. Por el contrario, el debilitamiento de lo urbano produciría la ciudad desigual, que expulsa a las personas de menores ingresos de la centralidad y que está articulada en torno a la jerarquía de las diferencias, con primacía del valor de cambio.

En la ciudad se reúne, se centraliza gran cantidad de relaciones, estructuras y funciones (Lefebvre, 1983, p. 123). Esta es su característica, la concentración y la poli(multi)centralidad, y es lo que necesita lo urbano. Pero también es lo que se opone a la segregación, la cual disgrega, separa personas y relaciones, elude las contradicciones y niega los conflictos.

Por segregación comprendemos, siguiendo a Lefebvre (1983), la imposición de una formación totalitaria que apunta a desgarrar lo urbano y su complejidad mediante la ruptura de relaciones y el cese de información (p. 139). Ahora bien, lo opuesto a segregación no es la unidad ni la armonía, sino el lugar de las expresiones, del deseo, “el lugar de enfrentamientos y confrontaciones, como unidad de las contradicciones” (p. 181). Es por esto que, en este artículo, se utilizarán términos como disgregación, separación, diferenciación y jerarquización, para hacer referencia a aquello que destruye lo urbano.

### **Las dimensiones del espacio lefebvrianas que permiten conocer el debilitamiento de lo urbano**

A fin de conocer lo subjetivo en el debilitamiento de lo urbano en la periferia de Santiago de Chile, se escogió el eje sincrónico, de las dimensiones del espacio, que desarrolla Lefebvre (1983, 2013). En este eje se distinguen tres niveles: Global, Mixto y P.<sup>4</sup>

El primer nivel, G, el espacio de lo global, incluye los espacios de carácter público (como templos, edificios políticos y administrativos, entre otros). Este nivel acoge las relaciones más abstractas (mercados de capital y políticas de espacio), se proyecta en el espacio sin construir y se concreta en construcciones, estructura vial y tejido urbano. Es el nivel del Estado, del poder y de la ideología.

El segundo nivel es el M, el de los espacios mixtos, que hace referencia a los espacios intermedios (como arterias, áreas de transición, plazas). Es el espacio de la ciudad, el conjunto específicamente urbano (formas, funciones, estructuras). Las estructuras pueden ser de dos tipos: morfológicas (por ejemplo, calles, plazas, barrios, edificios) y sociológicas (por ejemplo, edades, sexos, dirigentes, dirigidos).

El tercer nivel, P, es el nivel del habitar. Para comprender la importancia de este nivel, recordemos que lo urbano es definido por Lefebvre (1983, p. 96) como la

---

4 Véase Merrifield (2006, pp. 87-88) para un análisis introductorio a los niveles y dimensiones propuestos por Lefebvre.

unidad de los tres niveles, pero con el nivel P en relación de predominio por sobre los otros dos (G y M). El nivel P no puede ser definido como microsocioal en oposición a macrosocioal. No se refiere al hábitat; tampoco es el lugar de la economía a menor escala o de los agentes, como la familia, los vecinos, y de las relaciones primarias. En el nivel P, Lefebvre incluye claramente lo subjetivo. El nivel P es el habitar, mediante lo cual las personas se reapropian y producen un espacio de intercambios, basado en el valor de uso.

El nivel P, el que hace referencia a la vida de las personas, a “su relación con lo posible y con lo imaginario” (Lefebvre, 1983, p. 89), es el nivel de los sueños, del deseo, del espacio íntimo, que no se opone al público, sino que puede (o no) prolongarse en este:

Intentar imaginar una ciudad donde la vida cotidiana estaría completamente transformada, donde los hombres serían dueños de su vida cotidiana, que transformarían a su antojo, serían libres respecto a la cotidianidad. (Lefebvre, 1978, p. 145)

A partir de la relevancia que Lefebvre otorga al nivel P, se indica que es importante conocer los aspectos subjetivos en el debilitamiento de lo urbano en Santiago; asimismo, recordar que algunos autores chilenos también hablan de esto, por ejemplo, Lechner (2002):

La subjetividad importa. No sabemos cuánto ni cómo, pero la vida nos enseña que ella es tan real y relevante como las exigencias de la modernización socioeconómica. Solo si nos hacemos cargo de la tensión existente entre la racionalidad propia a la modernización y la subjetividad de las personas, podemos hacer de los cambios en marcha un desarrollo humano. (p. 43)

En esta línea se cita a Heller (2004), quien señala que si bien los sentimientos son una parte inherente de la acción y del pensamiento (no son solo algo que los acompaña), analíticamente se ha producido una separación entre emoción, cognición y voluntad (Benhabib, 1980, p. 215). Esta escisión, que es el signo de nuestra época, se ha visto reforzada por distintas teorías positivistas (Heller, 2004), las que –a su juicio– debieran ser revisadas.

La incorporación de lo subjetivo en los análisis del espacio urbano implica reintegrar en ellos las emociones que experimentamos las personas. Como toda creación realizada por personas, las emociones o sentimientos encierran y ocultan –utilizando la terminología de Lefebvre– relaciones sociales, las que se desenvuelven en conflicto y pugna. Ahora bien, lo que se debe tomar en cuenta es que las personas otorgan valores a sus sentimientos y los organizan en jerarquías. Los intereses que guían estas clasificaciones y luchas no han sido siempre los mismos ni han permanecido inalterables a lo largo de la historia (Heller, 2004). Han cambiado, y estos cambios se desarrollan en conflicto entre instituciones y personas diferentes (Foucault, 2006, 2007).

### **Una ciudad donde se destroza lo urbano**

En las últimas décadas, Santiago ha estallado –utilizando los términos de Lefebvre– de manera desigual e inequitativamente, creando centralidad y también periferia o reforzando la periferia que ya existía (Rodríguez & Rodríguez, 2009; Rodríguez &

Rodríguez, 2012; Rodríguez, Rodríguez & Salas, 2005 y 2009). Esta producción de periferia y de centralidad ha sido estudiada cuando distintos autores revisan los análisis de las diferentes políticas urbanas que se han implementado en Santiago; es el caso de Hidalgo (2002, 2004, 2007), y de Rodríguez y Sugranyes (2009), entre otros.

En las últimas décadas, el proceso de expansión desigual de Santiago (el estallido) ha ido de la mano con la naturalización de una ideología economicista (Foucault, 2007). Por ideología, recurriendo a Gramsci, comprendemos un *sistema de ideas*. Los sistemas de ideas, las ideas, son producidas por personas; es decir, al igual que el espacio y que las emociones, las ideas también envuelven relaciones sociales. La definición de ideología de Gramsci está muy cercana al uso que le da Lefebvre en sus textos, porque este último no habla de ideología en un sentido peyorativo o en uno que no distingue entre ideología y estructura; tampoco afirma que las ideologías cambian las estructuras, ni habla de ideologías como soluciones inútiles o estúpidas.

La ideología economicista, que en este artículo podemos homologar con el término ideología neoliberal, siguiendo los planteamientos de Foucault (2007), promueve la desigualdad como una “condición necesaria para el mantenimiento de la libertad de los individuos y de la competencia” (Garretón, 2012, p. 24).

Al igual que Foucault, Lefebvre también habla de y critica esta ideología economicista, porque ella ampara la centralización de las decisiones, los flujos y las redes, creando verdaderas fortalezas y expulsando hacia la periferia a quienes no disponen de los recursos para participar de los beneficios de la ciudad (Lefebvre, 1976, p. 55). Y cuando esta ideología se traduce y manifiesta en el espacio, también diversifica, diferencia, reagrupa y extiende la ciudad mediante la edificación de conjuntos homogéneos, como es la tendencia en los municipios de Santiago (Ducci & González, 2006; OECD, 2013; PNUD, 2005).

Lefebvre indica que el espacio se caracteriza por su unión-desunión, homogeneidad-quebre, por ser ordenado-desarticulado. En él, el centro (la unión, lo homogéneo y ordenado) estalla, se petrifica y también violenta a la periferia (lo dislocado, desunido y quebrado) (Lefebvre, 1976, p. 35). En ese sentido, la función de la ideología, en palabras del autor, es aceptar esta disociación y tomarla en cuenta como parte de la realidad. Así se admite que el espacio es dependiente de grupos e intereses diferentes y que no posee una lógica propia; por ello, se puede hablar de contradicciones del espacio y de su carácter político, ideológico y estratégico, de producción de valor y de acumulación, de enajenación y de libertad.

En este sentido, cabe recordar que el principal aporte de Lefebvre es indicar que el espacio se produce socialmente, lo que quiere decir que el espacio es producido por personas. En el caso de Santiago, aceptar que la jerarquización y diferenciación es también un asunto ideológico permite revisar la participación desigual de distintos actores en los procesos de producción del espacio (Galetovic, 2006; Morales & Rojas, 2009; Rodríguez y Sugranyes, 2009); también permite indagar en la sobrerrepresentación de algunos grupos en la ciudad, que igualmente se manifiesta en el espacio (Feagin, 1987). Y si se estudia la sobrerrepresentación de algunos grupos, también se debería revisar lo que ocurre con aquellos que aparecen subrepresentados, como lo son las personas que habitan en la periferia.

### Las distancias sociales producto del debilitamiento de lo urbano

Se señala que, en Santiago, el debilitamiento de lo urbano se ha relacionado con la aplicación de una “grilla de inteligibilidad” economicista (Foucault, 2007, p. 208). Esta matriz ha debilitado lo urbano, porque su función es hacer análisis (de ahí lo de inteligibilidad) economicistas en busca del incremento de las rentas y la promoción del valor de cambio por sobre el valor de uso, en todos los ámbitos, incluso los que no son económicos. Esta reducción economicista de cualquier valor implica la desaparición de cualquier particularidad en cualquier producción social (Foucault, 2007).

Existe amplio consenso en que la aplicación de la grilla economicista (neoliberal) se inició en Chile a mediados de los años setenta (Garretón, 2012; Martínez & Díaz, 1996; Martínez & Palacios, 2009; Rodríguez & Rodríguez, 2009, 2012; Tironi, Vergara & Baño, 1988). Esto es importante cuando se habla de lo que ha ocurrido en las últimas décadas en Santiago, en las cuales se ha producido un debilitamiento de lo urbano, tal como es planteado por Lefebvre y confirman indicadores del PNUD (2005) y de la OECD (2013), entre otros autores.

En este artículo se presentan algunos resultados del análisis de lo que ha ocurrido en tres poblaciones (La Victoria, El Castillo y San Gregorio). En ellas, el debilitamiento de lo urbano se ha mantenido y reforzado, en los términos planteados por Lefebvre<sup>5</sup>. Lo anterior se ha traducido, por ejemplo, en los bajos indicadores sociales de las tres poblaciones (I. Municipalidad de La Pintana, 2012; I. Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, 2012; PNUD, 2005). Este sello marginal de las tres poblaciones no es algo nuevo, sino que se mantiene desde su creación (Aravena, Forray & Márquez, 2008; Hechos Urbanos, 1987a, 1987b; Integrantes Taller Literario..., 2010; Monardes, 2010).

Lo que se debe tomar en cuenta es que, en las tres poblaciones, la producción de periferia ha implicado, necesariamente, la negación de centralidad para una gran cantidad de personas. Estamos hablando de lo que sucede cuando el nivel G (lo global) absorbe al nivel P (del habitar). Es en ese momento que entra en juego el nivel M: el nivel urbano, de la ciudad, de los conjuntos urbanos, el terreno de la lucha, del conflicto (Lefebvre, 1983, p. 95).

### El debilitamiento de lo urbano y lo subjetivo

En las últimas décadas, el área urbana del Gran Santiago se ha cuadruplicado. Para ello se han utilizado distintos instrumentos; *grosso modo*, en 1960, la superficie era de 11.017 hectáreas y el instrumento que regulaba los límites fue el Plan Regulador Intercomunal de Santiago; en 1979, 42.080 hectáreas y el instrumento, el DS N° 420; en 1994, 49.270 hectáreas y el instrumento, una modificación al Plan Regulador Metropolitano (PRMS); en 1997, 56.081 hectáreas y el instrumento, una

5 Entre las categorías normativas, se puede indicar la valoración de la desigualdad entre personas y grupos (Hayek, 1986). En Santiago, por ejemplo, la aceptación y promoción de las diferencias estuvo en la base de los programas de erradicación o “limpiezas barriales” (Benavides & Morales, 1982; Morales & Rojas, 2009).

modificación al PRMS; y en el 2003, 64.140 hectáreas y el instrumento, una modificación al PRMS.

No solo se ha expandido la trama de la ciudad, sino que los municipios que componen Santiago también se han ido distanciando socialmente unos de otros. La ciudad se ha expandido en una periferia donde se sigue concentrando a las personas de menores ingresos (Espinoza, 1988; Garcés, 2002; Hidalgo, 2007; Rodríguez & Sugranyes, 2009).

Este aumento de la trama urbana (nivel M, de acuerdo con Lefebvre) y el incremento de las divisiones y las distancias sociales, se intensificó en los años ochenta con la nueva división comunal (Hardy, 2009) y se consolidó en los noventa, durante el retorno de la democracia (Rodríguez & Rodríguez, 2009):

¿Por qué no un todo? ¿Por qué siempre dividir? Te voy a partir por la mitad, la cabeza tuya va a andar por un lado y tus piernas para otro y tu tronco ya no sé para dónde. ¿Para qué las divisiones? Viven dividiendo a la población como dividen las cosas en la vida. No entiendo eso. Yo creo que uno tiene que ser una cosa en la vida. Claro, uno ve que en Maipú hay gente más pudiente y en Padre Hurtado porque están los más (...) [las] división[es] son clasistas, racistas. (Blanca, 2012)

El incremento del nivel M también se ha manifestado en la extensión de los traslados de las personas que viven en la periferia entre distintos puntos de la ciudad, por distintos motivos (laborales, educacionales, ocio, etcétera). En el caso de las poblaciones estudiadas, estos viajes han permitido que los entrevistados no solo conozcan una gran cantidad de los municipios, también que puedan reconocer diferencias significativas entre ellos:

En Quilicura, las casas están todas juntas. En cambio, en Providencia, Las Condes o Vitacura, son tremendas casas, bonitas. Vive la gente pudiente. Las calles también son distintas. Es todo más lindo si hay más plata. (Myriam, 2012)

Las diferencias entre los municipios en Santiago marcan distancias entre las personas por ingresos. Así, por una parte, profundizan las distancias entre opuestos; y por otra, al separar a personas y distanciar las relaciones entre ellas, cortan flujos de información y restringen los intercambios a ciertos horarios, lugares y tipos (Guerrero Valdebenito, 2006)<sup>6</sup>.

Estamos hablando de distancias sociales que se relacionan con la producción de un espacio social estratificado (Trivelli, 2009; Hidalgo, 2002; 2004; 2007). Estas son las realidades urbanas a las que se refiere Lefebvre (2013), las cuales son la manera o el modo en que aparecen las distancias entre las personas, en un espacio orgánico, en el que “el espacio ocupado declara sobre el terreno la organización de la sociedad, las relaciones constitutivas” (p. 271).

### Las marcas del demérito en una ciudad desigual

Uno de los resultados de las políticas de diferenciación de la ciudad ha sido la configuración de municipios con muy buenos equipamientos urbanos (parques, plazas, centros comunitarios, bibliotecas, gimnasios municipales, calles bien cuidadas,

6 Véase Reguillo (2000), en un análisis de la construcción social del otro, los estereotipos.



entre otros), versus municipios homogéneamente de bajos ingresos, sin o con muy malos equipamientos urbanos (con carencia de áreas verdes, sin centros comunitarios, con calles y espacios residuales ocupados como basurales, y así por delante).

Los entrevistados coincidieron en señalar que las cosas buenas de los municipios de mayores ingresos se relacionan con el equipamiento urbano y el nivel de urbanización: hay mejor iluminación, casas grandes, piscinas, cines, parques, más dinero. Además, los municipios de mayores ingresos tendrían calles que parecen “de película” por lo limpias, lo bien cuidadas, los grandes árboles y los autos, las casas amplias, los jardines con flores, entre muchos otros detalles. Como se indicó, la mayoría de los entrevistados había conocido las calles de los municipios de mayores ingresos o por motivos laborales o porque habían ido a visitar a algún familiar o enamorado que trabajaba en esos barrios, entre otros motivos:

Pero para acá, ponte tú, alguna vez que fui a conocer el trabajo de mi mami, fui a buscar diarios, ¿te acordái? [le pregunta a su mamá]. Ahí quedé maravillada. Ese era como el mundo que no te pertenecía [se ríen]. (Tina, 2012)

Sin embargo, al mismo tiempo, los barrios de mayores ingresos no les gustaron porque se viviría de las apariencias, sus habitantes no serían amables, se creerían superiores y estarían “todos endeudados”.

A la par que han recorrido la ciudad, los entrevistados señalaron que se han visto enfrentados a emociones que no habían vivido en sus barrios. Por ejemplo, señalaron que había algunos momentos en los que se sentían inseguros en otros barrios que no eran el propio, en otros municipios.

Cuando se les consultó por las emociones que han experimentado en sus traslados por los municipios de mayores ingresos, salió a relucir el temor a la discriminación<sup>7</sup>. Tomando en cuenta que se trató de entrevistas semiestructuradas en las cuales se permitió la aparición de nuevas temáticas por parte de los entrevistados, puede ser un hecho significativo que, en la mayoría de los casos, hablaron de la discriminación de la que son objeto (véase, al respecto, UNICEF, 2008).

Estamos hablando del nivel P, al que se refiere Lefebvre, el nivel del habitar; pero, en este caso, de lo que sucede cuando se vive y transita por una ciudad jerarquizada y altamente desigual.

En cuanto a los motivos por los cuales creían que eran discriminados, los entrevistados señalaron que podía ser por su aspecto físico, sus modales, cómo pronuncian algunas palabras, su vestimenta, los horarios y días en los que transitan por barrios de mayores ingresos, la población en la que viven, entre otros. Es decir, se refirieron a aspectos físicos (como portación de rostro) o hechos como horarios y lugares de recorridos; dieron a entender que se trataba de una situación en las que ellos y ellas aparecían como estímulos (objetos sensibles) que provocaban determinadas respuestas (discriminación, malos tratos, no ser considerados como personas, entre otros).

Esta creación y puesta en circulación de estereotipos a la que aludieron los entrevistados impediría que disfruten de la vida urbana, de acuerdo con sus palabras.

7 En Rodríguez, Rodríguez y Salas (2009, p. 12) se citan testimonios de jóvenes de barrios periféricos que recorren la ciudad por diferentes motivos; los jóvenes también perciben que son objeto de discriminación en los barrios de altos ingresos.



Esto ocurre porque, como lo indica Bourdieu (2000), el espacio habitado es una simbolización del espacio social. Por lo mismo, el debilitamiento de lo urbano al que se alude también se relaciona con la promoción de estereotipos de personas reducidos en atributos y cualidades (Wacquant, 2001)<sup>8</sup>.

A la par del miedo, los entrevistados manifestaron pesar y enojo. Señalaron su malestar por ser tratados como inferiores, como si fueran de “otra raza” por personas que eran “iguales” que ellas. Recordemos que Lefebvre indica que la segregación separa a personas y relaciones. A eso se referían los entrevistados cuando hablaron de sus temores a ser mirados en menos: a la separación entre personas, la que ha ido de la mano con la diferenciación entre municipios, de acuerdo con lo que indicaron.

Este “creerse mejor que otros”, por parte de algunas personas de altos ingresos, queda de manifiesto de muchas maneras, de acuerdo con los entrevistados. Se puede exteriorizar como desconfianza, porque quienes viven en la periferia circulan por barrios de mayores ingresos en horarios que no son los laborales o porque parece que caminan sin un objetivo o un rumbo fijo; o indiferencia o desprecio, porque los que tienen mayores ingresos se sienten diferentes, superiores:

Ellos son como de otra raza, tienen más plata. Se creen otra cosa. Nosotros siempre estamos más abajo que ellos, somos distintos. Nosotros decíamos que eso era fome, porque somos todos iguales. (Myriam, 2012)

### La inseguridad en los municipios de mayores ingresos

Cuando señalaron que eran tratados irrespetuosamente por personas que viven en los municipios de mayores ingresos, los entrevistados estaban hablando de personas que habitan en los municipios de más altos ingresos no solo del Gran Santiago, sino también de todo el país (Las Condes, Vitacura, La Reina, por ejemplo). De acuerdo con el PNUD, en los municipios con mayor Índice de Desarrollo Humano viven quienes: i) ofrecen una mayor igualdad de oportunidades para todos los que residen en esos espacios; ii) tienen libertad para incidir en decisiones que los afectan; iii) participan en agrupaciones que les permiten enriquecerse de manera recíproca, lo que les posibilita construir un sentido social para sus vidas; iv) responden a sus necesidades sin comprometer a generaciones futuras; v) pueden ejercer sus oportunidades de desarrollo de manera libre y segura, y vi) participan activamente en empleos remunerados y en la producción de recursos.

En este contexto, se puede pensar que la creencia de no estar seguro de los entrevistados se relaciona con la sobrerrepresentación de ciertas categorías (Oviedo, Rodríguez & Rodríguez, 2008); por ejemplo, aquellas relacionadas con una perspectiva ecologista del delito<sup>9</sup>, o que responden a construcciones conservadoras de

8 En Reguillo (1998), las diferencias en la percepción de orden y temor de acuerdo con creencias e ideologías.

9 Estas se basan en distinciones físico-psicológicas o ecologistas, las que son muy habituales en los estudios del espacio urbano y los sentimientos. Véase Dammert, Karmy y Manzano (2004) para un análisis, desde la tesis ecológica o ambiental, del temor urbano, la sensación de inseguridad, el abandono del espacio público, el problema de los espacios públicos residuales; el uso de rejas, murallas y casetas, por grupo socioeconómico y tipo de conglomerado urbano. Desde la teoría ecológica de prevención del delito se relaciona el desorden social con el físico, y se señala que

lo que se comprende por transgresión. De acuerdo con Lechner (1986), en Chile parece que se teme a la delincuencia, al delincuente, lo cual no es solo un problema de (in)seguridad civil, sino también de discriminación: la creencia es que los delincuentes suelen ser personas que habitan en los sectores de menores ingresos de las ciudades, quienes, según el autor, son las principales víctimas de las (mal llamadas) guerras contra el crimen. Wacquant (2012) también nota que los transgresores habitualmente son personas que componen (lo que él denomina) el proletariado posindustrial, el cual habita en los sectores más precarizados de las ciudades y al que se deja marcado con el demérito (Wacquant, 2001).

La sobrerrepresentación de las categorías conservadoras criticadas por Lechner y Wacquant también implica puntos de vista particulares, elecciones y selecciones cognoscitivas, discursos y patrones hegemónicos. Los que “reciben” menos –utilizando el término de Heller (2004)– son quienes habitan en los municipios de menores ingresos, porque son receptores de las marcas del abandono del Estado (Wacquant, 2001, 2012). Los entrevistados forman parte de este conjunto de personas abandonadas y marcadas por el demérito. Lo saben y lo dicen.

### La producción de contraconductas y contraespacios

Como se señaló, el objetivo es ahondar en el nivel P de Lefebvre, el del habitar, de las subjetividades, de los sueños y deseos. Una pregunta, en este sentido, es cómo se manifiesta el temor a ser mirado en menos, en qué se traduce espacialmente.

Los entrevistados señalaron sentir temor a ser despreciados en barrios de municipios de mayores ingresos. Esta emoción no provocó que disminuyeran sus recorridos por la ciudad o que dejaran de realizar algunas actividades. El temor se manifestó en la elaboración de un conjunto de medidas para hacer frente a la emoción. Esta creación de normativas es importante, porque los temores, como el miedo a ser discriminado, pueden anular los espacios de representación (el espacio de la biografía, en la tríada de Lefebvre)<sup>10</sup>; los temores también pueden implicar una pérdida en la libertad de las personas, las que dejan de recorrer ciertos lugares, evitan a ciertas personas, dejan de participar en determinadas actividades, se cuidan de no quedarse mucho rato parado en un mismo lugar (por temor a ser detenidos por sospecha por la policía, por ejemplo).

Los espacios de la biografía o de representación lefebvrianos son aquellos a los que Soja (1996) se refiere como contraespacios; y Lefebvre (2013), como el “lado

---

ambos prevalecen en los sectores de bajo nivel socioeconómico (Lunecke & Ruiz, 2007). Véase Centro de Investigación Periodística (Ciper) (2009), para un ejemplo de aplicación de categorías conservadoras.

10 Lefebvre (2013, p. 92) construye una tríada para ordenar los momentos de producción del espacio social: prácticas espaciales – representaciones del espacio – espacios de representación. Estos tres momentos le sirven a Lefebvre para hablar de los elementos que permiten la producción y reproducción de las formas sociales. Estas formas permiten que las personas establezcan relaciones con el espacio social. Para Lefebvre (2013, p. 91), el espacio social contiene tres niveles: i) el nivel de la reproducción biológica (las relaciones sociales de reproducción, las relaciones biofisiológicas, entre los sexos, la familia); ii) el nivel de las relaciones de producción (la división del trabajo, las funciones sociales jerarquizadas), y iii) el nivel de la reproducción de las relaciones sociales de producción (las relaciones que permiten y constituyen la sociedad capitalista).

clandestino y subterráneo de la vida social” (p. 91). También se pueden situar en las cercanías de las contraconductas de Foucault (2006, p. 407), que hacen que las personas replanteen sus principios articuladores y acciones.

En el caso de las tres poblaciones que se analizaron, la producción de normas les permitió a los entrevistados transitar con cierta libertad por espacios que ellos consideraban inseguros; es decir, pudieron crear contraconductas (Foucault, 2006) y contraespacios (Soja, 1996). Esto es importante desde la teoría de producción del espacio de Lefebvre. Recordemos que el interés en este artículo era incorporar lo subjetivo en la producción de periferia en Santiago, para lo cual se propuso hacer énfasis en el tercer nivel de las dimensiones del espacio que propone Lefebvre (1983, 2013): el nivel P, el nivel del habitar, aquel que permite que las personas se apropien y produzcan un espacio de intercambios.

En el caso que se revisa, se trata de personas que habitan en la periferia, quienes han sido desprovistas de centralidad y a las cuales no siempre les es posible disfrutar de los beneficios de la vida urbana, en los términos que plantea Lefebvre. Ya vimos cómo la producción de periferia se relaciona con el predominio del nivel G (el Estado, la ideología, los especialistas) y que cuando esto ocurre, también retrocede el nivel P. En estos casos, de acuerdo con Lefebvre, lo que ocurre es que el conflicto se centra en el nivel M (lo construido, el soporte material de lo urbano). La disputa es la ciudad. En este caso, los entrevistados disputan su derecho a transitar libremente por la ciudad.

Lo anterior es el marco para comprender que, en el caso de los entrevistados, cuando deben circular por municipios de mayores ingresos, para evitar ser discriminados, la estrategia a la que han recurrido es la creación de un conjunto de normas. Estas reglas, que les permiten elaborar contraconductas, incluyen valores y sentimientos, los cuales forman parte importante de la subjetividad de las personas. Estas normas se traducen en consejos; por ejemplo:

- no se debe tener vicios, para que no los apunten con el dedo;
- además, se debe andar siempre limpio;
- se debe ser honrado y amable;
- se debe ser agradecido, pero sin agachar la cabeza ni ser sometido(a) o dejarse someter;
- hay que saber lo que se vale; y
- confiar en Dios y la Virgen; entre otros.

Estas normativas tienen un contenido moral secundario (Heller, 2004)<sup>11</sup>, porque el objetivo es actuar en las expresiones de los sentimientos (hablar con respeto, adoptar una actitud que no dé pie a sospechas por parte de la policía, entre otros); es decir, norman lo subjetivo en las relaciones de las personas. Regulan las acciones relativas al nivel P del que habla Lefebvre, el nivel que se refiere al habitar, a la dimensión subjetiva de la vida urbana.

---

11 Estos son consejos basados en sentimientos orientativos de contacto (Heller, 2004, p. 116), cuya función es entregar orientación en las relaciones próximas, para provocar cercanía o distancia. Este tipo de sentimientos se basa en la experiencia de las personas, en los sistemas de objetivación, en los conocimientos que han adquirido en su vida.

Lo importante es que el acatamiento y observancia de estas normas (consejos) ha permitido que los entrevistados no disminuyan lo que comprenden como libertad de acción y autonomía. Es lo que le ocurrió a Marco, quien trabajó revisando los medidores de luz en los municipios de altos ingresos y que, por lo general, tuvo problemas porque los dueños de las casas pensaban que, cuando él revisaba los medidores en las casas, estaba merodeando:

A mí me han parado los pacos, y me preguntan qué ando haciendo por ahí. Una vez vi, de reajo, que venía una radiopatrulla. Siempre le decía cosas, pero esa fue como la más firme, la más arriesgada. Veo de reajo que viene una patrulla y yo llamé a la casa que me tocaba, porque tenía que ver un medidor de luz. Entonces, se para el vehículo detrás de mí; yo lo sentía. Y me hacen [hace el ruido de silbido] y yo no miré. Después me hicieron igual [hace el ruido de silbido]... Yo no miré tampoco. Después me dicen: “Oiga, joven”. Y yo ahí doy vuelta la pura cabeza, no el cuerpo, y les digo: “¿Sí?”. “¿Qué anda haciendo?”. Y yo les digo: “Trabajando, ¿y ustedes?”. (Marco, 2012)

El desencuentro entre Marco y la policía, que le pidió que se detuviera en la calle porque sospechó de su aspecto —usaba el pelo largo—, da cuenta de una molestia que dijeron sentir, en mayor o menor grado, los entrevistados: somos todos iguales, pero hay algunos que se creen mejores que otros (con “algunos”, los entrevistados se refieren a personas que viven en municipios de mayores ingresos). La norma que siguió Marco en el (des)encuentro con la policía habría sido “no agachar la cabeza”.

El aprendizaje de este tipo de normas no es fácil y no está naturalizado. Los entrevistados señalaron que su miedo a la discriminación se producía por estímulos presentes a los cuales respondían; por ejemplo, un mal trato, una descortesía, alguien que los ignoró, que no les respondió, que les preguntó a dónde iban a esa hora, qué estaban haciendo en esa calle y a esa hora, una detención de la policía por sospecha, entre otras muchas situaciones. Junto con lo anterior, también reconocieron el fuerte componente ideológico del temor a ser discriminados. Esta afirmación es correcta, porque se puede vivir sin sentir temor a ser maltratado, se puede vivir sin maltratar o discriminar (Heller, 2004). No se trata en absoluto de una emoción que cumpla una función biosocial. Se trata de una emoción ideológica, de un sentimiento que se aprende. El temor a ser discriminado es una emoción idiosincrática. No es universal, no lo experimentan todas las personas de la misma manera ni en todos los lugares. Las personas que habitan en la periferia son discriminadas en los barrios de más altos ingresos y pueden no serlo en los barrios donde viven.

### Comentarios finales

En este artículo se ha buscado incluir lo subjetivo en el análisis del debilitamiento de lo urbano en la producción de periferia. Esto se relaciona con la jerarquización y diferenciación en la ciudad, la cual, por una parte, corta y separa personas, flujos, redes y relaciones; pero, por otra, cuando se produce un determinado tipo de interacción —como una persona de bajos ingresos que camina por una calle de un municipio de altos ingresos a una hora que no corresponde al tipo de trabajo que

usualmente se le atribuye—, se activan los prejuicios, la capacidad de violentar a las personas de menores ingresos. Nos referimos a lo que ocurre en el nivel P, el habitar, de la vida urbana.

Como se señaló, el debilitamiento de lo urbano se ha relacionado con el predominio del nivel G por sobre los niveles M y P; es decir, la creación de periferia ha sido el producto de un conjunto de políticas impulsadas por el Estado y creadas por especialistas.

Siguiendo a Lefebvre, esta producción de periferia dislocada ha implicado que el nivel P, en el caso de las poblaciones periféricas, haya sido absorbido por el nivel del poder y la ideología (nivel G). Cuando esto ha ocurrido, el nivel M (el de la ciudad, de las formas urbanas) se ha transformado en el escenario y en el objeto de disputa. Lo anterior se ha traducido, por ejemplo, en las dificultades de los entrevistados para circular por barrios de altos ingresos sin despertar sospechas.

En situaciones en que no todas las personas pueden circular libremente, se debe comprender que estamos hablando de las disputas por el espacio. Según Smith (1996), Lefebvre entiende que la ciudad es el capítulo final en el cual “el drama del capitalismo está siendo representado” (p. 91). En la base del conflicto está la lucha por el derecho a la ciudad, por no ser excluido de ella.

La diferenciación y las distancias sociales en la ciudad también han implicado la puesta en marcha y difusión de un conjunto de categorías conceptuales (descripción) y normativas (ordenamiento y jerarquización). Estamos hablando del nivel G, el nivel del poder (como voluntad y representación), del Estado; de las estrategias, de las políticas, de las lógicas de clase y de las herramientas ideológicas.

La persistencia de las distancias sociales se relaciona con la inercia de las estructuras sociales cuando se inscriben en el espacio (Bourdieu, 2000); también con la circulación de un conjunto de categorías, organizadas en una grilla que solo permite y articula lecturas economicistas de la sociedad. En este marco, se producen ciudades como Santiago, en las que se priva del centro de la ciudad, porque “no la merecen”, a las personas de menores ingresos y se las expulsa hacia la periferia (Oszlak, 1991).

El debilitamiento de lo urbano a que se ha hecho referencia es difícil de revertir (Bourdieu, 1999; Oviedo, Rodríguez & Rodríguez, 2008), porque se trata de un proceso que ha necesitado de una gran cantidad de actores e instituciones, que han actuado de acuerdo con categorías normativas que también implican la valoración de la desigualdad entre personas y grupos.

Las promociones de paridades, de conjuntos de iguales, que se llevan a cabo con las ideologías economicistas (neoliberales) implican una gran cantidad de decisiones y mecanismos, no son naturales y no ocurren al azar. En este sentido, en los términos que establece Lefebvre, la cancelación de la igualdad y la connotación negativa que ella adquiere es producida en el nivel G, y se manifiesta en el espacio habitado, en la ciudad (nivel M).

Las acciones que han llevado a cabo el Estado y los especialistas —que han cancelado el nivel P— han sido validadas y aprobadas mediante la aplicación de una matriz economicista con la cual, en palabras de Foucault (2007), “se trata de filtrar toda la acción del poder público en términos del juego de la oferta y la demanda” (p. 284). En el ámbito de lo subjetivo, el debilitamiento de lo urbano al que se alude

también se basa en valores economicistas, los que implican la estimación positiva de la desigualdad entre las personas y los diferentes grupos (Foucault, 2007; Garretón, 2012; Hayek, 1986). Esta valoración positiva de la desigualdad ha estado en la base de las políticas y planificación urbana que han promovido y acentuado el debilitamiento de lo urbano en Santiago.

Finalmente, cabe indicar que el miedo a la discriminación que señalaron los entrevistados se relaciona con su condición de haber sido desposeídos de centralidad, en términos lefebvrianos. En este caso, se trata de personas que han sido desterradas hacia la periferia y que no tienen acceso a los beneficios de la vida urbana, pero que deben transitar por la ciudad que los expulsa, porque los municipios están enlazados por cadenas de producción capitalista. El resultado ha sido una lesión grave de los derechos de gran cantidad de personas de menores ingresos a participar de los beneficios de la vida urbana, objetiva y subjetivamente.

### Referencias bibliográficas

- Aravena, S., Forray, R. & Márquez, F. (2008). Población San Gregorio. Clases laboriosas y clases peligrosas. Informe en proyecto Fondecyt 1050171: "Identidad e identidades. La construcción de la diversidad en Chile". Santiago: Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt).
- Benavides, L. & Morales, E. (1982). *Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago. Una síntesis informativa*. Documento de Trabajo 154. Santiago: Programa FLACSO. En <http://bit.ly/HCUKgD> (08-11-2013)
- Benhabib, S. (1980). Reseña de *On Instincts*, de Agnes Heller; y de *A Theory Of Feelings*, de Agnes Heller. *Telos*, 1980(44), 211-221. doi: 10.3817/0680044211
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En P. Bourdieu, *La miseria del mundo* (pp. 119-124). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Investigación Periodística (Ciper). (2009). Zonas ocupadas de Santiago [versión electrónica]. En <http://bit.ly/dKDS4a> [10-03-2013]
- Dammert, L., Karmy, R. & Manzano, L. (2004). *Ciudadanía, espacio público y temor en Chile*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC).
- De Ramón, A. (1985). Historia de una periferia urbana. Santiago de Chile 1850-1900. *Historia* (Santiago), (20), 199-294. En <http://revistahistoria.uc.cl/estudios/3544/>
- De Ramón, A. (1990). La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970 [versión electrónica]. *EURE*, 17(50), 5-17. En <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1049>
- Ducci, M. E. (2002). Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda. *EURE*, 28(85), 187-207. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500010>
- Ducci, M. E. & González, M. (2006). Anatomía de la expansión de Santiago, 1991-2000. En A. Galetovic (Ed.), *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 125-146). Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.

- Feagin, J. R. (1987). The secondary circuit of capital: Office construction in Houston, Texas. *International Journal of Urban and Regional Research*, 11(2), 172–192. doi: 10.1111/j.1468-2427.1987.tb00045.x
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Galetovic, A. (Ed.). (2006). *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). En <http://bit.ly/16rnejc> [19-09-2013].
- Guerrero Valdebenito, R. M. (2006). Nosotros y los Otros: segregación urbana y significados de la inseguridad en Santiago de Chile. En A. Lindón, M. Á. Aguilar & D. Hiernaux (Eds.), *Lugares e imaginarios en la metrópolis* (pp. 107-118). Barcelona: Anthropos.
- Harberger, A. (1978). *Problemas de vivienda y planeamiento de ciudades*. Publicación 103 (julio). Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano.
- Hardy, C. (2009). Estructura administrativa de la ciudad. En A. Rodríguez & P. Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (pp. 143-157). Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Hayek, F. A. (1986). *El individualismo: el verdadero y el falso*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Hechos Urbanos* (agosto 1987a). Erradicación del campamento Cardenal Fresno, Vol. 66. Santiago: Centro de Documentación SUR. En <http://bit.ly/1dj5N7C> [10-07-2013].
- Hechos Urbanos* (octubre 1987b). Historia de poblaciones, Vol. 68. Santiago de Chile: Centro de Documentación SUR. EN [HTTP://www.sitiosur.cl/r.php?id=204](http://www.sitiosur.cl/r.php?id=204). [14-07-2013].
- Heller, Á. (2004). *Teoría de los sentimientos*. México D.F.: Ediciones Coyoacán.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile: Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX. *EURE* [en línea], 28(83), 83-106. En <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1220>
- Hidalgo, R. (2004). La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales. En C. de Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez & G. Yáñez Warner (Eds.), *Santiago en la globalización* (pp. 219-241). Santiago: Ediciones SUR.
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 33(98), 57-75. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004>
- Ilustre Municipalidad de La Pintana. (2012). *Plan de Desarrollo Comunal. Pladeco 2012-2016*. En <http://bit.ly/13AAyRW> [03-06-2013].
- Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda. (2012). *Propuesta de Política Comunal de drogas, Comuna de Pedro Aguirre Cerda 2013-2014*. En <http://bit.ly/15epADm> [30/05/2013].
- Integrantes Taller Literario Programa Creando Chile en mi Barrio (2010). *San Gregorio, con el corazón en el barrio*. Santiago: Editorial Centenaria Ex Caballo Verde.



- Larragaña, O. (2001). *Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001*. Documento de Trabajo N° 178. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. En <http://bit.ly/1dUkoIL> [01-10-2013].
- Lechner, N. (1986). *Los temores como problema político*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Lechner, N. (2002). Nuestros miedos. En N. Lechner, *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política* (pp. 43-60). Santiago: LOM.
- Lefebvre, H. (1976). *El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, H. (1983). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lunecke, A. & Ruiz, J. C. (2007). Capital social y violencia en barrios urbanos críticos. En L. Dammert & L. Zúñiga, *Seguridad y violencia. Desafíos para la ciudadanía* (pp. 225-253). Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Urbal.
- Martínez, J. & Díaz, Á. (1995). *Chile: la gran transformación*. Santiago: SUR Profesionales.
- Martínez, J. & Palacios, M. (1996). *Informe sobre la decencia*. Santiago: Ediciones SUR.
- Merrifield, A. (2006). *Henri Lefebvre. A critical introduction*. Nueva York: Routledge.
- Monardes V., P. N. (2010). *Factores de riesgo y seguridad para barrios de la comuna de La Pintana*. Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial [versión electrónica]. (Tesis de licenciatura inédita). Universidad de Chile. En <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/103740>
- Morales, E. & Rojas, S. (2009). Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular. En A. Rodríguez & P. Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (pp. 123-142). Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *Better Life. Index*. En <http://bit.ly/1mYzfqs> [03-01-2014].
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas/CEDES.
- Oviedo, E., Rodríguez, A. & Rodríguez, P. (2008). Cohesión social: miedos y políticas de ciudad. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (4), 111-120. En <http://goo.gl/6DPYDO>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Chile. (2005). *Las trayectorias del Desarrollo Humano en las comunas de Chile (1994-2003)* (Temas de Desarrollo Humano Sustentable 11). Santiago: Autores. En <http://desarrollohumano.cl/idh/download/IDHC%20con%20portada.pdf>
- Reguillo, R. (1998). Imaginarios globales, miedos locales. La construcción social del miedo en la ciudad. Ponencia presentada en el *IV Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC)*, "Ciencias de la Comunicación: Identidades y Fronteras". Universidad Católica de Pernambuco, Recife, Brasil, 11-16 de septiembre de 1998. En <http://www.eca.usp.br/associa/alaic/Congreso1999/2gt/Rossana%20Reguillo.doc>
- Reguillo, R. (2000). La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas. En S. Rotker (Ed.), *Ciudadanías del miedo* (pp. 185-201). Caracas: Nueva Sociedad.



- Rodríguez, A. & Rodríguez, P. (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Rodríguez, A. & Rodríguez, P. (2012). Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad. En M. Belil, J. Borja & M. Corti (Coords.), *Ciudades, una ecuación imposible* (pp. 131-153). Barcelona: Icaria.
- Rodríguez, A. & Icaza, A. M. (1993). Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990. *Proposiciones* (22), 138-172. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=225>
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (Eds.). (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez, A., Rodríguez, P. & Salas, X. (2005). Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile. En F. Carrión (Ed.). *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe* (pp. 245-285). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador.
- Rodríguez, A., Rodríguez, P. & Salas, X. (2009). Producción de espacio urbano marginal: violencia hacia las mujeres, guetos y fracturas en la ciudad. Ponencia presentada en el *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Congress of the Latin American Studies Association, LASA)*, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio.
- Rodríguez, P. (2010). El temor y la producción de espacio. *Proposiciones* (37), 57-63. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=928>
- Schattan, J. (2005). Distribución del ingreso y pobreza en Chile. *Polis* [en línea], (11). En <http://polis.revues.org/5865>
- Segovia, O. & Torres, J. (1984). Los sin casa bajo el régimen militar: proceso de lucha del comité 22 de julio. Santiago: Programa Urbano SUR.
- Smith, N. (1996). *Gentrification and the revanchist city*. Nueva York: Routledge.
- Soja, E. (1996). *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Cambridge: Blackwell.
- Tironi, E., Vergara, P. & Baño, R. (1988). *Chile en la post-crisis. Estado subsidiario y fragmentación social*. Informe del Proyecto RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO: Modernización/democratización del Estado. Santiago: SUR Profesionales.
- Trivelli, P. (2009). Sobre la evaluación de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1978-2008. En A. Rodríguez & P. Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (pp. 207-227). Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Subsecretaría de Carabineros & Carabineros de Chile (2008). *No a la discriminación... por un trato igualitario*. Santiago: UNICEF. En <http://bit.ly/1jpfNE>.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2012). La regulación penal de la pobreza en la era neoliberal. *Diagonal* [Edición impresa de 05/04/2012]. En [www.diagonalperiodico.net/libertades/la-regulacion-penal-la-pobreza-la-era-neoliberal.html](http://www.diagonalperiodico.net/libertades/la-regulacion-penal-la-pobreza-la-era-neoliberal.html)

### **Entrevistas**

Rodríguez, P. (2012). Entrevista a Marco, 53 años, poblador de la segunda generación en la población San Gregorio.

Rodríguez, P. (2012). Entrevista a Myriam, 32 años, pobladora de la tercera generación en la población San Gregorio.

Rodríguez, P. (2012). Entrevista a Blanca, 48 años, pobladora de la segunda generación en la población San Gregorio.

Rodríguez, P. (2012). Entrevista a Tina, 45 años, pobladora de segunda generación en la población El Castillo.

# La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en La Florida, Santiago

*Javier Ruiz-Tagle*. Universidad de Chile, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | Se ha discutido crecientemente acerca de barrios socialmente mixtos, en función de revertir los problemas sociales adicionales que la concentración de la pobreza supuestamente produce. Dichos estudios destacan los aspectos positivos de la cercanía entre condominios cerrados y viviendas sociales, pero se han sobreestimado los cambios simbólicos por sobre problemas más críticos de persistente segregación y desigualdad. Basado en una perspectiva multidimensional de la integración socioespacial, se presenta un estudio de caso en La Florida, Santiago: un barrio con una historia de tomas de terreno, proyectos de vivienda social y, recientemente, nueva población de clase media y media-alta. El caso muestra lo compleja que ha sido esta coexistencia, y cómo la segregación se ha ido moviendo desde la vivienda hacia otras esferas de socialización. Se recalca la necesidad de una visión institucional y crítica acerca de la mixtura social, los efectos de barrio y la redistribución territorial de recursos.

**PALABRAS CLAVE** | integración social, segregación, sociología urbana.

**ABSTRACT** | *Increasing discussions about socially mixed neighborhoods have been developing in order to reverse additional social problems allegedly produced by concentrated poverty. Those studies highlight the positive aspects of the proximity between gated communities and social housing, but they overestimate symbolic changes over more critical problems of persistent segregation and inequality. Based on a multi-dimensional perspective of socio-spatial integration, a case study in La Florida (Santiago, Chile) is presented: a neighborhood with a history of land squatters, social housing projects, and recently, new middle and upper-middle class population. The case shows how complex this coexistence has been, and how segregation has been moving from housing to other spheres of socialization. The need for an institutional and critical vision on social mix, neighborhood effects and territorial resource redistribution is stressed.*

**KEYWORDS** | *social integration, segregation, urban sociology.*

## Introducción

La ciudad de Santiago ha crecido con grandes áreas segregadas de población pobre, y las transformaciones neoliberales hicieron la situación aún peor: bajos estándares de urbanización y equipamiento; educación y salud segregadas y de mala calidad; municipios con déficit financieros; y enormes diferencias de ingreso con las clases altas (Barozet, 2011; Rodríguez & Winchester, 2001). Sin embargo, las estrategias inmobiliarias de condominios cerrados en algunos sectores han puesto en un mismo lugar a habitantes de clase media, con otros de clase baja establecidos en proyectos de vivienda social. En estos casos, la llegada de familias de más alto estatus ha modificado la calidad de los servicios públicos y privados, incentivando debates acerca de la posibilidad de tener barrios menos segregados, y creando altas expectativas sobre la mezcla social (Sabatini & Salcedo, 2007). No obstante, no está claro del todo que estos beneficios sean instrumentales o meramente simbólicos, debido a las persistentes divisiones en otras esferas de socialización. Mediante un estudio de caso, este artículo investiga cómo esta proximidad física afecta la integración de grupos excluidos en varias dimensiones: acceso a oportunidades, relaciones entre grupos y construcciones simbólicas de comunidad.

En las secciones siguientes, luego del marco teórico y de la presentación del caso, se describen primero las oportunidades para la clase baja en términos de trabajo y educación. Segundo, se muestran las relaciones entre grupos y la importancia del clasismo. Tercero, se describen los problemas de seguridad y uso del espacio público. Se concluye con reflexiones acerca de la integración socioespacial, la literatura sobre barrios diversos, y algunas implicancias para las políticas urbanas.

## Marco teórico

El concepto de *segregación residencial* es generalmente usado para referirse a la concentración espacial de grupos sociales debido a fuerzas de exclusión de raza y/o clase (Marcuse, 2005). En las últimas décadas, la literatura internacional dominante se ha enfocado en la concentración de la pobreza y sus consecuencias: los llamados “efectos de barrio” (Jargowsky, 1997; Massey & Denton, 1993; Sampson, Morenoff & Gannon-Rowley, 2002; Wilson, 1987). Sin embargo, autores más críticos afirman que las consecuencias de la segregación se relacionan con estrategias de subsistencia en contextos de un alejamiento general del Estado y que los efectos de barrio son en realidad el resultado de funcionamientos institucionales específicos (Gans, 2008; Wacquant, 2009). En el campo de lo simbólico, se dice que el espacio habitado constituye un símbolo del espacio social (Bourdieu, 1999) y que la segregación corresponde a la construcción imaginaria del “otro” y de su hábitat (Saravi, 2008).

El estudio de la *integración social*, por su parte, ha pasado por tres tradiciones diferentes. Primero, la sociología funcionalista concibe la integración como una descripción *neutral* de relaciones sociales, ligada al consenso, al equilibrio social y al orden (Durkheim, 1997). Segundo, la sociología progresista, pos-Segunda Guerra Mundial, vincula la integración con las ideas *positivas* de inclusión, derechos y ciudadanía, más allá de la mera carencia de recursos (Strobl, 2007). Y tercero, la

integración ha sido estudiada en Estados Unidos desde el punto de vista de una reacción *negativa* a las políticas de desegregación y mezcla social, sobre todo en barrios y escuelas, lo que es capturado en la idea de “agotamiento de integración” (Cashin, 2004). Las políticas de mixtura social a nivel de barrios han emergido en distintos momentos de la historia (Arthurson, 2012): en la Gran Bretaña del siglo XIX, basadas en visiones utópicas de reunificación; después de la Segunda Guerra Mundial, sustentadas en ideales de igualdad; y recientemente, orientadas a abordar los problemas sociales de la concentración de la pobreza (política que se está expandiendo en varios contextos neoliberales). Aquí se sostiene que cuatro ideas han servido de soporte para las políticas recientes de mezcla social: i) la representación de los guetos como formas sociales patológicas (Jargowsky, 1997; Massey & Denton, 1993; Wilson, 1987); ii) el vínculo entre concentración de la pobreza y problemas sociales, o “efectos de barrio” (Sampson et al., 2002); iii) la sugerencia implícita de que geografías de oportunidad siguen a los grupos de más alto estatus y luego “chorrean” al resto (Galster & Killen, 1995), y iv) los supuestos de que los barrios socialmente mixtos crearían un círculo virtuoso de redes sociales, control social y comportamientos ejemplares (DeFilippis & Fraser, 2010).

En Chile, aun en pleno proceso de discusión e incipiente implementación de políticas de mezcla social, los principales casos de diversidad socioeconómica se han observado en áreas periféricas pobres que han sido invadidas por condominios cerrados (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2001). Estos casos han sido explicados en términos de una dispersión de las elites a través de la adquisición de suelo barato y la construcción de barrios lo suficientemente cerrados como para generar un atractivo inmobiliario (Salcedo & Torres, 2004). Junto con explicar el proceso de aparición, dichos estudios se han enfocado principalmente en destacar los beneficios de este tipo de barrios; ciertos intercambios funcionales (sobre todo servicio doméstico), menor estigmatización, atracción de servicios privados, y un entorno urbano reformado (Sabatini & Salcedo, 2007; Salcedo & Torres, 2004). Sin embargo, estas investigaciones tienden a subvalorar varios problemas críticos (Ducci, 2000; Hidalgo, 2004; F. Pérez, 2006; Ruiz-Tagle & López, 2014), vinculados con las relaciones sociales más allá del intercambio de bienes y servicios, la violencia simbólica de los muros y las rejas, las posibilidades efectivas de movilidad social, y el rol de algunas organizaciones sociales (revirtiendo o agudizando la segregación). En Chile, la noción de espacio público y los valores de integración social se han debilitado (Márquez & Pérez, 2008), y en ese sentido, como señala Bourdieu (1999), la proximidad entre grupos sociales no tendría un efecto en la cohesión social. Es más, agrega el mismo autor, la creación de relaciones sociales entre grupos muy dispares se hace muy improbable cuando hay diferentes tipos de capital económico, político, cultural y simbólico. Pese a esto, los estudios sobre condominios cerrados en áreas pobres han logrado consolidar, en ciertos círculos de discusión de políticas públicas urbanas en Chile, lo que se ha llamado el “consenso de la dispersión” (Arthurson, 2012).

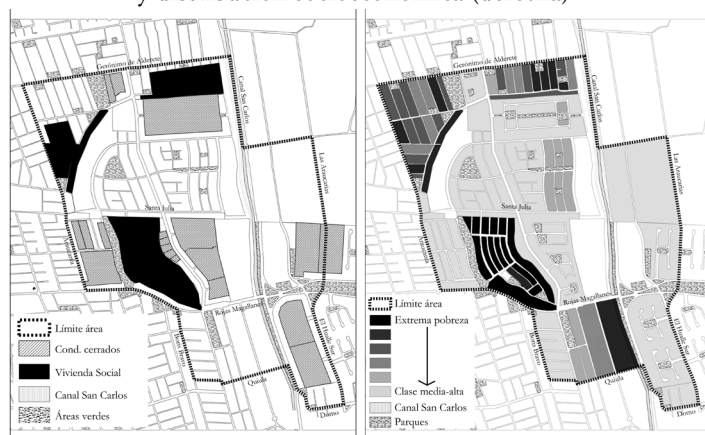
En resumen, la integración social es vista como un ideal en contextos de segregación histórica, pero es a menudo reducida a una mera mezcla de diferentes grupos en el espacio, sin tomarse en cuenta varios otros aspectos que contribuyen y mantienen la exclusión. Desde una visión más exhaustiva, se concibe aquí la integración

socioespacial como una relación compuesta por cuatro dimensiones (Ruiz-Tagle, 2013): i) *física*, proximidad entre grupos diferentes; ii) *funcional*, acceso efectivo a oportunidades y servicios; iii) *relacional*, interacciones no-jerárquicas, y iv) *simbólica*, identificación con un territorio común.

### Área de La Loma en La Florida: caso y métodos

Se eligió un caso de estudio en la comuna de La Florida (Santiago), por ser esta de alguna manera “un espejo de Chile” (De la Jara, 2003), en términos de sus recientes transformaciones sociales, culturales, económicas y urbanas. La comuna creció fragmentada entre un sector surponiente que recibió la gran mayoría de las viviendas sociales, y un sector oriente, anteriormente semirrural, que recibió las villas de sectores medios. Su configuración actual, entonces, es de fuertes contradicciones entre los grandes proyectos inmobiliarios (comerciales, habitacionales, educacionales, de salud, etcétera), y la pobreza y los déficit de equipamiento urbano. Como intersección de estos dos mundos, se eligió el área alrededor de La Loma. La figura 1 muestra, a la izquierda, los límites del área escogida y la localización de viviendas sociales y condominios cerrados; y a la derecha, la distribución socioeconómica de la población.

FIGURA 1 | Viviendas sociales y condominios cerrados (izquierda), y distribución socioeconómica (derecha)



FUENTE IZQUIERDA, ELABORACIÓN PROPIA. DERECHA, ESTIMACIÓN (VÉASE ANEXO, SECCIÓN I)

El área alrededor de La Loma empezó a ser poblada hace más de medio siglo. Los asentamientos semirrurales de Lo Cañas y de Santa Sofía se establecieron entre los años cuarenta y cincuenta, y en 1970, los trabajadores agrícolas del sector decidieron tomarse el terreno de La Loma, que hasta el momento permanecía desocupado. Allí construyeron sus propias viviendas y recién en 1995 lograron urbanizarlo y obtener títulos de dominio. En los años ochenta y noventa, la expansión de la ciudad llegó hasta los alrededores de La Loma, con villas de vivienda social (Raúl Silva Henríquez

y Carlos Witting) y villas de clase media y media-baja (Jardín Alto y Jardín del Edén). Pero desde 2000 se fue dando una transformación mayor. Comenzaron a construirse condominios cerrados y barrios completamente nuevos para familias de la clase media-alta (Llanos de Lo Cañas, Villa Parque Las Mercedes y Jardines de la Viña), lo cual ha cambiado drásticamente la calidad de los servicios públicos y privados en el sector y, sobre todo, las relaciones con los vecinos y con el Municipio de La Florida. En la actualidad, con una población de casi 10.000 personas, esta área presenta una gran diversidad socioeconómica: un 33% corresponde al decil más rico de Chile, y un 18% a los cuatro deciles más pobres. La figura 2 y el cuadro 1 muestran fotografías y una síntesis del cambio sociodemográfico, respectivamente.

**FIGURA 2 | Fotos de distintos conjuntos de vivienda y servicios en el sector**



FUENTE FOTOS DEL AUTOR

Este artículo está basado en cinco meses de trabajo cualitativo en terreno, entre mayo y septiembre de 2013. Se utilizaron tres tipos de fuentes de información: i) cincuenta entrevistas con habitantes de clase baja, clase media-alta y actores institucionales del barrio; ii) notas de observación en varios espacios de encuentro intergrupo, y iii) “inventarios espaciales” donde se localizaron y mapearon los rastros de la presencia simbólica de cada grupo (véase Anexo, secciones 3 y 4, para más detalles).



CUADRO 1 | Resumen del cambio sociodemográfico, 2002-2013

	2002	2013
Población total	8.871	10.656
Área (hectáreas)	133,11	
Densidad (hab/há)	66,65	80,07
Extrema pobreza	3,70%	2,70%
Pobres	18,00%	14,80%
Clase media-baja	18,40%	15,90%
Clase media	34,60%	33,70%
Clase media-alta	25,30%	32,90%

FUENTE: INFORMACIÓN CENSAL Y ESTIMACIÓN 2013 (VÉASE ANEXO, SECCIÓN 2)

### Oportunidades: trabajo y educación

JRT: ¿Hay asesoras del hogar que sean de otros barrios?

ANGÉLICA: Sí, sí. Si uno ve en la mañana, la micro... y bajan cantidad de asesoras, de diferentes partes...

JRT: Ah, no es que todas sean...

ANGÉLICA: No, no. Incluso mucha gente que vive en la villa, trae su asesora...

La mayoría de los habitantes de bajos ingresos tiene empleos de servicio doméstico, comercio de baja escala, oficios para el intercambio y empleos de baja calificación, tanto dentro como fuera del barrio. La cita a Angélica, quien trabaja en un local comercial en la casa de su hermana en La Loma, refleja dos cosas. Por un lado, que tal como otras investigaciones han mostrado para casos similares (Sabatini & Salcedo, 2007; Salcedo & Torres, 2004), existen oportunidades para trabajar en el servicio doméstico. Y esto significa una ganancia para ambas partes: los trabajadores gastan menos tiempo en traslado, y los empleadores se ahorran el pago del transporte. Pero, por otro lado, hay varios matices que ponen en cuestión los beneficios de la proximidad social. Primero, como señala la cita, muchas empleadas domésticas que trabajan en el barrio vienen de otras áreas de Santiago. Segundo, muchas trabajadoras residentes en el área tienen sus empleos fuera del barrio. Y esto se produce no solo porque haya más empleo afuera, sino por su preferencia personal. Muchas trabajadoras dicen preferir emplearse en el barrio alto por un mejor estatus, un mejor sueldo o un mejor trato. Aquí vale la pena recordar que la clase alta es heredera de una relación más cercana entre patrón y campesinado, debido a que las posiciones sociales estaban estrictamente establecidas. En cambio, la clase media, llamados "siúticos" por la elite, toma la explotación como un símbolo de estatus (Contardo, 2012). Josefina, dirigente de Villa Raúl Silva Henríquez, describe estas situaciones:



Son muy pocas las que trabajan aquí. Muy poquitas. Yo diría son contadas con los dedos... todas trabajan en La Dehesa, en Las Condes, Vitacura. Yo también trabajé toda mi vida allá arriba. Yo, ahora ni nunca... mire cómo soy... yo no le trabajaría a gente así [refiriéndose a la clase media].

Tercero, existe cierta reticencia en la clase media para contratar vecinos de bajos recursos. Y esto tiene que ver con una desconfianza general hacia ellos, y con la necesidad de establecer una distancia social y física más grande con sus empleados, similar a lo que Sabatini (1999) llama “adolescencia urbana”. José, un residente de clase media que se atreve a criticar a sus vecinos, retrata esto.

...es muy difícil que esa persona contrate (...) a alguien de acá, por el prejuicio. Una, que está cerca de donde vivo yo (...). Otra, que supuestamente no está a su nivel socioeconómico, sociocultural, para entablar relación con ellos... O sea, si la persona... si yo vivo aquí (...) y mi empleado vive en La Pincoya... para mí supuestamente ese es un empleado ideal, porque vive lejos de mi entorno... Yo solamente me relaciono con él laboralmente...

Cuarto, muchos hogares de clase media no tienen servicio doméstico, como lo describe Catalina (clase media), de Villa Parque Las Mercedes.

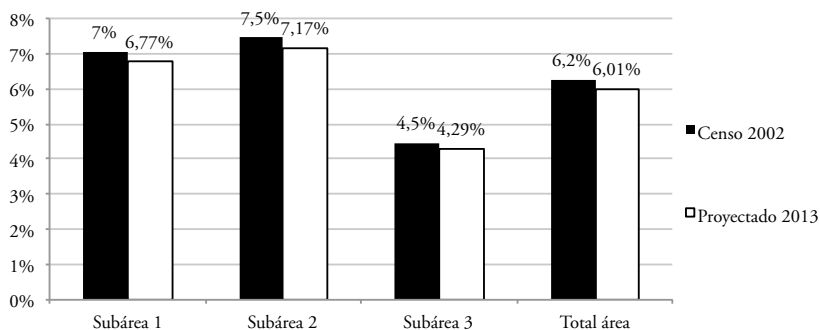
Por lo menos lo que yo tengo entendido, toda esta cuadra, cada uno se las arregla... Es que, si tú piensas, es una villa-dormitorio... que salen todos a las 7 de la mañana y llegan todos a las 8 de la noche. Y los que tienen niños, parten con los críos chicos, se los llevan. Entonces no se queda nadie. Entonces creo que es con pinzas, o contados con los dedos, la gente que tiene empleadas.

Y quinto, las posibilidades de encontrar empleo doméstico en el barrio son diferentes entre los distintos asentamientos de vivienda social. Dependen mucho de la cohesión interna en estos conjuntos y de las redes sociales que se establezcan. En el caso de La Loma, la circulación de datos y referencias de empleo doméstico es mucho más dinámica y efectiva que en las villas Carlos Witting y Raúl Silva Henríquez.

Otro de los temas destacados por la literatura existente (Salcedo & Torres, 2004) se refiere a los beneficios que acarrea en los barrios socialmente diversos, el hecho de tener clientes de mayor poder adquisitivo para los comercios de baja escala (en las propias viviendas sociales). Pero este argumento también está mediado por varios matices. Primero, en la gran mayoría de los barrios pobres se puede encontrar este tipo de establecimientos (a juicio de los entrevistados), por lo que esto no es una característica única de barrios socialmente diversos. Segundo, varios habitantes de clase media tienen locales comerciales en sus propias casas. Por ejemplo, en la calle Jardín Alto, en un espacio de tres cuadras (entre Rojas Magallanes y Santa Julia), hay cinco locales comerciales en viviendas que califican para el 10% más rico de la población. En otras palabras, el comercio de pequeña escala no es patrimonio de la clase baja. Y tercero, muchos habitantes de clase media prefieren no entrar a los espacios de clase baja (lo cual se verá más adelante), por lo que el beneficio económico de la diversidad social no es tan elevado. En general, los niveles de empleo para la clase baja del barrio son bastantes altos, pero esto se relaciona más con el momento económico que vive Chile que con la cercanía a habitantes de mayores ingresos. Muchos

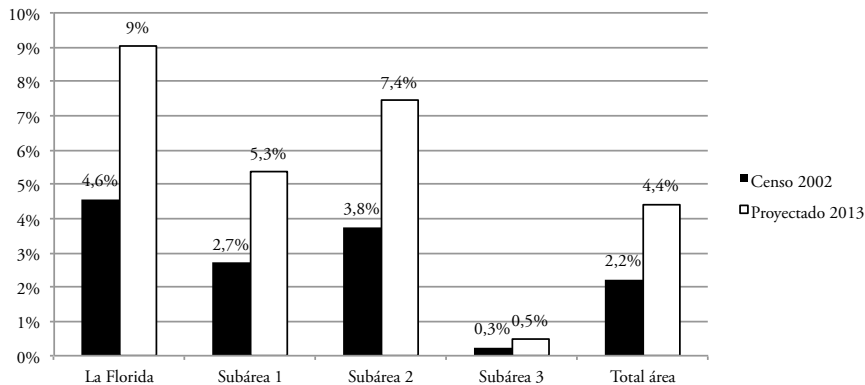
entrevistados reconocen que “a nadie le falta pega”, pero a la vez reclaman por los bajos sueldos y la precariedad laboral, que ha sido el rasgo más característico de la generación de empleo en los últimos años. Además, el empleo para los jóvenes es de baja calidad y entrega pocas perspectivas de movilidad social, por lo que algunos deciden insertarse en el tráfico de drogas. Las figuras 3, 4 y 5, abajo, muestran la variación del desempleo, el trabajo doméstico y el trabajo por cuenta propia, respectivamente. Tal como se puede observar, los cambios observados responden más a tendencias generales<sup>1</sup> del Gran Santiago que a una especificidad del barrio.

**FIGURA 3 | Variación de desempleados inter-censo**



FUENTE CENSO 2002, PRE-CENSO 2011 Y ENCUESTAS CASEN 2000 Y 2009 (VÉASE ANEXO, SECCIÓN 2)

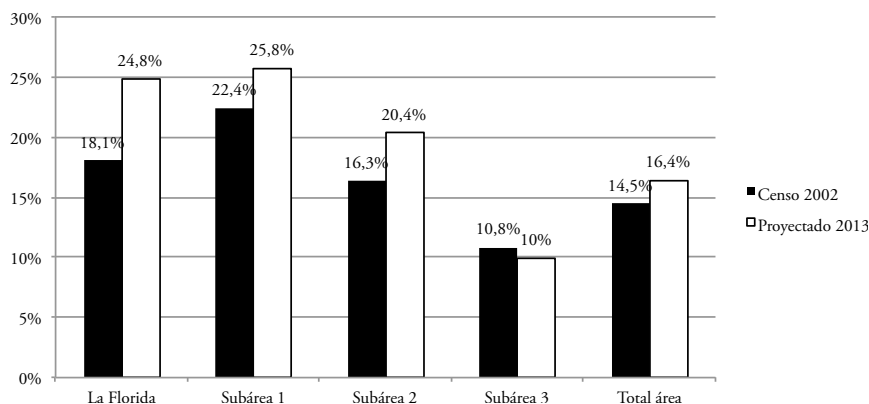
**FIGURA 4 | Porcentaje de trabajadores domésticos en el área (estratos más pobres)**



FUENTE CENSO 2002, PRE-CENSO 2011 Y ENCUESTAS CASEN 2000 Y 2009 (VÉASE ANEXO, SECCIÓN 2)

1 De acuerdo con la encuesta CASEN (véase Anexo, sección 5), el porcentaje de trabajadores domésticos subió de 2,9% a 4,7% entre 2000 y 2009, en el Gran Santiago. Asimismo, los trabajadores por cuenta propia subieron de 21,4% a 25,5% en el mismo periodo.

FIGURA 5 | Variación del porcentaje de trabajadores por cuenta propia



FUENTE CENSO 2002, PRE-CENSO 2011 Y ENCUESTAS CASEN 2000 Y 2009 (VÉASE ANEXO, SECCIÓN 2)

Respecto de oportunidades de educación, tanto las posibilidades que el barrio otorga para la movilidad social como las relaciones entre grupos, están limitadas por la fuertísima segregación escolar de nuestro país. La mayoría de los habitantes del sector tiene a sus hijos en doce establecimientos: cuatro escuelas municipales gratuitas, cinco colegios particulares subvencionados (que cobran desde 25.000 a 100.000 pesos mensuales) y tres colegios particulares pagados (que cobran más de 100.000 pesos mensuales). En términos de calidad, el puntaje promedio SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación)<sup>2</sup> (octavo básico: lectura y matemáticas) del sector por dependencia es el siguiente: 248 puntos en municipales, 267 en particulares subvencionados, y 276 en particulares pagados, mientras que el promedio nacional es de 242, 262 y 305, respectivamente. La fijación de aranceles, principal herramienta de segregación socioeconómica, se realiza de manera bastante arbitraria, según explica Gonzalo, administrador de un colegio particular subvencionado.

JRT: ¿Cómo definen en este colegio el costo de la mensualidad? Usted me dice que está entre 40 y 70 mil... ¿será por el barrio, por el nivel de ingreso?

GONZALO: No, no hay nada científico como eso, nos guiamos más bien por la competencia... es lo que cobra el resto de los colegios (...) pero no he hecho ningún análisis de las posibilidades de pago de nadie. Suponemos que todos pueden pagar eso, porque todos cobran lo mismo...

De esta manera, la segregación escolar divide a las familias del barrio entre los distintos establecimientos. De la clase baja, la mayoría asiste a escuelas municipales y algunos a particulares-subvencionados, mediante una beca del Estado. Pese a ello, dichos establecimientos solo reciben entre 10% y 15% de alumnos con beca. De los residentes de clase media, todos asisten a colegios particulares subvencionados y particulares-pagados. Y lo más importante aquí, es que dichos residentes naturalizan

2 Véase Anexo, sección 5.

la segregación escolar como algo normal, como lo muestra Carolina, residente de clase media.

JRT: ¿No hay tantos niños de La Loma en esos colegios?

CAROLINA: En esos colegios de acá no. No, porque ellos tienen un colegio municipalizado, el de Lo Cañas, tienen bus, que es básica... y después pasan al Elsa Santibáñez. Y tienen otro técnico, el Benjamín... Vicuña. Está en el [Paradero] 14; entonces de ahí, se trasladan pa' allá. [Énfasis añadido]

Es en los colegios particulares subvencionados donde se dan los mayores niveles de mezcla social. Sin embargo, hay algo de discriminación hacia los niños de clase baja (se les dice despectivamente "*los lomitos*" a los de La Loma), y los padres de clase media tienen muy baja participación e involucramiento. Un ejemplo contrapuesto lo presenta un jardín infantil que existe en La Loma, el cual fue autogestionado y formalizado por sus organizaciones. A este establecimiento asisten algunos niños de clase media, pero a muchos los mandan en transporte escolar (pese a que la distancia es mínima), y algunos padres han preferido enviar a sus empleadas a las reuniones. La escuela en este barrio funciona, entonces, como uno de los mecanismos más severos de segregación entre sus residentes. Como señalara el diputado Carlos Montes al entrevistarlo: "La escuela era clave (...) y el financiamiento compartido lo mató (...) provocó una segregación, una segmentación brutal".

### Relaciones entre grupos y clasismo

...ellos creen que son exclusivos, que son profesionales... por ser dueños de autos, dueños de esto... Entonces hay mucha cosa negativa de parte de ellos hacia nosotros (...) o sea, ellos se expresan "los delincuentes de La Loma". (Agustina, habitante de La Loma)

Los habitantes de clase baja en el área de estudio sienten una discriminación generalizada por parte de la clase media. Las relaciones de intercambio funcional entre grupos no alcanzan a tener una importancia significativa de socialización. Como dijera Louis Wirth (1927) refiriéndose al clásico gueto judío, "las relaciones comerciales son posibles cuando ninguna otra forma de contacto entre dos personas puede ocurrir" (p. 60). Benjamín, uno de los fundadores de La Loma, describe su situación personal.

Mire, voy a decirle la verdad: no me relaciono con nadie yo. Pa' qué voy a mentirle (...) trabajo con la gente... pucha, con Jardín Alto, por acá, por allá, pero no me relaciono con ellos (...) tengo gente que ellos me consideran amigo a mí. De las villas. "Usted es mi amigo", me dicen (...) [pero] nos conocemos tan poco...

Si se observan los grupos separadamente, se vislumbran otros detalles. Los asentamientos de bajos recursos presentan una importante cohesión social por su trabajo para establecer y mejorar los distintos conjuntos habitacionales, y por las necesidades de constituir lazos de subsistencia. El barrio es de gran importancia para ellos, y en gran parte sus redes sociales están circunscritas a este territorio. Pero la clase media de este barrio es caso aparte. Uno de los temas más impactantes de esta

investigación es la fuertísima apatía, desconfianza y falta de participación de la clase media. Pese a que llevan varios años viviendo en este sector, el nivel de conocimiento mutuo entre residentes es bajísimo y el nivel de confianza es casi nulo, aunque sus vecinos sean del mismo estatus. La única fuente de lazos comunitarios está en las distintas escuelas, pero al ser estas “comunidades flotantes” sin apego local, casi no hay intersección con un grupo territorial que las identifique. La gran excepción son los dueños de locales comerciales de clase media, quienes tienen una relación cotidiana con los clientes del barrio. Pero la gran mayoría vive una vida aislada, sin amigos ni incentivos para pasar su tiempo libre en el barrio. Rafael, residente del condominio Llanos de Lo Cañas, pese a dirigir algunos asuntos domésticos del condominio, tiene esa sensación.

... los vecinos son... no hay una relación así, digamos... que hay ciertas actividades en conjunto entre vecinos, que se vayan a visitar, no, no. Cada uno mantiene su vida de forma independiente con su propia gente... respetándose mutuamente, pero no hay una relación social de amistad interna, ni instancia de comunicación (...) uno conoce a alguna gente más que otra, pero no es una red social que esté apuntando a ningún objetivo...

Esta falta de organización se revierte cuando los habitantes de clase media ven amenazada su propiedad. Algunas veces reaccionan de forma individual, poniendo más rejas o recurriendo al Municipio, pero otras veces se organizan. Los temas que han logrado movilizarlos han sido principalmente la seguridad y la mantención de espacios públicos. Dos eventos han podido generar uniones de mayor calibre en este sector, aunque con objetivos y medios contrapuestos. Por un lado, ante la colocación excesiva de antenas para telefonía celular, recurrieron a la Junta de Vecinos de La Loma para tener un mayor impacto en el Municipio. Pero, por otro, ante la incipiente construcción de más viviendas sociales, llegaron a influir hasta altas esferas del Ministerio de Vivienda para congelar el proyecto, lo cual se presentará más adelante.

Las relaciones entre clase baja y clase media también se pueden observar desde las situaciones más opuestas. Se pudo constatar la existencia de algunas organizaciones con participación transversal, como un grupo de adultos mayores y un grupo de matrimonios ligada a la Iglesia. Francisca, habitante de clase media-alta residente en Jardines de la Viña, representa este contrapunto. Ella y su esposo son profesionales y viven con dos hijos que van a la universidad. Participa con su marido en el grupo de matrimonios mencionado, y lo describe como una de las experiencias más importantes para su vida. Ahí tiene relación con mucha gente de La Loma y le ha servido para sacarse el miedo y los prejuicios. Sin embargo, cuando hay hechos específicos de delincuencia, la mayoría de habitantes de clase media culpa inmediatamente a los vecinos de bajos recursos y se estigmatizan sus espacios.

### Clasismo y diferenciación social

... la gente de Jardines de la Viña son tan siúticos (...) el perfil de esta gente de al lado es... El profesional joven que normalmente viene igual de estatus bast... eee... medio... medio, medio-bajo, pero que ha podido surgir y se compra inmediata-

mente el tremendo coche... (Isidora, clase media-alta. Vive en Lo Cañas y trabaja en la Red de Defensa de la Precordillera)

El clasismo en Chile ha sido muy poco estudiado, pese a que se habla abiertamente de ese rasgo y que pareciera ser la mayor fuerza divisoria de nuestra sociedad (así como es el racismo en otros contextos). Es decir, se da por sentada su existencia (véase Sabatini, Rasse, Mora & Brain, 2012), pero no se profundiza mayormente en sus componentes históricos, ni en sus mecanismos de aplicación. El clasismo es un sistema de mecanismos simbólicos para definir pertenencia a grupos, bordes y distancias sociales. Sin importar lo políticamente incorrecto que sea, el clasismo opera contra la meritocracia, de modo de reproducir un régimen de tendencia oligárquica y de extremas desigualdades sociales (Contardo, 2012). La cita de Isidora (arriba), muestra tanto el desprecio a la clase media que la elite considera “arribista”, como una implícita descripción de cómo se relaciona la clase media con la clase baja.

Si en la clase media de este barrio abundan la apatía y la desconfianza, ¿por qué entonces vivir en un lugar así? Rafael, residente de un condominio cerrado, se refiere a esto.

...yo creo que *la gente busca a sus pares*, y no hay muchos puntos en común... o sea, no veo por dónde pueda haber una forma de relacionarse mejor... hay necesidades distintas, hay objetivos distintos... [Énfasis añadido]

Decir que “*la gente busca a sus pares*” suena casi como para el título de este artículo, si no fuera porque su trasfondo es altamente cuestionable. Primero, ya se ha descrito que hay una muy baja socialización entre aquellos “pares” de clase media. El mismo Rafael señala el bajísimo nivel de las relaciones sociales en su propio condominio. Y segundo, si los residentes de clase media tuvieran la opción de irse al barrio alto por el mismo precio, dejarían a sus “pares” sin remordimiento alguno. Es decir, no hay un apego al barrio ni como espacio físico, ni como espacio social. ¿Qué queda entonces? El simbolismo de la localización; el estar en el lugar geográfico y junto a los vecinos de mayor estatus posible. El valor simbólico de los “pares” permite que el barrio actúe como pantalla para la afirmación del estatus. Y no se necesitan relaciones vecinales para ello. Entonces, el barrio para la clase media no tiene importancia funcional, sino principalmente simbólica, similar a lo que Savage (2010) llama “pertenencia electiva”.

Las distinciones de clase operan de manera muy compleja, y en el curso de esta investigación fue muy difícil descifrar un “aspecto de clase”. Se cruzan aquí color de piel, vestimenta, presentación y expresión corporal. Entonces, frente a las pocas diferencias físicas y en el contexto de un masificado acceso al consumo, se hace muy difícil saber “quién es quién” en este barrio, lo cual pone una extraña nebulosa sobre la discriminación de clase. Eduardo, habitante de clase media en Villa Parque Las Mercedes, deja entrever este problema.

JRT: Y usted en el colegio (...) ¿se encuentra con gente de La Loma?

EDUARDO: Eh... es que sabe, cuesta...

JRT: ¿Cuesta verlos?

EDUARDO: Claro, cuesta... ¿cómo decirte?... decir “este sí y este no”.

JRT: Mm... ¿difícil ubicarlos?

EDUARDO: Claro, difícil... porque van igual vestidos de buena manera...

El elemento que sí marca las diferencias, y que se transforma en una herramienta de clasificación en contextos de diálogo, es el estatus ocupacional. Humberto, residente de clase media-alta en Jardines de la Viña, detalla muy bien esta diferenciación.

Aquí hay un entorno que está más o menos consolidado (...) son casas que no son baratas... en donde la mayoría de las casas tienen dos autos para arriba... tienen buenos trabajos, buena situación económica, la mayoría... lo cual no quiere decir nada, pero sí hay una formación distinta en esos hogares... será el 85% 90% de las personas, del conjunto de familias que, no sé... mamá, papá profesionales, que tienen hijos que quieren que sean profesionales...

Ahora bien, dado que la vivienda en Chile es mayoritariamente en propiedad (en todos los niveles sociales), la principal marca de diferencia entre clases, en ausencia de diálogo (lo que ocurre en la mayoría de los casos), es la calidad de la vivienda y la urbanización. Ello es así a tal punto, que algunos estudios de *marketing* usan la fachada y el entorno de la vivienda para obtener la aproximación más exacta al nivel socioeconómico de sus habitantes (ej.: “la vivienda no miente”). Y en este contexto, las diferencias de calidad se transforman en fuente de miedo, diferenciación y restricción espacial. José, habitante de clase media, describe cómo el estándar de la vivienda y del barrio es la fuente primaria de representación y conocimiento para “el otro”.

...tú te vas dando cuenta en el camino, de que hay una diversidad bastante grande... o sea, es cosa de que tú te des... tomes tu auto, vayas una cuadra hacia arriba, y vas a ver otra realidad que es totalmente diferente...

De alguna manera, esto también tiene que ver con un sustrato racial, que tiene poca relación con lo físico y está más vinculado con un prejuicio acerca de las costumbres étnicas. Consultados acerca de su posición entre europeos e indígenas, los habitantes de clase media se identifican más con lo europeo o simplemente con lo chileno, reafirmando el “mito del mestizaje”, como señalan algunos autores (Alvarado & Fernández, 2011; Waldman, 2004). En cambio, los habitantes de bajos recursos se identifican fuertemente con lo indígena, y específicamente con lo mapuche, haciendo referencia a su pasado rural reciente. Así, el clasismo y el racismo contemporáneos tienen un elemento en común muy importante: es muy difícil reconocer su manifestación de manera abierta y nadie reconoce que lo practica. Varios habitantes de clase media señalan la existencia de mucha discriminación, pero a la vez se autodefenden contradictoriamente diciendo que ellos no son clasistas ni racistas. Eduardo, habitante de clase media en Villa Parque Las Mercedes cae en este tipo de contradicción.

No, no tengo esa discriminación... ni por los rubios, ni por los negros. No soy ese tipo de persona que te puede discriminar por el color. Porque nosotros los chilenos somos racistas, somos terribles. Pero yo, afortunadamente no. Lo que sí, no me casaría con una negra... a lo mejor... no, no... No es mi gusto. Pero no, no soy así.

El elemento histórico del clasismo en la clase media ha sido ocultar el origen social, en un cuidadoso despliegue escénico destinado a lograr la aceptación de la elite (Contardo, 2012). Al ser consultados por la comuna de residencia anterior a La Florida, los habitantes de clase media dan respuestas confusas y vagas, dejando entrever su preocupación por “no mostrar la hilacha”. Pero en una actitud minoritaria dentro de esta corriente, una clienta de clase media (anónima) en un pequeño local comercial ubicado en un conjunto de vivienda social, explica por qué a ella no le da vergüenza comprar en estos almacenes. A diferencia de sus vecinos, no le molesta reconocer abiertamente su origen social, y sentirlo como suyo y convivir con él.

Sabes lo que pienso yo (...) que todos venimos de una raíz, y esa raíz es acá (...) porque salimos de acá. Entonces, al final nos sentimos cómodas comprando en este negocio (...) ¿por qué venimos acá de diferentes partes?... Porque la raíz nuestra es acá...

Tal como se mencionara antes, la organización más relevante de vecinos de la clase media-alta se produjo por una masiva oposición a la construcción de un nuevo proyecto de vivienda social en las cercanías del área de estudio. El proyecto de Las Tinajas, cuyo terreno fue comprado por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en 2009, está destinado a familias de La Florida y buena parte de los beneficiarios son familias jóvenes de La Loma. Sin mucho ruido mediático, los habitantes de clase media-alta han puesto presión en todas las partes del proceso, llegando incluso a mantener congelada la decisión del Ministro de Vivienda y Urbanismo. Un posteo en el sitio web [reclamos.cl](http://reclamos.cl), describe la posición de estos vecinos.

No compres TU CASA en Jardines de la Viña, proyecto ubicado en Av. La Florida [*sic*, es Rojas Magallanes] con El Hualle. Prontamente se construirán viviendas sociales en parcelas colindantes a los condominios. La constructora e inmobiliaria no informaron de esta situación cuando compré en verde hace casi un año, sabiendo estos últimos de la situación. Si compras, se te desvalorizará tu propiedad, existen riesgos altos de delincuencia, tendrás que levantar muros, y poner protecciones en puertas y ventanas. Resultado, lo que compraste como un proyecto de vida, se va a las pailas... por una constructora que no entrega la información correcta.

Los habitantes de clase media-alta organizaron una reunión y solicitaron para ello la sede de la Junta de Vecinos de Lo Cañas. Pero los dirigentes de dicha junta de vecinos, que tienen muy buena relación con dirigentes de bajos recursos, invitaron a otros actores a la reunión; entre ellos, a la dirigente de la Unión Comunal de Allegados, al diputado Carlos Montes y a dirigentes de La Loma. Isidora, representante de la Junta Vecinos de Lo Cañas, relata esta situación con desprecio a sus vecinos de clase media-alta.

¡Tremenda alarma po! ¿Cómo iba a venir toda esa “chusma” a vivir allá? (...) Hicimos la reunión ahí, y llegó en esa reunión [el diputado] Montes con la presidenta de la Asociación de... de Allegados y con varios pobladores... Y esta “chusma” de al lado [vecinos de clase media-alta] decía así: “Nosotros no queremos que esta



‘chusma’ [habitantes de clase baja] venga a vivir al lado de nosotros. ¡Nuestros hijos no van a poder ir a la calle! ¡Vamos a andar con miedo de que nuestros hijos vayan a ser violados en la misma calle! ¡Y ahora está lleno de borrachos y drogadictos!”.  
¡Delante de esta gente! ¡Yo me moría de vergüenza!

La separación entre clase media y clase baja tiene sus raíces en el clasismo histórico; en la necesidad, por parte de la clase media, de renegar de sus orígenes humildes y utilizar la explotación a la clase baja como símbolo de estatus (Contardo, 2012). Con tal trasfondo, las políticas neoliberales han significado un nuevo aporte a la fragmentación de la sociedad chilena. Es verdad que numerosos estudios sobre estratificación social en Chile (Contreras, Cooper, Herman & Neilson, 2005; Espinoza & Barozet, 2009; Torche, 2006) muestran los variados aspectos que la clase media comparte con la clase baja: niveles similares de movilidad social, vulnerabilidad, capacidad de consumo, y hasta el tipo de habla. Sin embargo, la clase media percibe una diferencia fundamental con la clase baja: una mayor desprotección por parte del Estado. La focalización de recursos y servicios estatales en los sectores de menores ingresos o más vulnerables (Raczynski, 1994) ha aportado a un mayor fraccionamiento entre clase media y clase baja, generando así cortes discretos entre pobres y no-pobres, y grandes contrastes entre lo público y lo privado. Entonces, las enormes diferencias de calidad, a las que se suma el sentimiento de desprotección, crean una fuerte reticencia en la clase media a utilizar o visitar los espacios y servicios subsidiados para la clase baja. Juan, habitante de clase media en Villa Parque Las Mercedes, retrata este particular resentimiento.

En realidad nosotros, eh... ahí en La Loma también hay... pero es clase media hacia abajo, hay gente de esfuerzo también, y otra gente que *están acostumbrados a que les den todo*. Igual acá afuera, en esta vi... usted, no sé... *cuando uno pasa se nota al tiro*, si usted no se... ¿ha subido hacia... [La Loma]? [Énfasis añadido]

### Seguridad y espacio público

Catalina, habitante de clase media en Villa Parque Las Mercedes, no se sintió nada cómoda cuando se le solicitó una entrevista. Se le dijo que una dirigente con la cual trabaja había dado su teléfono, y una de sus primeras reacciones fue decir solapadamente: “La voy a llamar pa’ penquearla”. Al llegar a su casa, al frente de su puerta había un auto de seguridad privada estacionado, con una persona sentada adentro. Durante la entrevista, su lenguaje había cambiado y después de cada frase, Catalina repetía continuamente la palabra “¿catchái?”, pronunciado del modo en que lo hace la clase alta chilena. Al salir de la entrevista, el auto de seguridad todavía estaba afuera. Al poco rato, se escuchó a Catalina salir de su casa a hablar con el chofer del auto: “¡Ya no me raptaron!”, le dijo con alivio.

El temor a la delincuencia es la principal inquietud de la clase media, y hace que la desconfianza llegue a un extremo. Básicamente, sus miembros conocen muy poca gente, no confían en nadie y –para ellos– cualquiera podría ser un criminal. Francisca, habitante de clase media-alta en Jardines de la Viña, dedicó varios minutos de la entrevista a describir un intenso episodio que le ocurrió con su hijo de dieciséis

años. Este había bajado corriendo por Rojas Magallanes para alcanzar el bus, y súbitamente un hombre de otro condominio lo atrapó y lo inmovilizó. El hombre le dijo: “¿De dónde vienes robando ‘hueón’?, ¿de dónde vienes arrancando?”, a lo cual su hijo le respondió: “No, si no vengo robando”. El hombre lo tiró al suelo, diciéndole: “¡No ‘hueón!’”. Para mala suerte del hijo de Francisca, justo venía pasando un vehículo de la Policía de Investigaciones. El hombre detuvo el vehículo, diciendo a sus ocupantes: “¡No, a este ‘hueón’ lo encontré robando, estaba robando!”. Afortunadamente, dice Francisca, luego pasó un furgón de Carabineros, lo cambiaron de vehículo y como su hijo estaba sin carnet de identidad, lo llevaron a su casa para constatar domicilio. Al darse cuenta de lo que había pasado, Francisca salió con su hijo a buscar al hombre que lo había incriminado. Lo encontraron en el supermercado y ella descargó toda su rabia contra él. La conclusión de Francisca fue que dicho personaje “andaba viendo delincuentes por todos lados”.

Los habitantes de clase media gastan muchos recursos en seguridad; algunos incluso manifiestan la voluntad de irse del barrio e inculpan a los vecinos de clase baja cada vez que ocurre algún incidente. Berta y su hermana Angélica, ambas de La Loma, describen esta persistente inculpación.

BERTA: ...igual nos discriminan a nosotros. Nos discriminan mucho porque igual...

ANGÉLICA: ... todo lo que pasa ponte tú...

BERTA: ... roban en una casa...

ANGÉLICA: “¡Los de La Loma fueron!”. O, “creo que asaltaron la Farmacia Ahumada. Creo que eran los de La Loma”. ¿Me entiende o no? Entonces todo es ¡nosotros, nosotros, nosotros!...

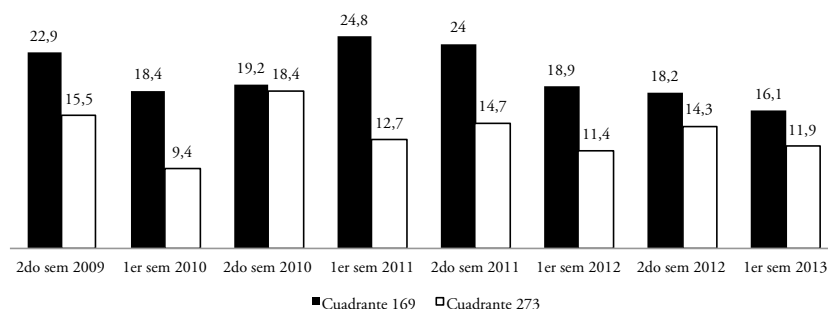
Además, hay variados elementos externos al barrio que han aumentado la desconfianza de la clase media en un contexto de baja socialización: los escándalos de abuso sexual y de violencia intrafamiliar, y la explotación mediática de la delincuencia. “Hay tanta cosa que anda pasando allá afuera”, dicen muchos. Para la clase media, entonces, la construcción del miedo está relacionada con su discriminación y prejuicio contra sus vecinos de bajos recursos, y con su casi nula cohesión interna, lo que a su vez aumenta su propensión a construir realidad desde historias externas (como los noticiarios de televisión). La comparación de estas percepciones con los niveles reales de delincuencia en el barrio apoya este argumento. En el área de estudio, el índice de delitos de mayor connotación social (DMCS) por cada mil habitantes ha tenido un promedio 16,9 en los últimos cuatro años (figura 6, véase también Anexo, sección 6), mientras en el Gran Santiago fue de 22,2; y en La Florida, de 37,8.

La percepción de delincuencia es absolutamente contrapuesta entre los habitantes de bajos ingresos. Para ellos, el barrio es muy tranquilo y pacífico, y eso contribuye en gran parte al atractivo de vivir ahí. Esteban, suboficial de la Tenencia de Carabineros Los Jardines de La Florida, comparte esta percepción.

Nuestro sector, específicamente, no es un lugar peligroso, no es un lugar conflictivo. No es un lugar como pa’ que la gente ande con miedo... a que en cualquier...

No, no es así. Los delitos que se realizan, como le dije, son realizados por gente que viene de afuera, pero nada más. La gente puede andar tranquila, digamos salir con sus niños y con su familia, ir a comprar...

**Figura 6 | Evolución del índice de DMCS para los cuadrantes 169 y 273 de La Florida**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE CARABINEROS DE CHILE

Respecto al uso del espacio público, y como se puede deducir de la discusión anterior, los habitantes de bajos recursos desarrollan su socialización en el barrio y ocupan frecuentemente sus espacios públicos. Los habitantes de clase media, por el contrario, viven mayoritariamente dentro de su casa o salen fuera del barrio, debido a que sus redes sociales no tienen base territorial. Alejandra, quien vive en un condominio cerrado en calle Araucanía, describe estas situaciones.

Yo no hago muchas cosas en el barrio, sinceramente. Casi todo lo hago lejos... solo cosas puntuales (...). Y cosas simples. Onda mi mamá va a la peluquería de Ñuñoa, o vamos al supermercado del Florida Center, que está dentro de la comuna, pero igual no es como que te quede cerca.

Entre los pocos espacios "públicos" que ocupa la clase media están las áreas verdes insertas dentro de los condominios cerrados, los cuales no permiten acceso a habitantes externos. Sin embargo, la mantención sigue corriendo por cuenta del Municipio, lo que representa una privatización sin responsabilidades. Rafael, del condominio Llanos de Lo Cañas:

RAFAEL: El Municipio manda un par de tipos, pero que no sirven mucho. Nosotros tenemos nuestros propios jardineros...

JRT: Ya, y por ejemplo, la cuenta del agua, ¿la pagan ustedes?

RAFAEL: Nosotros pagamos el... no... la luz de la caseta, son nuestras... el agua, los espacios comunes, los paga la Municipalidad. Pero no nos aporta mucho tampoco...

Respecto del tránsito entre espacios, la clase media no visita ni transita por los espacios de clase baja, pero la clase baja sí pasa por los espacios de clase media, con

excepción de los condominios cerrados. A algunos habitantes de clase media-alta les preocupa la circulación de individuos de clase baja cerca de sus casas. Humberto, habitante de un condominio cerrado en Jardines de la Viña, describe esta situación desde una dudosa lejanía.

Hay una obra que se está haciendo aquí, que yo te digo que a muchos les ha complicado... porque complica mucho el tema de Las Tinajas (...) y aquí circula toda la gente que viene llegando y se va yendo en la tarde a la obra... y yo te digo que a mucha gente le molesta, o sea... no sé po', aquí en el condominio tú no ves gente que ande caminando y tirando escupos en el piso... pero afuera sí po'...

Pese a la alta preocupación por la delincuencia y la seguridad, los habitantes de clase media en general no evaden individuos en las calles, debido a la difícil diferenciación de un "aspecto de clase". Lo que sí hacen, y de lo que sí están seguros, es discriminar y evitar los lugares de la clase baja, como La Loma, y las villas Carlos Witting y Silva Henríquez. Rafael, del condominio Llanos de Lo Cañas, es bastante sincero en esto.

JRT: O sea, ¿usted nunca ha entrado a La Loma, ni tampoco ha pasado...?

RAFAEL: No, ni se le ocurra. Sí he entrado. He entrado en auto por alguna casualidad, pero... o sea... no voy a entrar caminando, ni vamos a entrar... o sea, yo creo que nadie acá lo hace...

JRT: ¿Ni tampoco pasar por Marcela Paz [Villa Silva Henríquez]?

RAFAEL: No, o sea, a veces uno... o qué se yo. De repente hay algunas personas que hacen algunas "peguitas" o uno quiere buscar a alguien que... una modista o un zapatero, pero va y vuelve... e incluso creo que muy poco (...). No es que haya un tránsito o un conocimiento. No, no creo. Uno va a comprar lo que tiene que comprar, si está cerca... y nada más... y vuelve a su lugar...

Además, las plazas y los parques del área de estudio son demasiado pequeños y no ofrecen actividades para su animación. Como contrapunto, los grandes centros comerciales, el espacio "público" por excelencia en La Florida (De la Jara, 2003), concentran toda la recreación y el comercio.

Por último, varios problemas se han presentado en el uso del espacio público en el área de estudio. Primero, se ha construido un par de muros de separación alrededor de La Loma. Segundo, varias calles se han construido sin salida, siendo que por Plan Regulador debieran tener continuidad. Y por último, los mismos condominios cerrados se convierten en áreas de acceso restringido, incluso para los habitantes de clase media que pertenecen al condominio, pero cuya vivienda está orientada hacia una calle externa.

Para finalizar, un comentario acerca del enrejamiento. Sabatini y Salcedo (2007) señalan que "la existencia de muros y rejas es un fenómeno mucho más antiguo que la aparición y propagación de condominios cerrados" (p. 588); que "la existencia de muros es solo una realidad normal" (p. 593); y que las "medidas de seguridad de los condominios cerrados no están dirigidas" (p. 593) a los habitantes de bajos recursos. Cabe reconocer aquí que las rejas existen en todo Chile y Latinoamérica (Roitman, 2011). Sin embargo, lo que ocurre en los condominios cerrados no es lo mismo que

sucede en otros barrios: por algo se llaman “condominios cerrados”. Aquí vale la pena repetir una parte del posteo de los habitantes de clase media-alta en Jardines de la Viña, acerca del futuro proyecto de Las Tinajas: “Existen riesgos altos de delincuencia, tendrás que levantar muros, poner protecciones en puertas y ventanas”. Se hace necesario, entonces, distinguir cuáles son las motivaciones de los propietarios para poner rejas y cuáles son los efectos simbólicos para los vecinos o transeúntes. Los cerramientos se usan para protegerse, y el tamaño de la reja generalmente denota qué tan desprotegidos se sienten sus propietarios. Pero las rejas también tienen un efecto disuasorio, como todo aparato de seguridad. Y muchas veces este efecto es más importante que el simple cerramiento físico, constituyéndose en un mensaje específico hacia todos los desconocidos. Y en el caso de este barrio, no solo los habitantes de La Loma y de las villas Carlos Witting y Silva Henríquez son desconocidos. Todos son desconocidos y potenciales “delincuentes” (como el hijo de Francisca), y el mensaje de las rejas y los aparatos de seguridad va dirigido a todos ellos.

### Conclusiones

En función de las cuatro dimensiones de la integración socioespacial, se pueden extraer algunas conclusiones.

En términos de la *dimensión física*, este caso presenta una alta proximidad entre distintos grupos sociales, reflejando una “diversidad abismante”, como lo describiera un funcionaria del Municipio de La Florida. Sin embargo, existe mucho encerramiento, poco uso colectivo del espacio público y un bajo apego territorial en las redes sociales de la clase media. De este modo, la cercanía física en el barrio hace más crítica la segregación en otras esferas de socialización, como la educación y la recreación. Luis, párroco de la Iglesia San José de las Mercedes, resume este problema: “Es posible la diversidad, siempre y cuando existan puntos de contacto. Una diversidad encerrada en los condominios, no me interesa para nada”.

En términos de la *dimensión funcional*, a pesar de los intercambios de bienes y servicios, muchos habitantes de bajos recursos no sienten los beneficios, enfatizando incluso que “el barrio sería lo mismo con o sin habitantes de clase media”. Los grupos de bajos recursos destacan la llegada de nuevos servicios al barrio, pero no lo sienten como suyo y, en ocasiones, terminan usando su propio comercio de autoabastecimiento. Y si bien la llegada de la clase media ha traído algunas posibilidades de empleo para la clase baja, este tipo de empleo solo mantiene el *statu quo* y las altas desigualdades.

En cuanto a la *dimensión relacional*, se observa la existencia de una sola comunidad: la clase baja establecida y cohesionada, la cual no se relaciona de manera significativa con la clase media, debido a las divisiones del clasismo y las políticas focalizadas.

Y respecto de la *dimensión simbólica*, existe una identidad poco definida del barrio; la clase baja siente que los cambios no son para ellos, y la clase media no siente que el barrio es totalmente propio. Además, no existe mucho reconocimiento del valor del “otro”, más allá de los recursos que trae la clase media o de la importancia del trabajo que desarrolla la clase baja.

En resumen, es difícil pensar que exista integración cuando solo una sola dimensión presenta resultados medianamente positivos (dimensión funcional), en un contexto general de fragmentación urbana (M. Pérez, 2011). Y como se ha planteado aquí, los intercambios funcionales no reducen la pobreza, lo cual ya ha sido comprobado en exhaustivos estudios que comparan los efectos socioeconómicos de la mezcla social entre barrios homogéneos y barrios heterogéneos (véase Ostendorf, Musterd & De Vos, 2001). Tal como Chamboredon y Lemaire (1970) afirman décadas atrás (corroborado por Préteceille, 2003), la coexistencia local de grupos sociales diferentes no es garantía automática de mejor integración social, ya que a menudo genera competencia y conflictos.

A partir de estos argumentos se pueden extraer algunas críticas a la literatura existente sobre integración en barrios de condominios cerrados y vivienda social. Primero, se asume la dispersión territorial como vía prioritaria para el mejoramiento de la pobreza (a través de políticas de suelo), en vez de pensar en políticas de redistribución territorial de recursos y oportunidades. Segundo, se asume que los barrios diversos son positivos por los intercambios funcionales, sin tomar en cuenta la persistencia de la segregación y la desigualdad. Y tercero, se propone que el principal problema por resolver es la disposición de la clase media a vivir junto a la clase baja (Sabatini et al., 2012, véase gráfico 7), dejando fuera de la ecuación el problema inverso: la disposición de los más pobres a vivir con vecinos de mayor estatus y, más significativo aun, la importancia que le dan a esa posibilidad. En resumen, el problema presentado en este caso no se limita a la concentración o desconcentración física de la pobreza (y sus efectos de barrio), sino sobre todo a la superposición de variadas órbitas de segregación, estigmatización acumulada y fuerte fragmentación institucional.

## Anexo metodológico

### 1. Figura 1 (derecha): distribución socioeconómica

A partir del porcentaje de habitantes de cada grupo socioeconómico por manzana (véase sección 2, abajo), se calculó un índice simple de Composición Socioeconómica de la Manzana (CSM) de la siguiente manera:

$$CSM = (\%ABC1 \times 100) + (\%C2 \times 75) + (\%C3 \times 50) + (\%D \times 25) + (\%E \times 0)$$

Así, una manzana con 100% de habitantes ABC1 obtiene un índice de 100, una manzana con 20% de cada uno de los cinco grupos obtiene un índice de 50, y una manzana con 100% de habitantes E obtiene un índice de 0. En la figura 1 (derecha), los colores oscuros están cercanos a un CSM de 0, y los colores claros a un CSM de 100. De todos modos, cabe señalar que el presente índice tiene solo la intención de entregar una visualización *a priori* de la distribución de grupos, pero no pretende reemplazar el significado que cada grupo atribuye al estatus socioeconómico de sí mismos y de los “otros”.

### 2. Tabla 1. Resumen del cambio sociodemográfico, 2002-2013

El censo 2012 tuvo varios problemas en la obtención y tratamiento de los datos (ej. alto nivel de imputación), y finalmente se recomendó repetirlo en 2017. Por tanto, los datos de dicho censo perdieron credibilidad y el acceso a la información quedó deshabilitado.

Dadas estas limitantes, se elaboró una estimación de la población del área de estudio para el año 2013 de la siguiente manera. Primero, solo se midió el cambio socioeconómico y demográfico del área a partir de nuevas manzanas y nuevos conjuntos habitacionales construidos. Se asumió, entonces, que el número de predios es igual al número de hogares, y que en las manzanas que se mantienen de 2002 a 2013, la distribución de grupos socioeconómicos y la población es la misma que en 2002. Segundo, se trabajó **sobre la base de la cartografía y censo 2002**, detallando grupos socioeconómicos por manzana: ABC1, C2, C3, D y E (metodología de *marketing*)<sup>3</sup>. Tercero, se elaboró un plano actualizado según Plan Regulador de La Florida, Google Earth y observaciones en terreno. Cuarto, se contó el número de predios por manzana, según plano actualizado, obteniendo así el número actual de hogares (tras las nuevas construcciones después de 2002). Quinto, se utilizó un tamaño promedio de hogar según grupo socioeconómico (por deciles de ingreso, según Instituto Nacional de Estadísticas, INE). Sexto, según observaciones en terreno, se imputó la distribución porcentual de grupos socioeconómicos para las manzanas nuevas, desde otras manzanas similares. Y séptimo, para obtener la

3 Si bien esta metodología ha sido bastante cuestionada, esta base de datos era de las únicas disponibles para hacer una primera aproximación a la estratificación social del área. Cabe señalar nuevamente que este estudio utilizó esta base de datos como una referencia inicial, pero el principal factor tomado en cuenta fue la consideración de cada grupo social acerca de qué factores definen ser de clase baja o ser de clase media o media-alta.

población total por manzana, se dividió el número total de hogares por la sumatoria de los cocientes entre el porcentaje de población por grupo socioeconómico y el tamaño de hogar por grupo.

Para las proyecciones de las figuras 3, 4 y 5 se utilizó el censo 2002 como base, y con el número de viviendas del pre-censo 2011 y las encuestas CASEN (véase sección 5, abajo) de los años 2000 y 2009, se extrapolaron los datos del censo 2002.

### 3. Procedimientos de selección de entrevistados, levantamiento de datos y análisis de datos

**Selección de entrevistados.** Para reducir la posibilidad de sesgo de selección, antes de reclutar residentes para las entrevistas, se crearon distintos perfiles (basado en edad, ingreso y tamaño familiar), de modo de representar la variedad de los grupos de alto y bajo estatus. Luego, se accedió a los residentes por medio de organizaciones locales (juntas de vecinos, juntas de adelanto), a las que se les pidió contactos de residentes que calzaron con los perfiles antes señalados. Después de conseguir tres residentes en cada grupo social, se siguió con la técnica de “bola de nieve” (o muestreo en cadena), pidiéndole a los entrevistados más contactos entre sus redes sociales. Así, la elaboración de distintos perfiles en cada grupo fue crucial para reducir los sesgos, dado que el éxito de la técnica de “bola de nieve” depende fuertemente de los contactos iniciales.

**Levantamiento de datos.** Incluyó recolección de literatura sobre la historia del caso, recolección de información espacial y socioeconómica y, lo más importante, un estudio de caso cualitativo para el cual se emplearon entrevistas, observaciones de campo e inventarios espaciales. Las *entrevistas en profundidad* (semiestructuradas) se dirigieron a residentes de bajo estatus (N=20), de alto estatus (N=20) y a actores institucionales (N=10)<sup>4</sup>, con los que se discutieron experiencias sobre la diversidad socioeconómica, oportunidades para habitantes de bajos ingresos, influencia de las instituciones locales, relaciones entre grupos y el rol de los espacios públicos. Las *observaciones de campo* se usaron para estudiar espacios clave de encuentro intergrupos<sup>5</sup>, examinándose cómo las jerarquías sociales son desplegadas en situaciones de la vida real. Se desarrollaron veinte observaciones (de tres horas cada una), en las que se combinaron observación pasiva con algunas preguntas a los actores del lugar, guardándose notas y comentarios analíticos. Y los *inventarios espaciales* sirvieron para estudiar cómo el espacio es usado y transformado, para lo cual se observaron los rastros espaciales de la presencia simbólica de cada grupo social a través de

4 Las instituciones elegidas fueron las siguientes: Escuela Lo Cañas (Municipal), Colegio Quinto Centenario (Particular Subvencionado), Tenencia de Carabineros Los Jardines (La Florida), Departamento de Participación Ciudadana (Municipalidad de La Florida), Departamento de Vivienda (Municipalidad de La Florida), Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU, encargado proyecto Las Tinajas), Carlos Montes (diputado por La Florida), Iglesia San José de las Mercedes, Unión Comunal de Allegados, y Agrupación “Red de Defensa de la Precordillera”.

5 Se observaron distintos espacios comerciales, distintas plazas, paraderos de buses, y una manifestación ciudadana a nivel comunal.



mapeos, anotaciones y fotografías. Se desarrollaron diez inventarios (caminatas de dos horas) para mapear y fotografiar usos de suelo no residenciales, usos temporales, signos de actividad, marcadores de estatus, tipos de vivienda, tipos de rejas, etcétera.

**Análisis de datos.** Este consideró cuatro pasos. Primero, se creó un perfil de barrio con base en la información espacial y cuantitativa recolectada anteriormente (incluyendo estadísticas descriptivas para algunos temas clave). Segundo, se desarrolló una primera vuelta de codificación cualitativa (de entrevistas y notas de campo), durante el trabajo de campo. Se utilizaron códigos descriptivos, separándose a los actores por categorías. La codificación fue abierta, pero también dirigida a explorar las principales variables del estudio (dimensiones de la integración socioespacial). Tercero, se desarrolló una segunda vuelta de codificación, en la que se redujo el exceso de códigos a un número más manejable, creando salidas de cada código y luego resumiendo las ideas en cada cita, de modo de no perder riqueza en la información. Además, en esta etapa se crearon visualizaciones espaciales a partir de los inventarios. Y cuarto, se efectuó una serie de “manipulaciones analíticas”, poniendo la información en distintas organizaciones, haciendo matrices de categorías con evidencia específica y creando visualizaciones de datos (ej. diagramas de flujo) para examinar la información y empezar a desarrollar una reconstrucción teórica.

#### 4. Motivos de la selección del caso y sus características

El área alrededor de La Loma en La Florida se seleccionó por su representatividad como caso extremo de diversidad socioeconómica en el Gran Santiago. Para medir la diversidad socioeconómica, se creó el Índice de Diversidad Barrial (IDB):

$$IDB = \frac{|P_{abc1} - P_{de}| + (|50 - P_{abc1}| + |50 - P_{de}|)}{2}$$

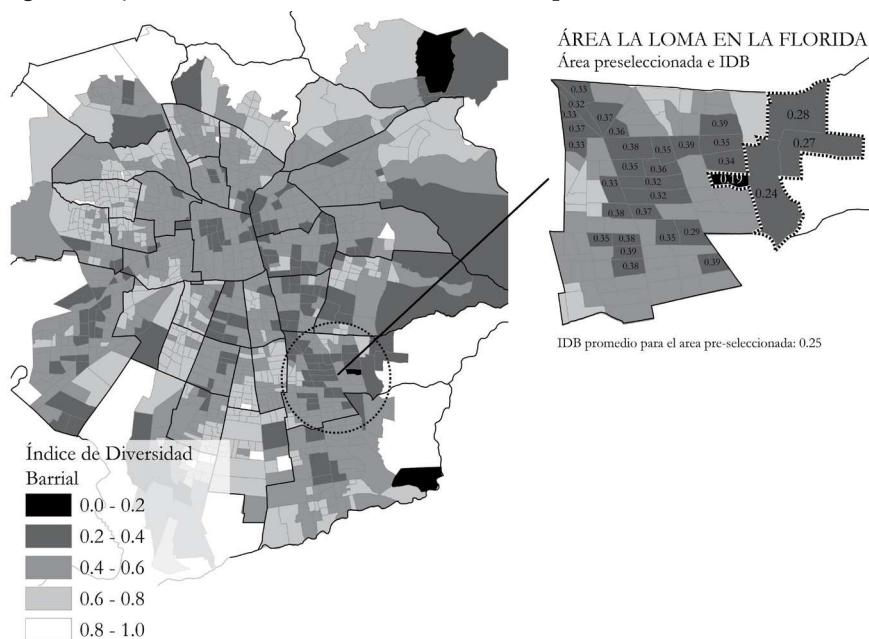
Donde:

P<sub>abc1</sub>: % población ABC1

P<sub>de</sub>: % población DE

El Índice de Diversidad Barrial mide “diversidad” como la situación más cercana a estar 50%-50% entre los dos grupos más opuestos (en poder y estatus) en una ciudad. El índice va de 0,0 a 1,0, donde 0,0 representa la más alta diversidad de un barrio (o más baja segregación), y 1,0 la más baja diversidad (o más alta segregación), ya sea de residentes pobres o ricos. Esta situación de 50%-50% representaría una distribución de poder relativamente más igualitaria entre grupos extremos y, por lo mismo, no está en proporción con la población total de un grupo social en la ciudad (como lo es con el Índice de Disimilaridad). Usando el IDB, entonces, la figura 7 abajo muestra la localización del área de estudio en un mapa de diversidad a partir de zonas censales en el Gran Santiago (colores oscuros indican IDB cercano a 0, y colores claros indican IDB cercano a 1).

**Figura 7 | Localización del área de estudio en mapa de diversidad barrial (IDB)**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL CENSO 2002

Tal como se ha repetido en este anexo, la selección del caso mediante el IDB es solo una aproximación inicial, pero no reemplaza el significado de la diversidad socioeconómica del barrio para sus habitantes y actores institucionales (como la descripción de “diversidad abismante”, por parte de una funcionaria del Municipio).

## 5. Siglas y fuentes

CASEN: la encuesta de Caracterización Económica Nacional (CASEN) es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile cada dos años y su objeto de estudio son los hogares. Los datos de la encuesta son públicos y se pueden obtener en: <http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/>

SIMCE: la prueba SIMCE, del sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje de Chile, entrega información sobre los estándares de aprendizaje de estudiantes de diferentes niveles de enseñanza. Los resultados son públicos y se pueden obtener en: <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/bases-de-datos-nacionales/>

## 6. Definición de cuadrantes 169 y 273

Los cuadrantes son divisiones de territorio de una determinada unidad policial, definidos por el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (o Plan de Vigilancia por Cuadrantes). Carabineros de Chile, la policía uniformada de Chile, recopila información acerca de los delitos ocurridos en cada cuadrante. La información es pública

y se solicita a Carabineros de Chile mediante el sistema de transparencia: [http://www.carabineros.cl/transparencia/solicitud\\_informacion.html](http://www.carabineros.cl/transparencia/solicitud_informacion.html)

El cuadrante 169 limita con Santa Julia al norte, límite urbano de La Florida al oriente, Trinidad Oriente al sur, y avenida La Florida al poniente. El cuadrante 273 limita con Walker Martínez al norte, Tobalaba al oriente, Santa Julia al sur, y avenida La Florida al poniente. Si bien los mencionados cuadrantes abarcan un área más grande que el área de estudio, los datos comparados de los últimos años entregan un panorama general de los niveles de delincuencia de la zona.

### Referencias bibliográficas

- Alvarado, M. & Fernández, H. (2011). Una narración fundacional para una antropología filosófica chilena: *Raza chilena* de Nicolás Palacios. *Cinta de Moebio*, 40(1), 47-63. En <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/40/alvarado.html>
- Arthurson, K. (2012). *Social mix and the city: Challenging the mixed communities consensus in housing and urban planning policies*. Collingwood, Australia: CSIRO Publishing.
- Barozet, E. (2011). Zu den Herausforderungen der Ungleichheitsmessung in Lateinamerika. Einige kritische Anmerkungen zu den existierenden Instrumenten und Verbesserungsvorschläge anhand des chilenischen Fallbeispiels. En H. J. Burckhardt & I. Wehr (Eds.), *Latin America's denied social contract: On the difficulties of transforming political into social participation* (pp. 309-330). Baden-Baden: Nomos. En <http://www.desigualdades.cl/wp-content/uploads/2010/11/Barozet-capitulo-Nomos-alem%C3%A1n2.pdf>
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cashin, S. (2004). *The failures of integration: How race and class are undermining the American dream*. Nueva York: Public Affairs.
- Chamboredon, J.-C. & Lemaire, M. (1970). Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. *Revue Française de Sociologie*, 11(1), 3-33. doi: 10.2307/3320131
- Contardo, Ó. (2012). *Siúatico: Arribismo, abajismo y vida social en Chile*. Santiago: B-Vergara.
- Contreras, D., Cooper, R., Herman, J. & Neilson, C. (2005). Movilidad y vulnerabilidad en Chile. *Expansiva En foco*, 56(1), 1-16. En [http://expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/12102005130329.pdf](http://expansiva.cl/media/en_foco/documentos/12102005130329.pdf)
- De la Jara, A. M. (2003). *La Florida, construyendo futuro*. Santiago: ONG Cordillera.
- DeFilippis, J. & Fraser, J. (2010). Why do we want mixed-income housing and neighborhoods? En J. Davies & D. Imbroscio (Eds.), *Critical urban studies: New directions* (pp. 135-147). Albany, NY: State University of New York Press.
- Ducci, M. E. (2000). Santiago: Territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana. *EURE*, 26(79), 5-24. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007900001>
- Durkheim, E. (1997). *The division of labor in society*. Nueva York: Free Press.

- Espinoza, V. & Barozet, E. (2009). ¿De qué hablamos cuando decimos “clase media”? Perspectivas sobre el caso chileno. *Serie En Foco*, 142(1), 1-33. En [http://www.expansiva.cl/publicaciones/en\\_foco/detalle.tpl?iddocumento=27082009115400](http://www.expansiva.cl/publicaciones/en_foco/detalle.tpl?iddocumento=27082009115400)
- Galster, G. & Killen, S. (1995). The geography of metropolitan opportunity: A reconnaissance and conceptual framework. *Housing Policy Debate*, 6(1), 7-43. doi: 10.1080/10511482.1995.9521180
- Gans, H. (2008). Involuntary segregation and the ghetto: Disconnecting process and place. *City & Community*, 7(4), 353-357.
- Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: Las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE*, 30(91), 29-52. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100003>
- Jargowsky, P. (1997). *Poverty and place: Ghettos, barrios, and the American city*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Marcuse, P. (2005). Enclaves yes, ghettos no. En D. Varady (Ed.), *Desegregating the city: Ghettos, enclaves, and inequality* (pp. 15-30). Albany, NY: State University of New York Press.
- Márquez, F. & Pérez, F. (2008). Spatial frontiers and neo-communitarian identities in the city: The case of Santiago de Chile. *Urban Studies*, 45(7), 1461-1483. doi: 10.1177/0042098008090684
- Massey, D. & Denton, N. (1993). *American apartheid: Segregation and the making of the underclass*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostendorf, W., Musterd, S. & De Vos, S. (2001). Social mix and the neighbourhood effect: Policy ambitions and empirical evidence. *Housing Studies*, 16(3), 371-380. doi: 10.1080/02673030120049724
- Pérez, F. (2006). Prácticas y representaciones de la vida barrial: El caso de los condominios y los conjuntos de vivienda social. *Proposiciones*, 35(1), 84-98. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=822>
- Pérez, M. (2011). The emergence of gated communities in the poor periphery: Reflections on the new urban segregation and social integration in Santiago, Chile. *Berkeley Planning Journal*, 24(1), 1-13. En <http://escholarship.org/uc/item/31b359g4>
- Préteceille, E. (2003). A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: O caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. *Caderno CRH*, 16(38), 27-48. En <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=142>
- Raczynski, D. (1994). Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: Balance y desafíos. *Colección Estudios cieplan*, 39(1), 9-73. En <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=65>
- Rodríguez, A. & Winchester, L. (2001). Santiago de Chile: Metropolización, globalización, desigualdad. *EURE*, 27(80), 121-139. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008000006>
- Roitman, S. (2011). Distinción social y hábitat residencial en América Latina. *Revista INVI*, 26(73), 17-71. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582011000300002>
- Ruiz-Tagle, J. (2013). A theory of socio-spatial integration: Problems, policies and concepts from a us perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 388-408. doi: 10.1111/j.1468-2427.2012.01180.x

- Ruiz-Tagle, J. & López, E. (2014). El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: Revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *EURE*, 40(119), 25-48. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100002>
- Sabatini, F. (1999). Crítica a la cultura antiurbana. *Ambiente y Desarrollo*, 15(1), 25-37. En [http://cipma.cl/web/200.75.6.169/RAD/1999/1-2\\_Sabatini.pdf](http://cipma.cl/web/200.75.6.169/RAD/1999/1-2_Sabatini.pdf)
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>
- Sabatini, F., Rasse, A., Mora, P. & Brain, I. (2012). ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas?: Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. *EURE*, 38(115), 159-194. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000300008>
- Sabatini, F. & Salcedo, R. (2007). Gated communities and the poor in Santiago, Chile: Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower-class areas. *Housing Policy Debate*, 18(3), 577-606. doi: 10.1080/10511482.2007.9521612
- Salcedo, R. & Torres, A. (2004). Gated communities in Santiago: Wall or frontier? *International journal of urban and regional research*, 28(1), 27-44. doi: 10.1111/j.0309-1317.2004.00501.x
- Sampson, R., Morenoff, J. & Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing “neighborhood effects”: Social processes and new directions in research. *Annual Review of Sociology*, 28(1), 443-478. doi: 10.1146/annurev.soc.28.110601.141114
- Saravi, G. (2008). Mundos aislados: Segregación urbana y desigualdad en la Ciudad de México. *EURE*, 34(103), 5-25. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300005>
- Savage, M. (2010). The politics of elective belonging. *Housing, Theory and Society*, 27(2), 115-135. doi: 10.1080/14036090903434975
- Strobl, R. (2007). Social integration and inclusion. En G. Ritzer (Ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology* (pp. 4437-4440). Malden, MA: Blackwell.
- Torche, F. (2006). Una clasificación de clases para la sociedad chilena. *Revista de Sociología*, 20(1), 15-43. En <http://www.revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/viewFile/27529/29197>
- Wacquant, L. (2009). The body, the ghetto and the penal state. *Qualitative Sociology*, 32(1), 101-129. doi: 10.1007/s11133-008-9112-2
- Waldman, G. (2004). Chile: Indígenas y mestizos negados. *Política y Cultura*, 21(1), 97-110. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702107>
- Wilson, W. J. (1987). *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Wirth, L. (1927). The ghetto. *American Journal of Sociology*, 33(1), 57-71. En <http://bit.ly/1Vvhq11>

# Inseguridad ciudadana y diferenciación social en el nivel microbarrial: el caso del sector Santo Tomás, Santiago de Chile

**Alejandra Lunecke.** Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | En la periferia de la ciudad de Santiago se observan zonas de viviendas sociales que se caracterizan por una alta concentración de precariedades económicas y materiales, segregación espacial, procesos de debilitamiento del tejido comunitario y altos niveles de inseguridad, esto último por la presencia de grupos vinculados a la criminalidad. En tal contexto, a partir de una investigación realizada en el sector Santo Tomás de la zona sur de Santiago de Chile, se analiza cómo incide en los procesos de debilitamiento del tejido social, la percepción de inseguridad asociada al delito y la violencia, en un medio de pobreza guetizada. Para ello se pone énfasis en las prácticas discursivas de los vecinos, las que dan cuenta de los juicios de valor existentes respecto de “lo peligroso” y “lo desviado”. Se discute cómo dichos juicios refuerzan las dinámicas de distinción social existentes en el nivel micro barrial y se alimentan de ellas.

**PALABRAS CLAVE** | inseguridad ciudadana, periferia urbana, integración social.

**ABSTRACT** | *There are large areas of social housing on the periphery of Santiago city, characterized by high concentration of economic and material precariousness, spatial segregation and social fragmentation processes. Along with this, high levels of fear of crime and citizen insecurity related to the actions of criminal groups are noted. Based on a research carried out in the area known as Santo Tomás, at the south of Santiago, the analysis is focused on the role of citizens' insecurity in social differentiation in a context of ghettoized poverty. The article focuses on the discursive practices of neighbors, which account for existing judgments about “the danger” and “the deviant”. Finally, the article discusses how such judgments reinforce (or not) the dynamics of the undermining of social capital at micro-level.*

**KEY WORDS** | *citizen insecurity, urban periphery, social integration.*

## Introducción

Las ciudades en Chile han sufrido profundas transformaciones a lo largo de las últimas dos décadas. La ampliación del radio urbano, la disminución de la segregación residencial a gran escala, la aparición de barrios cerrados en comunas tradicionalmente pobres (Márquez, 2003; Sabatini & Salcedo, 2007) y la consolidación de extensas zonas de concentración de viviendas sociales en la periferia (Sugranyez & Rodríguez, 2005; Hidalgo, 2007) definen hoy la morfología social de los centros urbanos. Además, destacan zonas precarizadas que se caracterizan por una alta homogeneidad social, concentración de desventajas materiales (físicas y económicas) y segregación física. Así lo evidencia el estudio realizado por Atisba en 2010, que da cuenta de la existencia de 64 territorios en Chile que fueron clasificados como guetos<sup>1</sup>, y que concentran una población de casi 1,7 millones de habitantes, de los cuales 44% se encuentra en Santiago, y el 56% restante en regiones (Atisba Consultores, 2010).

La situación descrita aparece más grave aún si consideramos que, además de la pobreza y la exclusión socioeconómica, los vecinos de muchos de los barrios caracterizados como guetizados enfrentan la presencia y acciones de grupos vinculados a la delincuencia y la violencia (Dammert & Oviedo, 2004; Lunecke & Eissmann, 2004; Manzano, 2010). Las principales consecuencias de estos fenómenos refieren a los sentimientos de deterioro de la calidad de vida e inseguridad que expresan los vecinos, y a su abandono de los espacios públicos. Específicamente la percepción de inseguridad refuerza la ruptura de los vínculos sociales, debilita el tejido social e incrementa la desconfianza interpersonal en estos vecindarios (Lunecke, 2012; Núñez, Tocornal & Henríquez, 2012), procesos que a su vez favorecen la criminalidad (Sampson, 2013).

Este artículo busca comprender cómo se producen estos procesos de debilitamiento del tejido social en territorios desaventajados, e indaga en aquellos mecanismos que –instalados en la vida cotidiana– generan diversas dinámicas de ruptura de los vínculos sociales. Con ello, se analiza el papel que desempeña (o no) la inseguridad ciudadana en tales procesos, poniendo especial énfasis en las prácticas discursivas y en las representaciones de los vecinos con respecto al espacio urbano que habitan.

### **Inseguridad ciudadana, peligrosidad y diferenciación social: aproximaciones teóricas**

La inseguridad que genera la criminalidad ha sido abordada desde distintas aproximaciones, y diferentes explicaciones han surgido para dar cuenta de este fenómeno. Entre ellas, es posible observar al menos dos grandes tendencias: aquellos estudios que se inscriben en la tradición cuantitativa y que identifican las causas que determinan el fenómeno (económicas, sociales, culturales y políticas); y, por otro lado, aquellas investigaciones socioculturalistas que lo relacionan con la inseguridad y la ansiedad que experimentan las personas frente a los cambios y los riesgos asociados a la vida contemporánea (Kessler, 2009).

---

1 El estudio, que abarcó un total de 25 ciudades, tuvo como principal objetivo identificar los guetos y cuantificar su población. Cuatro fueron los criterios de selección: homogeneidad social, concentración y tamaño, cobertura de servicios y accesibilidad.



Dentro de esta última línea teórica, destacan aquellas propuestas que indagan en el fenómeno buscando desentrañar el proceso por medio del cual se elaboran las percepciones de inseguridad y riesgo en la vida cotidiana. Entre ellas, por ejemplo, la propuesta simbólico-estructuralista de Mary Douglas (1992), quien propone que la percepción de inseguridad contiene elementos simbólicos de los juicios sobre “el peligro”, “la contaminación” y la percepción del “otro”. En sus estudios sobre riesgos, la antropóloga explica por qué algunos peligros son identificados como riesgos y por qué otros no; por qué algunos sujetos son percibidos como peligrosos y por qué otros no. Sus principales explicaciones se refieren a las barreras que construyen los grupos sociales, las organizaciones o las sociedades entre “el yo” y “el otro”, las cuales a su vez se definen con base en lo que entienden por “desviado” y a partir de cómo los grupos definen el “orden social”. Para la autora, tras la evaluación de riesgos que hacen los individuos existen otras preocupaciones y distinciones que son cultural y socialmente construidas. En esta definición, el uso de “lo peligroso” y de “lo riesgoso” remite a marcos morales y políticos particulares.

De manera similar, Lupton (1999) destaca que la inseguridad y la percepción de riesgo son “aprendizajes que deben ser considerados como convenciones compartidas, expectativas y categorías culturales establecidas sobre claras funciones y responsabilidades sociales” (p. 39). Lo que enfatiza esta aproximación es el relativismo cultural de los juicios sobre los riesgos, incluyendo las diferencias existentes incluso dentro de un mismo grupo social, relativismo que explica que en determinados contextos algunos hechos sean considerados riesgosos y en otros, no.

En este análisis, un elemento que se destaca es la elaboración del “otro” (la construcción de la “otredad”) y cómo dicha representación tiene un lugar determinante en la elaboración de lo peligroso. Para Douglas (1966), las ansiedades y el miedo son proyectados sobre determinados grupos sociales, aquellos que son marginalizados y estigmatizados como “los grupos de riesgo”. En esta matriz analítica, “el otro” es concebido como diferente al “yo”, es un sujeto que causa ansiedad y preocupación y del cual hay que proteger al propio cuerpo (objeto simbólico del yo).

Cercanos a esta perspectiva, también se encuentran aquellos estudios según los cuales lo que las personas expresan sobre el delito y el orden social está relacionado con valoraciones y significaciones culturales relativas al crimen y, por tanto, no constituye una respuesta racional frente a los riesgos percibidos. El delito a menudo opera como un símbolo que expresa otros problemas, conflictos, inseguridades y ansiedades relacionados con la vida comunitaria de las personas, sus vínculos interpersonales, su propio estatus social, su lugar en el mundo y el sentido que les dan a problemas que están fuera de su control. Así, el temor al delito no es siempre una respuesta al crimen, sino más bien una construcción sociocultural (Lupton, 1999). Esto es confirmado por Low (2001), quien realiza un estudio en dos barrios cerrados (uno en Los Ángeles y el otro en Nueva York) y establece que lo sustantivo es que el “discurso securitario” está fundado en lógicas de exclusión social basadas en la clase y, por tanto, la inseguridad se instala en la forma en que se construye al “peligroso”.

Al respecto, Pain (2000) da cuenta de una serie de estudios que ponen el énfasis en el vínculo entre la estructura social, la identidad, las relaciones de poder y el temor al delito. Según la autora, “el crimen, la violencia, el peligro y el temor tienen



un rol significativo en la exclusión social de grupos marginalizados. El etiquetamiento social de “los peligrosos” incide sobre la percepción de riesgo, puesto que en múltiples relatos sobre el peligro este se asocia a “extraños-distintos a uno” y, por tanto, la configuración del otro está socialmente mediada” (p. 373). Carvalho y Lewis (2003), quienes indagaron en diversas reacciones y respuestas frente al crimen, concluyen que en barrios con alta incidencia de crimen y violencia, las personas no siempre manifiestan alto temor. En muchos casos, la cotidianidad de la violencia lleva a naturalizar y normalizar los riesgos del entorno y, por tanto, el temor puede estar asociado a otros factores sociales. Entre ellos, destaca la desconfianza interpersonal, los modos en que se configuran los lazos comunitarios, y la percepción que las personas tienen sobre sí mismas, sobre los otros y sobre el estatus que ocupan en la estructura comunitaria. Al respecto, Walklate (2000) destaca que “entender la naturaleza de las relaciones interpersonales es una clave importante para comprender quiénes son los que tienen alto temor frente al delito” (p. 55). Y en la misma línea, Ian Taylor (1996) da cuenta de cómo este temor no solo se da en relación con el delito, sino que también responde a las preocupaciones que los vecinos tienen respecto al crecimiento de la ciudad y la desorganización del espacio, actuando como defensas contra “el otro diferente”, a quien se considera una amenaza.

A lo anterior Wacquant (2007) agrega que, en barrios guetizados, la estigmatización que recae sobre este tipo de territorios también agudiza las condiciones de aislamiento y de distanciamiento social interno, disminuyendo la confianza interpersonal y minando la solidaridad local. En la misma línea, Bauman (2004) destaca:

[E]n la actualidad, el barrio (...), se convierte en un espacio de competencia y conflicto, un campo de batalla lleno de peligros para la lid diaria de supervivencia. Este debilitamiento de los lazos comunitarios con la base territorial alimenta a su vez una retirada a la esfera del consumo privatizado y las estrategias de distanciamiento que socavan aún más las solidaridades locales y confirman las percepciones despreciativas del barrio. (p. 179)

En este sentido, Saraví (2004) propone que la segregación espacial de barrios y las condiciones de precariedad afectan no solo la forma en que se vive en la ciudad, sino también el sistema de relaciones sociales que se entretienen en y sobre el espacio urbano; es decir, incide sobre la fragmentación socioespacial de la interacción social y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad. Como señala el autor, “para bien o para mal, los vecinos son conocidos o extraños antes que amigos, e incluso cabe agregar que estas relaciones no necesariamente están exentas de conflictos o dominadas por valores y normas contrastantes” (p. 35).

Así, la inseguridad asociada a la criminalidad cristalizaría diversas preocupaciones y ansiedades públicas y privadas, definidas ya sea por los discursos imperantes, o por las mayores condiciones de incertidumbre, por relaciones y posiciones de poder, por el tipo de interacciones y vínculos construidos, y por las diferenciaciones de clase social y estigmas imperantes. En este sentido, Dammert (2012) destaca para el caso chileno que la elaboración del “otro peligroso” se asocia a distinciones sociales de raza, clase social y edad.

Estas dinámicas de diferenciación social se imbrican con el debilitamiento de los vínculos comunitarios, fragilización que a su vez favorece el desarrollo de carreras criminales, al perder la comunidad su capacidad de frenar el deterioro social y físico del barrio. Y es que, como destaca Sampson (2013), la eficacia de una comunidad para frenar la delincuencia en el entorno está fundada en el capital social, es decir, en vínculos que se tejen en y por sobre el vecindario.

### **Aspectos metodológicos**

Este artículo se desarrolla con base en información primaria obtenida en las villas La Zarzuela, Madre Teresa y La Serena del sector Santo Tomás, sur de Santiago, investigación enmarcada en el “Proyecto piloto de inseguridad y temor al delito en tres condominios de vivienda social de la zona Sur de Santiago”, realizado entre 2006 y 2008, en el cual participé. El estudio consideró una fase cuantitativa y una cualitativa. La fase cuantitativa tuvo como principal objetivo relevar datos en el nivel microlocal para una caracterización de las villas en materia sociodelictual (victimización, percepción de temor y características sociodemográficas). Para ello se aplicó una encuesta de carácter probabilístico en la que se consideró un total de 495 hogares de las tres villas señaladas. La unidad de observación fue la población de adultos de ambos sexos, de 18 años y más, residentes en las tres villas. El diseño muestral fue probabilístico hasta la selección final de sujetos, con un error de +/- 4,1 y un nivel de confianza del 95%. La fase cualitativa involucró un trabajo etnográfico en el año 2007, que comprendió entrevistas en profundidad realizadas a vecinos, entrevistas a informantes clave, la participación en actividades comunitarias y familiares, y observación participante en parques y plazas.

La información primaria obtenida mediante las metodologías descritas fue complementada con la revisión de fuentes de información secundaria; entre ellas, documentos oficiales y bibliografía relacionada con el tema.

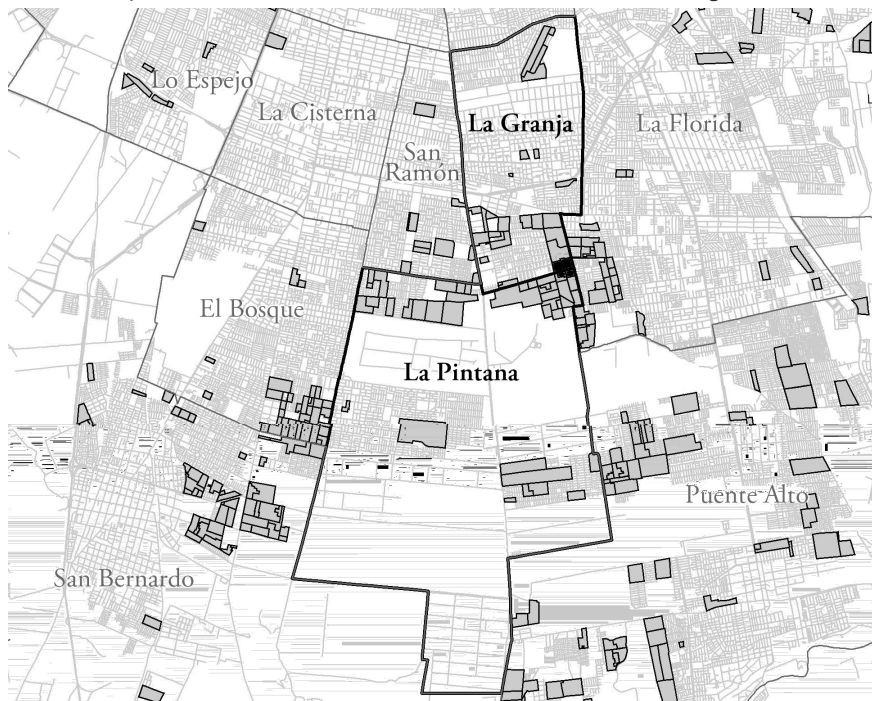
### **El contexto: las villas y las condiciones de pobreza guetizada**

Las villas La Zarzuela, Madre Teresa de Calcuta y La Serena son tres conjuntos de vivienda social que se localizan en el límite urbano entre las comunas de La Pintana y La Granja, alrededor de avenida. Santo Tomás en la zona sur de Santiago<sup>2</sup>.

Estas villas fueron construidas por el Estado en 1983 (Villa La Serena) y 1991 (villas La Zarzuela y Madre Teresa, de La Pintana), y destinadas a habitantes de otras comunas y barrios de la Región Metropolitana. Comparten bajos niveles de calidad de vida urbana con el resto de los vecindarios de las dos comunas, las cuales, según un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, se ubican por debajo del promedio nacional<sup>3</sup>.

2 En Chile, el concepto de villa responde a un núcleo de viviendas que comparten un conjunto de características. Pese a que en este caso se trata de viviendas precarias, el concepto de “villa” en Chile no se asocia siempre directamente a viviendas con déficit de infraestructura (como, por ejemplo, las villas miseria de Argentina).

3 El índice de calidad de vida urbana (tcvu) elaborado por la Pontificia Universidad Católica de

**FIGURA I | Localización sector Santo Tomás, zona sur de Santiago**

FUENTE SUR PROFESIONALES, 2007

Los tres conjuntos suman un total de 1.089 unidades de viviendas, siendo la más grande Villa La Serena, con un total de 693 unidades construidas en el año 1989; la sigue Villa La Zarzuela, que tienen un total de 248 viviendas, y luego Villa Madre Teresa de Calcuta, la menor de todas, que presenta un total de 112 unidades habitacionales. Respecto a las características de sus habitantes, la distribución de la población según género da cuenta de que el mayor valor porcentual corresponde a mujeres, con un total de 53,2%, mientras que el 46,8% restante son hombres. En términos etarios, se trata de una población joven, puesto que el 74,5% tiene entre 18 y 49 años de edad.

Al analizar las características y la forma de vida en estas villas, no solamente llaman la atención las malas condiciones físicas y materiales de las viviendas, del entorno y de la infraestructura vecinal, sino también otros múltiples elementos que dan cuenta de su condición segregada y de barrio guetizado. Entre ellos, la alta concentración de grupos socioeconómicamente pobres, la localización periférica de

---

Chile (investigación realizada entre 2012 y 2015), se miden las condiciones objetivas de los conjuntos habitacionales generados a partir de las actuaciones y dinámica de transformación del espacio urbano inducidas por actores públicos, privados y de la sociedad civil. Este índice integra indicadores de vivienda y del entorno, la salud y el medioambiente, las condiciones socioculturales, condiciones laborales y condiciones del ambiente favorables para los negocios (en <http://www.estudiosurbanos.uc.cl/component/zoo/item/indice-de-calidad-de-vida-urbana-icvu>).

los conjuntos y las dificultades de accesibilidad (transporte urbano). Además, se trata de un sector altamente estigmatizado y donde las fuentes de oportunidades laborales se encuentran fuera y lejanas al barrio. Se constata también baja presencia física de reparticiones del Estado. A ello se suman problemas de inacción juvenil, venta y consumo de drogas y violencia vinculada a grupos juveniles.

Siguiendo a Sabatini (2003), la “malignidad social” del vecindario se expresa en la violencia y delincuencia ejercida por grupos específicos del sector. Según la encuesta realizada para este estudio, el nivel de victimización en 2007 ascendía a 44,7% (6,4 puntos porcentuales más alta que la victimización urbana nacional), siendo los robos, las lesiones y las amenazas a los vecinos los problemas más comunes. Estos datos son congruentes con los entregados por la policía para el mismo periodo, según los cuales existe en estas tres villas una alta tasa de denuncias reportadas por concepto de violencia intrafamiliar (con un 33,3% de todas las denuncias), robos con violencia (26,3%) y lesiones (17%). Asimismo, quienes sufren más la violencia en el barrio son los jóvenes de 18 a 29 años, y quienes la ejercen son en su mayoría—según los vecinos— jóvenes que consumen drogas u otras personas del mismo vecindario. En relación con la percepción de temor, la mayoría de los vecinos teme a los jóvenes y a las pandillas juveniles que consumen y venden drogas. Este temor al delito hace que las personas se replieguen en sus espacios privados y eviten ciertos lugares públicos, y disminuyan sus salidas en horarios nocturnos.

Por otra parte, al analiza la composición social del vecindario, destaca la extendida precariedad socioeconómica de las familias de las villas. La información da cuenta de que no es posible identificar familias que se alejen de la media en términos socioeconómicos. Así, por ejemplo, en materia laboral, el 31% de los habitantes trabaja como obrero o empleado en alguna empresa privada; el 24,1 % es dueña de casa<sup>4</sup> y en un 20% son trabajadores por cuenta propia. El porcentaje de desempleados y/o cesantes llega a 6,2. En materia educacional, la gran mayoría de la población no tiene educación secundaria completa (solo el 22,8% la tiene) ni títulos técnico-profesionales (solo el 1,3% tiene algún tipo de educación técnica) ni títulos universitarios (solo el 0,4% tiene educación universitaria completa). Estas características sin duda ponen en evidencia la vulnerabilidad económica de las familias que habitan en estos territorios.

A lo anterior se suman las malas condiciones de habitabilidad existentes, puesto que las viviendas alcanzan solo los 34,74 metros cuadrados construidos y presentan—como refleja la figura 2— precarias condiciones materiales. Se observan también escasos espacios de encuentro comunitario, esparcimiento y áreas verdes, y graves problemas de accesibilidad, que afectan a los vecinos cotidianamente.

Por otra parte, la ubicación de los tres conjuntos en estudio, en el límite urbano de las comunas de La Granja y La Pintana, hace de ellos una trama urbana continua que no se relaciona con la división políticoadministrativa existente. Estas villas se empalman alrededor de avenida Santo Tomás, cercanas a las autopistas Acceso Sur y Américo Vespucio; sin embargo, la presencia de estas importantes vías no

4 “Dueña de casa”, se refiere a aquellas mujeres que son inactivas en términos de ocupación laboral y que, al consultarles por su ocupación principal, destacan el trabajo que desempeñan al interior del hogar.

se corresponde con los problemas de acceso que reportan sus vecinos (porque no cuentan con autos). Así, el acceso a las villas es lento y se logra principalmente a través de avenida Santo Tomás, por la cual circulan buses y colectivos que conectan con avenida Santa Rosa (ruta de acceso principal para llegar al centro y oriente de la ciudad, donde se concentran los lugares de trabajo). Además, por su condición de límite comunal, las villas se encuentran alejadas de las oficinas municipales y también de varios de los servicios locales, al igual que de escuelas, colegios y lugares de trabajo.

**FIGURA 2 | Vivienda en Villa La Serena**



FUENTE FOTOGRAFÍA FACILITADA POR SEBASTIÁN BUENO

Otra característica que destaca en este barrio es el “abandono” por parte del Estado que manifiestan los vecinos, percepción que incluye al gobierno central, el poder local, servicios policiales, etcétera. En ello influyen tanto la localización periférica como la condición de frontera comunal de estos vecindarios. Según se consigna en las entrevistas realizadas, es reconocida la falta de priorización que ha tenido este sector por parte del Municipio. Tal postergación, sumada a los problemas de conectividad con los centros de servicios, ha llevado a que una parte importante de los vecinos se vinculen con los servicios municipales –en especial los referidos a la salud– de otras comunas aledañas. La falta de precedencia es explicada por algunos vecinos en términos electorales: muchos de ellos no se han cambiado de comuna para votar, por lo que no son prioridad política para los alcaldes. Este “abandono” no solo da cuenta de una deficiencia en términos funcionales/económicos (con efectos sobre las condiciones físicas y materiales de las familias), sino que más bien señala cómo ha fallado el Estado en la función de integración social simbólica de los pobres urbanos (Márquez, 2004).



FIGURA 3 | Deterioro de espacios públicos. Plaza Villa Madre Teresa de Calcuta



FUENTE FOTOGRAFÍA DE LA AUTORA

En los términos propuestos por Hidalgo (2007), los conjuntos habitacionales como los aquí estudiados responden a un tipo de política urbana fomentada por el Estado, la “precariópolis estatal”, que configura “una ciudad que se caracteriza por el aumento de extensas áreas habitacionales precarizadas producto de la ubicación periférica y de las condiciones urbanas deficitarias y que muestran signos de exclusión y desigualdad diferentes a los vividos en décadas anteriores” (p. 1). Y es que estas villas de Santo Tomás responden a las dinámicas de segregación de las ciudades chilenas producto de las políticas de vivienda social del Estado, a la vez que representan dos momentos diferentes de ellas: el primero, la política de vivienda impulsada por la dictadura militar (1973-1990), que localizó en Villa La Serena a muchas familias pobres residentes hasta entonces en el sector oriente de la ciudad, y a otras que venían de la misma zona sur de Santiago. El segundo momento corresponde a las políticas habitacionales impulsadas por el primer gobierno democrático (1990-1994) (Villas La Zarzuela y Madre Teresa). Para el autor, ha sido el Estado chileno el que, a través de las políticas de vivienda, ha ejercido una influencia determinante en el patrón de segregación residencial: “Directa o indirectamente, construyendo nuevas viviendas, otorgando soluciones transitorias o derechamente desatendiendo a los sin casa, el Estado distribuye y acumula a la población más pobre en áreas específicas, distanciándolos de su capacidad de integración con el resto de la ciudad. Esto ha producido una profundización de las distancias físicas y sociales, entre los depositarios de la acción pública con el resto de la ciudad” (p. 58).

Para Sabatini y Brain (2008), este tipo de barrios pobres se diferencia de los antiguos vecindarios urbanos populares. Según los autores, los estudios empíricos muestran que en el pasado (antes de la década de los setenta), la segregación espacial de los grupos populares no tenía los efectos de desintegración social que muestra actualmente. Hoy se evidencian peores resultados en términos de rendimiento escolar y empleo, y también cifras más altas en materia de inacción juvenil, y la explicación a ello es que en la época predictadura militar había una preocupación social y política por los sectores urbanos más pobres que favorecía su organización y empoderamiento. Así,

mientras en el pasado la segregación de las familias de menos ingresos tenía efectos tanto negativos como positivos, ahora se están agravando sus efectos más complicados de descomposición social. Iguales, o incluso, menores niveles de segregación espacial en Santiago, estarían dando paso hoy a fenómenos de guetización de los barrios populares, que no existían antes o que eran mucho menores. (...) Estudios muestran que, entre los hogares que viven en los conjuntos más segregados es mayor el desempleo y menor la probabilidad de salir de la pobreza. (Sabatini & Brain, 2008, p. 10)

Para Wormald y Sabatini (2008), mientras en los años ochenta los problemas de exclusión que afectaban a los hogares de menores recursos equivalían a una “modernización trunca”, ahora consisten en una “integración precaria”. Así, y si bien la pobreza ha disminuido, la probabilidad de que las personas vuelvan a ella es mucho mayor que en décadas anteriores, convirtiendo estos territorios en focos de expresiones de anomia, cuya presencia contribuye fuertemente a la erosión de la calidad de las relaciones sociales en las ciudades.

De esta forma, se puede señalar que el habitar en estas villas del sector Santo Tomás está caracterizado por la condición de precariedad social y económica, que se agudiza por la condición de abandono que sienten sus vecinos respecto al Estado. El aislamiento surge como uno de los aspectos más mencionados al momento de dar cuenta de las condiciones de vida en el barrio. La demanda por mayor cobertura de servicios, por presencia de las policías y de autoridades locales, es recurrente. En este sentido, es posible hacer extensivo a estos territorios las conclusiones a las que llega Márquez (2004), entre las cuales plantea que más que una demanda por mejor materialidad de las viviendas, los vecinos de muchas villas construidas al alero de la política de vivienda social lo que realmente demandan es un mejor entorno, un mejor barrio, una mejor relación con la ciudad y con el Estado. De esta forma, la dimensión simbólica de la integración social cobra en este caso de estudio especial sentido.

### **La vida en el barrio, tejido comunitario y vínculos sociales**

Respecto a la vida en el barrio, y a partir de la percepción de los vecinos, las villas son territorios que han cambiado en el tiempo, en cuanto a las características de las personas y las dinámicas comunitarias que se desarrollan en ellas. Esto es, desde finales de los años ochenta hasta hoy, se ha pasado de villas con cohesión social y tranquilidad para vivir, a una situación de ascendente sensación de inseguridad y desconfianza interpersonal. Ello se vincula estrechamente con el hecho de que las

relaciones vecinales al interior de las villas están mediadas por los problemas que reportan sus habitantes, relativos a conductas delictuales entre los residentes, consumo de drogas, y las violencias concomitantes.

Ahora bien, las narraciones discursivas dan cuenta de que los vecinos declaran poseer buenas relaciones entre sí y destacan el buen nivel de conocimiento que tienen respecto a quienes residen en su entorno inmediato, la cordialidad existente y la buena disposición a ayudarse en casos específicos. Un joven lo expresa: “Aquí generalmente somos buenos vecinos, porque no peleamos; acá en este conjunto somos vecinos que nunca hemos tenido un problema, hemos sido súper unidos. El que sale dice ‘oye, échale una miradita a mi casa’, y nunca ningún problema” (Entrevista a vecino, 22 años). Sin embargo, estas relaciones de buena convivencia no se refieren a la villa en su totalidad, sino al pasaje o, más estrictamente, al vecino inmediato. Las relaciones de convivencia de cada grupo se concretan de manera más estrecha con aquellas familias que viven en la cercanía del hogar. La ausencia de relaciones a nivel de barrio —e incluso de otros pasajes— se confirma también en la inexistencia de identificación con un área territorial más allá del pasaje.

Junto a lo anterior, y cuando se trata de las relaciones que trascienden el límite del pasaje, se relativiza la positiva percepción de los vecinos respecto a sus vínculos, destacándose la sensación de que al interior del vecindario existe un proceso de deterioro de la convivencia. Aparece con fuerza en el discurso la idea de que antes la participación era mayor, especialmente en la etapa fundacional de las villas. Según se señala, en aquella época existían actividades comunitarias cotidianas que eran organizadas por los mismos residentes. A juicio de los entrevistados, este proceso de deterioro se explica por los problemas de inseguridad causados por quienes participan en actividades delictivas, pero también algunos señalan que se debe al individualismo presente en la sociedad. Ya sea por temor o bien por conductas individualistas, el hecho es que los vecinos tienen la percepción de que es mejor “dedicarse a lo suyo” y “no meterse con nadie”. Así lo manifiesta una vecina: “Y cuando llegamos acá era como bien familiar, en el día había actividades para los niños, en la noche para adultos, y todos estábamos en la cancha... ahora no se puede” (Entrevista a vecina, 62 años).

Así, y si bien se declara que existe buena convivencia, ello no implica que se tengan relaciones cercanas al interior de las villas. Los vecinos señalan que se comparte cada vez menos con los demás y hay cada vez menos canales de comunicación, y que la causa de ello es que no se confía en los otros. En la información recolectada durante la fase cuantitativa del estudio, se recoge que frente a la afirmación “En esta villa, se puede confiar en las personas”, un 53% de las personas declara estar en desacuerdo y muy en desacuerdo; y respecto a la confianza hacia las instituciones, la mayoría de los vecinos evalúa con notas bajo 5 (en una escala de 1 a 7) a las instituciones públicas<sup>5</sup>. A ello también se asocia la baja participación en redes sociales: según la encuesta aplicada, un 68% del total de personas declara no participar en ningún tipo de organización comunitaria.

---

5 Entre las instituciones consideradas se encuentran: Municipalidad, Sistema de Justicia, Carabineros, Gendarmería, Iglesias, Policía de Investigaciones.



Estos resultados coinciden con la información relevada sobre la organización social del barrio. En las tres villas, destaca el trabajo que realiza con jóvenes el párroco de la iglesia católica existente en el sector; sin embargo, la organización vecinal es débil y las juntas de vecinos se encuentran muy fragmentadas. En relación con estas, existe la junta de vecinos de Villa La Zarzuela y un centro vecinal en Villa Madre Teresa, pero ambas instancias presentan escaso reconocimiento por parte de los vecinos y débil convocatoria.

De esta forma, los datos ponen de relieve que ya sea por las dinámicas asociadas al actuar violento de algunos grupos o por procesos propios de la sociedad actual (la individualización), los vecinos expresan bajos niveles de confianza interpersonal y de participación social.

### **Los mecanismos de diferenciación social**

Al analizar las prácticas discursivas, es posible identificar mecanismos que, situados en un plano valórico y normativo, conllevan prácticas específicas de debilitamiento del tejido social. Entre tales mecanismos tienen especial relevancia las distinciones y diferenciaciones que los vecinos realizan respecto de conductas sociales atribuidas a grupos y sujetos determinados, y con las que califican los espacios comunitarios.

#### **Los códigos de conducta**

En primer lugar, se observa la existencia de códigos de conducta que definen las relaciones sociales. A partir de lo que se valora como bueno o malo, las personas configuran sus mapas de relaciones, distinguen entre quienes son como ellos (“el yo”) y quienes no (“los otros”), y es a partir de los diferentes comportamientos y actitudes que los sujetos “evalúan” a los otros y definen el tipo de vínculo que establecen con ellos. Así, por ejemplo, las narrativas de los vecinos presentan elementos que se valoran positivamente, destacando entre ellos una serie de conductas, tanto individuales como colectivas, que pueden ser agrupadas en tres conceptos: el “esfuerzo individual”, “la rectitud” y “la disposición a colaborar”. Estos elementos se constituyen en códigos de conducta, de modo tal que aquellos que los cumplen son positivamente valorados. Por el contrario, los rasgos que se valoran negativamente son “la falta de honradez”, “la violencia”, “la presencia de armas”, “la droga”, “los chismes” y “la envidia”. Estos elementos, que actúan como mecanismos de diferenciación social, que instalan en la práctica cotidiana una barrera entre el “ellos” y “el nosotros”, pueden resumirse en las contraposiciones entre “el esfuerzo” y “el tráfico de drogas”; entre “ser honesto” y “ser delincuente”; entre “ser transparente” y “ser envidioso”; y entre “la solidaridad” y “el individualismo”.

#### ***“El esfuerzo” vs. “el tráfico de drogas”***

En general, los pobladores son conscientes de las limitaciones estructurales en las cuales están inmersos. La falta de espacios físicos, la estrechez de los hogares, los bajos niveles de ingreso, el alto grado de cesantía, la presencia de drogas y de ciertas conductas violentas, son elementos presentes en la reflexión cotidiana que hacen sobre el entorno en el cual les ha tocado vivir. Sin embargo, no ven en estos elementos una

justificación para no intentar lograr algo mejor o “salir adelante”. Existen, al respecto, dos tópicos relacionados directamente con el esfuerzo individual: el trabajo y el estudio. Quienes son trabajadores y logran salir adelante son considerados como “ejemplos a los cuales seguir”; son vistos como personas emprendedoras, dignas de respeto y a las que se les da todo el apoyo, no solo de la familia, sino de los más cercanos en el vecindario. Así lo expresa un vecino: “Aquí lo que se ve bien es ganarse la vida honradamente, porque acá no cuesta nada ganarse la vida fácilmente; lo que cuesta es ganársela honradamente, y eso se nota” (Entrevista a vecino, 55 años). Junto al “trabajo honrado”, el estudio también aparece como un instrumento reconocido de superación de las condiciones de pobreza de la población, y por ello es altamente valorado. Por el contrario, a las personas que trafican droga se las percibe como individuos que se ganan el dinero “fácilmente”, sin realizar el esfuerzo que se asocia a las actividades laborales honradas. Este elemento también se vincula con los efectos de la entrada de la droga en las villas.

Ahora bien, la valoración del esfuerzo como código de comportamiento no se restringe al estudio y al trabajo. Existen acciones, como participar y mejorar físicamente tanto las viviendas como las villas, que se asocian a la cultura positiva del esfuerzo. Y es que los vecinos las vinculan con “la voluntad de surgir”. Esto puede apreciarse en la siguiente reflexión: “Bueno, de que hay gente que tiene ganas de salir adelante, hay, porque no todo es tan malo; hay mucha gente buena y jóvenes entusiastas” (Entrevista a vecina, 45 años).

#### *“Ser honesto y correcto” vs. “ser delincuente”*

La rectitud es una norma de comportamiento ampliamente valorada. Este elemento responde a un concepto amplio, el cual incluye conductas como la solidaridad y la cordialidad, pero también se asocia a otros valores, como la honestidad y el respeto al otro. De este modo, la honradez se configura como uno de los elementos que posee mayor peso al momento de preguntarles a las personas qué debe tener un vecino para que se pueda confiar en él, y en este sentido –tal como ha sido señalado– estudiar o trabajar en algo lícito se constituyen como indicadores relevantes de honestidad. Una condición absolutamente contraria se le asigna al microtráfico de drogas o al robo. Por su parte, la figura del respeto aparece respaldada como una de las características mayormente valoradas por los vecinos.

#### *“Ser transparente” vs. “la envidia” y “el cahuín”*

La transparencia es entendida por los vecinos como un conjunto de conductas que incluyen códigos de comportamiento relacionados con la sana convivencia. Entre ellos destaca el decir las cosas claramente, no andar “cahuineando” y “no tener envidia”<sup>6</sup>. Esta última constituye la conducta que se valora más negativamente, porque, a juicio de los vecinos, es un indicador de la falta de integración comunitaria. Ella se genera cuando quienes acceden a mejores ingresos y bienes materiales

6 “Cahuín”, es una palabra mapuche que significa enredo o alboroto. Refiere a comentarios y opiniones sin fundamentos y tiene una connotación negativa.

miran en menos al resto y eso a su vez produce envidia en quienes se sienten estigmatizados. Así lo destaca una vecina al ser consultada:

Lo malo es que hay mucha envidia, está a la orden del día (...) y claro, uno tiene cosas, pero para eso uno está entero endeudado. Y eso es pura envidia, porque todos saben que mi marido trabaja, mi hijo también, aunque no gana mucho dinero, pero que tiene un poco más genera mucha envidia. No sé, es la envidia y la falta de unión. Los jóvenes que están por mal camino, es porque les falta la unión de la misma gente que vive alrededor de ellos. (Entrevista a vecina, 48 años)

### *“Ser solidario” vs. “ser individualista”*

El ser solidario con los vecinos es un elemento valorado muy positivamente. La buena voluntad, la disposición al servicio, a ayudar al otro y realizar actividades comunitarias, son elementos percibidos positivamente. Así lo expresa una joven: “Hay gente sensible con lo que le pasa al del lado y yo he tenido la suerte de conocer ese tipo de personas acá” (Entrevista a vecina, 18 años).

Por su parte, las actitudes de aquellos que no se muestran solidarios o que se aíslan de la vida social son mal vistas, aunque se justifican someramente, dada la inseguridad que existe en el entorno. En este sentido, lo que se observa es una postura ambivalente respecto al aislarse y no participar. Se valora positivamente la participación, pero al mismo tiempo es extendida la práctica de no salir del hogar. Así lo expresa un dueño de botillería: “Es que yo te diría que no te vengái a vivir acá. Si podís irte, ándate mejor; pero si no te queda otra, yo te aconsejaría que te dediques a lo tuyo, no te metái con nadie y dedícate a tu pega, a tus estudios” (Entrevista a vecino, 44 años).

### **Sociabilidad diferenciada**

Una de las principales implicancias que tiene la aplicación de estos códigos de conducta sobre la vida comunitaria es la identificación de distintas categorías de personas a las cuales se asocian las conductas y actitudes antes señaladas, lo que implica una separación de los espacios de sociabilidad. Entre las categorías así establecidas destacan las siguientes.

### *“Gente de esfuerzo” vs. “flaites” y “delincuentes”*

En primer lugar, se define a “la gente de esfuerzo” por tener un trabajo, ser tranquila y no estar involucrada en conductas ilícitas, consumo de drogas y actos violentos. Por el contrario, se identifica a los “traficantes de drogas” como aquellos que asumen el tráfico de drogas como un trabajo formal e introducen prácticas violentas en las villas, principalmente asociadas al porte y uso de armas. Con estas mismas características se identifica a “los delincuentes”, dentro de los cuales se distingue a los ladrones de todo tipo de cosas y a los “cogoteros”<sup>7</sup>, vinculados a los consumidores problemáticos de drogas y alcohol y que en muchos casos –según señalan los pobladores– asaltan a otras personas de la villa para obtener ingresos para su consumo.

7 “Cogoteros” es un concepto que se utiliza en Chile y que refiere a quienes roban atracando a sus víctimas.

En esta misma categoría se incorpora a los “flaites”, vistos de manera negativa por la comunidad<sup>8</sup>. Así lo relata un joven:

Estamos invadidos por la cultura “flaite”, son como de otro lado de otro planeta, son como una tribu con sus zapatillas caras y su ropa deportiva y la música a todo chanco, son como una especie distinta. Te intimidan todo el tiempo, tienen más poder, se sienten con más poder, y si tú les decís algo, sacan un arma. Como que tienen más poder que uno, y así uno vive con temor de que me pase algo. (Entrevista vecino, 22 años)

#### “Jóvenes” vs. “adultos”

También aparece con fuerza en el relato la figura de “los jóvenes”, a quienes se les concibe desde una doble dimensión: por una parte, como actores negativos para la villa, cuando se los asocia al consumo de drogas y la delincuencia, calidad en que reciben la mayor cantidad posible de sanciones sociales; y por otra parte, como actores positivos, cuando se piensa en la prevención de malas conductas en ellos y su rehabilitación. En este último caso, se los percibe como víctimas del entorno en el cual se encuentra la villa: “Es que hay problemas entre los jóvenes y los adultos, no se llevan muy bien y es que los jóvenes a veces andan con esas cosas a escondidas. Están en la droga y robando, y es la juventud la que consume droga” (Entrevista a vecino, 55 años).

#### “Los del pasaje” vs. “el resto”

Al analizar la forma en que los vecinos representan el entorno en que viven, se identifica la sistemática diferenciación que hacen entre “los vecinos del pasaje” y el resto de la villa. Es recurrente en la narrativa de casi todos los entrevistados el establecer una especie de “barrera simbólica” entre quienes cohabitan el espacio más cercano y se reconocen como coterráneos, y “los otros”, a los cuales por cierto no se les conoce, de quienes se desconfía y a los que se les considera amenaza. Así lo declara una vecina: “Todos los que vivimos en esta manzana somos de “La Bandera”<sup>9</sup>, todo este lado, y los de más allá son de otros lados; y acá nosotros somos buenos vecinos, porque no peleamos, hemos sido unidos, pero el centro del problema son los del lado, y los que viven de este pasaje para allá” (Entrevista a vecina, 62 años).

#### “Los vivos” vs. “los tontos”

Una distinción que destaca en el discurso de los vecinos refiere a la existencia de los “choros” en el vecindario, que en general se vinculan a actividades ilegales (tráfico, consumo de drogas, robos, hurtos) y amenazan a las familias del vecindario<sup>10</sup>. Identifican la separación que hacen quienes participan en dicho mundo, los que son más vivos que otros, de los vecinos comunes. Asimismo, estos “choros” se asocian a

8 “Flaite” es un vulgarismo chileno que se usa para denominar a personas de malas costumbres, que presentan atributos vulgares.

9 La Bandera es un barrio de la comuna de San Ramón ubicada en la zona sur de Santiago.

10 En este contexto, el término “choro” se usa en Chile para denominar a un delincuente avezado y audaz.

jóvenes, y en muchos casos a pandillas del sector. Así se destaca en la siguiente cita: “No, ellos se acercan, piden, roban, ese es su trabajo. No pescan trabajos legales para nada, para ellos una persona que se gana la vida honradamente son ‘los tontos’ y ellos son ‘los vivos’” (Entrevista a vecino, 45 años).

### **Segmentación en el uso de los espacios**

La diferenciación social basada en estos códigos de conducta también tiene un correlato en la segregación en el espacio. El uso de los espacios comunitarios se define por el tipo de vínculo social existente entre quienes residen en las villas y por el nivel de confianza interpersonal, lo que lleva a que aparezcan claramente en el relato de los vecinos ciertos elementos de diferenciación al consultárseles por los espacios que utilizan. El elemento que marca la distinción dice relación con la sensación de inseguridad que expresan las personas, aspecto en el que incide primordialmente el nivel de conocimiento y cercanía que tienen con quienes ocupan los lugares. Mientras más desconocidos y lejanos son el espacio y quienes transitan por él o lo usan, mayor es la percepción de inseguridad y de riesgo.

#### *“La casa” vs. “la plaza”*

Es recurrente en el discurso de las personas la asociación entre “hogar” y “seguridad” y “plaza” con “peligro y amenaza”. La casa es percibida como el espacio más seguro y tranquilo, donde las personas se pueden desarrollar. A “la plaza” se le asigna una connotación negativa, de peligro, donde se desarrollan las actividades ilícitas, donde es posible recibir una amenaza, donde los jóvenes consumen y venden drogas, etcétera. La distinción entre espacio público y privado en este sentido es clara: “Lo primero que le diría a una persona –que ya lo he dicho–, que para estar bien, lo ideal es estar en su casa y no meterse con nadie. Eso le dije a una persona que se vino a vivir acá. Soy una convencida de que hay que estar en la casa y no buscar el peligro afuera en la plaza” (Entrevista a vecina, 62 años).

#### *“El ‘pasaje’ vs. ‘la villa’*

Otra distinción en cuanto al uso de los espacios y que también se vincula con la percepción de riesgo e inseguridad refiere a la valoración positiva que recibe el pasaje frente a la villa. El pasaje se asocia a lo seguro, conocido y la confianza, independientemente de la ocurrencia objetiva de hechos de criminalidad. La villa es un espacio desconocido, lejano, amenazante:

Me siento seguro en el pasaje, e inseguro y más amenazado donde menos conozco. Entrando a mi pasaje me siento más seguro, porque tengo una buena relación con todos los vecinos y todos me conocen y hay jóvenes con los que crecí, y una vez dentro del pasaje me siento bastante seguro. (Entrevista a vecino, 22 años)

## Discusión final

El principal objetivo de este artículo ha sido analizar cómo se producen los procesos de debilitamiento del tejido en un contexto de pobreza guetizada. En este sentido, las narrativas respecto a las condiciones de vida y al entorno barrial (y específicamente, en relación con quienes habitan en las villas analizadas) dan cuenta de los mecanismos de diferenciación social que producen segmentación de los vínculos sociales y de los espacios de sociabilidad en estas villas del sector Santo Tomás.

En relación con los procesos de debilitamiento del tejido comunitario, es posible destacar que el discurso que los vecinos tienen sobre las relaciones y vínculos sociales se encuentra impregnado de una “lógica securitaria” (Low, 2001). Al hablar de la vida comunitaria, los entrevistados se refieren a las dinámicas que instala la delincuencia ejercida por algunos grupos en el territorio. Y aun cuando se reconoce que hay fenómenos sociales, como el individualismo, que también explican las desconfianzas, tanto las prácticas cotidianas (usos de los espacios, vínculos sociales, participación, etcétera) como la interpretación que los vecinos realizan de su entorno barrial, se ordenan en torno a la valoración positiva o negativa que tienen respecto de la actividad delictual e ilícita. Ello se confirma con lo que plantean Salcedo y Rasse (2012) para el caso chileno, al señalar que en diversos contextos de pobreza, la criminalidad y la violencia de ciertos grupos instalan patrones de comportamiento y referentes de conductas que disputan el espacio barrial con códigos y mapas normativos que sigue la sociedad en general. La coexistencia de estas dos culturas (la de la ser “honrado y esforzado” versus “la delincencial”) es –según los autores– la que genera la fricción interna dentro de una comunidad, estableciendo mecanismos de diferenciación social en el nivel microbarrial. Y es que, siguiendo a Douglas (1966), los juicios sobre lo peligroso dan cuenta de las barreras que construyen los grupos sociales entre el “yo” y el “otro”, barreras ancladas en la definición que los sujetos hacen de lo desviado y del orden social. En Santo Tomás, el “yo” se asocia a lo positivo y el “otro” condensa todas aquellas formas y posibilidades de desviación social o grupos en los que cristaliza el “pánico moral” (Garland, 2008).

Al respecto, este estudio complementa y actualiza los resultados obtenidos por Martínez y Palacios en 1996 para Chile en su estudio *Informe sobre la decencia*, en el cual destacan que en los grupos pobres existe una diferencia estamental originada por códigos normativos presentes en los entornos de pobreza. Según los autores, un rol significativo lo desempeña el “mandato de la decencia”, entre cuyos códigos destacan “la honradez” (que refiere al cuidado de lo que se ha adquirido en mérito del esfuerzo y, en consecuencia, se rechazan conductas delictivas de apropiación de bienes); “la temperancia”, que corresponde al respeto y cuidado de las facultades del propio cuerpo y, solo por extensión, del de los demás, lo que lleva a valorar la capacidad de mantenerse alejado del alcohol y las drogas; por último, destaca “la honra”, que refiere al “ser correcto” y preservar el “buen nombre” familiar. También en determinados contextos implica el rechazo de la promiscuidad sexual.

Para el caso de Santo Tomás, el “mandato de la decencia” se nutre de las definiciones de peligrosidad y de conducta desviada que manejan los vecinos, pero también la inseguridad y la percepción de riesgo son indicadores de la definición de

orden social propia de los vecinos. Ello porque, pese a que con base en estos juicios los sujetos seleccionan las acciones que desarrollan en el día a día (como aislarse en la casa, no salir de noche, no vincularse con otros y usar determinados espacios y no otros), estos juicios también actúan como mecanismos de producción de procesos de diferenciación social. Desde esta perspectiva, la noción de peligro da cuenta de lo que se piensa y percibe en torno al delincuente, y esta noción a su vez performa los espacios de sociabilidad que ciertos grupos establecen en el vecindario. Estas dinámicas de distinción social, además, se arraigan, porque operan —como establece Bauman (2004)— como un mecanismo de defensa frente a los estigmas que recaen sobre este tipo de territorios.

La investigación realizada en el sector Santo Tomás da cuenta de cómo se instala el sistema de relaciones sociales que se entretajan por y sobre el espacio urbano, y de cómo la interacción social y los espacios diferenciados de sociabilidad son producidos y conformados por los juicios de “contaminación y peligro” que manejan los vecinos, o al menos un grupo de ellos (Douglas, 1992). Estos resultados coinciden con otros estudios que han explicado la percepción de temor en Chile y su relación con procesos sociales. Y es que, en Chile, el temor al delito estaría condensando otras preocupaciones públicas y privadas, y no remite solo al aumento de la criminalidad. Así, por ejemplo, el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, de 1998, dio cuenta de que el miedo al otro era parte del proceso de inseguridad e incertidumbre que generó la modernización acelerada en el país y que el delincuente concentraba estas inseguridades. En referencia a estos procesos, el informe recalca que la inseguridad proviene también de cambios que sufre la misma subjetividad social frente a la limitada confianza interpersonal, el debilitamiento de los lazos de cohesión y la descomposición de las identidades colectivas. Dammert (2012), a su vez, destaca que este temor tiene que ver con la segregación espacial y con la segmentación social del país. En el imaginario social, el “otro desconocido” tiene cara de delincuente. Se le teme a lo que no se conoce en un contexto de ciudad fragmentada y espacios segregados, donde las interacciones con los otros diferentes tienden a ser mínimas.

Desde esta perspectiva, estos procesos de diferenciación social —que en Santo Tomás se imbrican con el discurso antidelincuencia— constituyen una dinámica arraigada en otros grupos de la sociedad chilena, donde el miedo al delito no es otra cosa que el miedo al otro diferente. Un “otro” al cual, en un contexto de alta segregación residencial y de segmentación social, se le desconoce.

## Referencias bibliográficas

### Fuentes primarias

- Entrevista a vecina, 62 años.
- Entrevista a vecino, 44 años.
- Entrevista a vecino, 55 años.
- Entrevista a vecina, 45 años.

- Entrevista a vecina, 48 años.  
 Entrevista a vecina, 18 años.  
 Entrevista a vecino, 55 años.  
 Entrevista a vecina, 62 años.  
 Entrevista a vecino, 22 años.  
 Encuesta "Victimización y temor. Villas La Serena, La Zarzuela y Madre Teresa", Universidad Alberto Hurtado.

### Fuentes secundarias

- Atisba Consultores. (2010, noviembre). *Reporte guetos en Chile*. En [http://atisba.cl/wpcontent/uploads/2011/10/Reporte\\_Guetos\\_en\\_Chile2010.pdf](http://atisba.cl/wpcontent/uploads/2011/10/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf)
- Bauman, Z. (2004). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Madrid: Paidós.
- Carvalho, I. & Lewis, D. (2003). Beyond community: Reactions to crime and disorder among inner-city residents. *Criminology*, 41(3), 779-812. doi: 10.1111/j.1745-9125.2003.tb01004.x.
- Dammert, L. (2012). *Fear of crime in Latin America. Redefining State-society relations*. Nueva York: Routledge Studies in Latin American Politics.
- Dammert, L. & Oviedo, E. (2004). Delitos y violencia urbana en una ciudad segregada En C. de Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez & G. Yáñez Warner (Eds.), *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* (pp. 273-294). Santiago: Ediciones SUR. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=121>
- Douglas, M. (1966). *Purity and danger. An analysis of concepts on pollution and taboo*. Londres /Nueva York: Routledge.
- Douglas, M. (1992). *Risk and blame. Essays in cultural theory*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Eissmann, I. & Lunecke, A. (2005). Violencia en barrios vulnerables. Una aproximación desde la exclusión social. *Persona y Sociedad*, 19(1), 73-100. En <http://hdl.handle.net/11242/3830>
- Garland, D. (2008). On the concept of moral panic. *Crime, Media, Culture*, 4(1), 9-30. doi: 10.1177/1741659007087270
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 33(98), 57-75. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004>
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Low, S. (2001). The edge and the center: Gated communities and the discourse of urban fear. *American Anthropologist*, 103(1), 45-58. doi: 10.1525/aa.2001.103.1.45
- Lunecke, A. (2012). Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana. *Revista INVI*, 27(74), 287-313. doi: 10.4067/invi.v27i74.604
- Lupton, D. (1999). *Risk*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Lupton, D. (2000). Part of living in the late twentieth century: Notions of risk and fear in relation to crime. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 33(1), 21-36. doi: 10.1177/000486580003300103



- Lupton, D. (2011). Sociology and risk. En G. Mythen & S. Walklate (Eds.), *Beyond the risk society: Critical reflections on risk and human security* (pp. 11-24). Berkshire, UK: Open University Press.
- Manzano, L. (2010). *Violencia en barrios críticos. Explicaciones teóricas e intervenciones basadas en el papel de la comunidad*. Santiago: Ril Editores.
- Márquez, F. (2004). Márgenes y ceremonial: Los pobladores y las políticas de vivienda social en Chile. *Política* (Primavera, 043), 185-203. En <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/15756.pdf>
- Márquez, F. (2008). Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile. *Psicología En Revista*, 10(14), 35-51. doi: 10.5752/181
- Martínez, J. & Palacios, M. (1996). *Informe sobre la decencia*. Santiago: Ediciones SUR.
- Núñez, J., Tocornal, X. & Henríquez, P. (2012). Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 27(74), 87-120. En <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/632/1003>
- Pain, R. (2000). Place, social relations and the fear of crime: A review. *Progress in Human Geography*, 24(3), 365-387. doi: 10.1191/030913200701540474
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. (2012-2015). Índice de Calidad de Vida Urbana (icvu). [Investigación realizada entre 2012 y 2015, cuyos resultados se pueden descargar en <http://www.estudiosurbanos.uc.cl/component/zoo/item/indice-de-calidad-de-vida-urbana-icvu>].
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1998). *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. En [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/desarrollohumano/undp\\_cl\\_idh\\_informe1998.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/desarrollohumano/undp_cl_idh_informe1998.pdf)
- Ruiz, J. C. (2012). Violencias en la periferia de Santiago: La población José María Caro. *Revista INVI*, 27(74), 249-285. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000100008>
- Sabatini, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo, Serie Azul, 35, 59-70. En <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01437.pdf>
- Sabatini, F. & Salcedo, R. (2007). Gated communities and the poor in Santiago, Chile: Functional and symbolic integration in a context of aggressive capitalist colonization of lower-class areas. *Housing Policy Debate*, 18(3): 577-606. doi: 10.1080/10511482.2007.9521612
- Sabatini, F. & Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE* 34(103), 5-26. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300001>
- Salcedo, R. & Rasse, A. (2012). The heterogeneous nature of urban poor families. *City & Community*, 11(1), 94-118. doi: 10.1111/j.1540-6040.2011.01385.x
- Sampson, R. (2013). *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Saraví, G. (2004). Segregación urbana y espacio público. Los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL* (83), 33-48. En <http://www.cepal.org/id.asp?id=19418>
- Sugranyez, A. & Rodríguez, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Taylor, I. (1996). Fear of crime, urban fortunes and suburban social movements: Some reflections from Manchester. *Sociology*, 30(2), 317-337. doi: 10.1177/0038038596030002007

- Wacquant, L. (2007). *Condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Walklate, S. (2000). Crime and community: Fear or trust? *The British Journal of Sociology*, 49(4), 550-569. doi: 10.2307/591288
- Wormald, G. & Sabatini, F. (2008). Santiago de Chile bajo la nueva economía (1980-2000). Crecimiento, modernización y oportunidades de integración social. En A. Portes, R. Bryan & A. Grimson (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 217-298). Buenos Aires: Prometeo.

# Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad

*Mauro Castro-Coma.* Universidad Politécnica de Catalunya (UPC), Barcelona, España.  
*Marc Martí-Costa.* Flacso-Ecuador, Quito, Ecuador.

**RESUMEN** | Existe un creciente interés y una emergente literatura académica en los estudios urbanos sobre los comunes y su aplicación. Por un lado, destacan aquellas aportaciones que aplican al ámbito urbano, los estudios de Elinor Ostrom sobre las formas de autogestión de los recursos naturales de uso común. Por el otro, la literatura crítica sobre el neoliberalismo, las nuevas formas de acumulación por desposesión y las resistencias a ellas en forma de movimientos sociales también han abordado los comunes en la ciudad desde diferentes perspectivas de origen marxista. En este trabajo se ordenan y se analizan las contribuciones de ambas aproximaciones, sus puntos críticos, así como sus posibles complementariedades, para avanzar hacia una mejor conceptualización y una futura agenda de investigación sobre los comunes urbanos.

**PALABRAS CLAVE** | teoría urbana, movimientos sociales, gestión urbana.

**ABSTRACT** | *There is a growing interest and emerging academic literature regarding the commons and their application in urban studies. On the one hand, those contributions related to urban areas, Elinor Ostrom studies on forms of self-management of the natural common pool resources, are pointed. On the other hand, the critical literature on neoliberalism, new forms of accumulation by dispossession and the resistances to them in the form of social movements have also addressed the commons in the city from different Marxist perspectives. In this paper the contributions of both approaches are addressed and analyzed, as well as their critical points and possible complementarities to move towards a better conceptualization and a future research agenda on the urban commons.*

**KEY WORDS** | *urban theory, social movements, urban management.*

## Comunes y ciudad

Desde su aplicación a los recursos naturales y posteriormente a los recursos digitales, la mirada sobre los bienes comunes se está aplicando también al fenómeno urbano. La literatura, aunque reciente, es bastante amplia y destaca por la existencia de múltiples interpretaciones sobre qué se entiende por “común”<sup>1</sup>, y su aplicación al territorio urbano y a la gestión de la ciudad. Ante esta situación, consideramos necesario realizar una reflexión que evalúe las posibilidades y límites del marco teórico de los comunes como proyecto explícitamente urbano, retomando dos de los principales caminos o “puntos de entrada” (Hess, 2008) transitados por la literatura especializada, teniendo en cuenta las numerosas conexiones transversales que existen entre ellos.

Así, como primer punto de entrada encontramos la denominada vertiente neoinstitucionalista, cuya principal exponente es la politóloga estadounidense Elinor Ostrom, corriente que pone el acento en analizar los paradigmas institucionales y las normas de gobernanza de las que se dotan las comunidades para gestionar los llamados recursos comunes (RC) o de acervo común (*common-pool-resources*)<sup>2</sup>. El segundo punto de entrada lo situamos dentro de la corriente marxista que vincula los comunes y su compleja interrelación con las prácticas socioeconómicas de cercamiento, centrando su atención en las múltiples formas en que el proceso está siendo tanto implementado como resistido en el ámbito urbano.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado abordaremos la literatura relativa a las formas de gobernanza de los RC y las importantes diferencias que existen entre los recursos naturales que Ostrom analiza y los recursos físicos, sociales y culturales que encontramos en el ámbito urbano. En un segundo apartado ponemos el foco en aquellos autores que han vinculado las luchas por el común como respuesta a los cercamientos y a las lógicas de apropiación por desposesión en la ciudad neoliberal, enfoque muy próximo a la literatura sobre movimientos sociales urbanos y las luchas por el derecho en la ciudad. Por último, terminaremos con algunas conclusiones sobre la aportación al campo que produce el diálogo entre ambas aproximaciones.

Si bien la literatura en el ámbito de los comunes urbanos (*urban commons*) ha estado dominada hasta ahora por el mundo anglosajón (tal y como lo refleja la

- 
- 1 Rápidamente nos podemos dar cuenta de que alrededor de los “commons” hay diversas ambigüedades y conceptos asociados que no son sinónimos entre sí, como el de riqueza común, recursos comunes, propiedad común, bien común, etcétera. De hecho, aún está en discusión cuál es la traducción de “commons” más pertinente al castellano, ya sea “común”, “procomún” (sustantivo derivado de “provecho” y “común”, y que significa “utilidad pública”) o “bienes comunes”. Además, es un campo de estudio donde están convergiendo muchas disciplinas diferentes (filosofía, economía, economía política, sociología, ciencia política, ecología, etcétera), lo que complica aún más la clarificación conceptual. Interesante en este sentido es mirar la compilación realizada por Hess (2008).
  - 2 Ostrom entiende “*common-pool resource*” como “*natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not impossible) to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from its use*”. Debido a su mayor simplicidad, nosotros preferimos traducir los “*common-pool resources*” como “recursos comunes”.

bibliografía utilizada), es importante destacar otras realidades, como la latinoamericana, con una importante tradición en la temática de los bienes comunes y experiencias concretas de gran calado y relevancia social (véase, entre otros, a Gutiérrez, 2008; o Spronk & Webber, 2007).

### La autogestión de los “recursos comunes urbanos”

Los trabajos de Elinor Ostrom (1990) sobre la gestión de los recursos naturales han sido de gran inspiración y guía para repensar las formas de gestión colectiva de los recursos urbanos de uso común. Desde una perspectiva basada en la racionalidad individual y colectiva, Ostrom analiza las críticas, los problemas y las posibilidades de la acción colectiva –ni estatal ni privada– para una gestión eficiente de los recursos naturales. Su contribución arranca con una crítica a la metáfora de la “tragedia de los comunes” popularizada por Garret Hardin (1968), muy próxima a las aportaciones de Olson (1965) sobre la lógica de la acción colectiva. Hardin señala cómo un recurso común que es abierto a todo el mundo<sup>3</sup>, terminará por degradarse, porque cada individuo tenderá a maximizar su propio beneficio en detrimento del mantenimiento del recurso de forma colectiva, incluso cuando los beneficios de una estrategia colectiva fueran mayores.

Siguiendo tal argumentación, la única solución a esta “tragedia” sería establecer o bien un sistema de regulación basado en la propiedad privada y en el mercado, en el que cada individuo se responsabilice de su propiedad, o bien un sistema de control estatal, basado ya sea en la planificación o bien en la jerarquía. En cambio, Ostrom señala, por un lado, los costes –normalmente invisibilizados– que suponen tanto la mantención de la propiedad en calidad de privada (vallas, vigilancia, menos capacidad de rentabilizar las inversiones...) como el control, conservación y mejora continuada que también existen para una entidad externa como el Estado. Por otro lado, ilustra a través de una serie de casos concretos la viabilidad de la acción colectiva para la gestión de recursos comunes, siempre que se dé una serie de condiciones que faciliten la gobernanza colectiva de ese recurso.

### Recursos, comunidad y gobierno

Si nos centramos en el ámbito urbano, se detectan importantes diferencias en relación con los ejemplos de RC autogestionados investigados por Ostrom y los recursos comunes urbanos autogestionados por las propias comunidades en las ciudades. Tal y como analiza Hess (2008) al hablar sobre la literatura referida a los “nuevos comunes” (recursos compartidos que recientemente han evolucionado o han sido reconocidos como comunes), el término ha perdido conexión con los conceptos académicos sobre los recursos comunes tradicionales (RC) y ha pasado a ser definido de forma más abierta y expansiva –y, por tanto, más difusa analíticamente (Colding & Barthel, 2013)–, no limitada a un tipo específico de bien económico (que cumple

3 Hardin (1968) confunde “recurso abierto” (*open access*), no regulado, con “recurso de gestión común”. Por el contrario, para Ostrom (1990), el problema no es el recurso común *per se*, sino la gobernanza de ese recurso.

las características de rivalidad y no exclusividad) o a un tipo de régimen de propiedad (Hess, 2008, p. 34).

### *Recursos*

La primera cuestión es qué recursos existentes en la ciudad se pueden considerar como bienes comunes. La literatura diferencia los recursos comunes entre aquellos materiales (suelo, viviendas, infraestructuras, equipamientos, espacios públicos, espacios verdes) e inmateriales (información, conocimiento, creaciones culturales, cooperación, seguridad, etcétera); los naturales (el agua, el aire, la riqueza de la tierra) de los artificiales (es decir, sociales, culturales o saberes colectivos); universales (cuyo acceso debe ser garantizado a todos y todas) o producidos localmente (con una comunidad de referencia); abundantes y escasos, etcétera.

En un intento de concretar, Efrat Eizenberg (2012) habla de “los comunes realmente existentes” para referirse a aquellos recursos compartidos en entornos urbanos gobernados por regímenes de propiedad común; es decir, arreglos institucionales que no suponen ni la administración del Estado ni la propiedad privada, sino que están basados en la autogestión de una comunidad local. Esta autora cita como ejemplos los jardines comunitarios de Nueva York, cooperativas de trabajadores y experiencias de propiedad colectiva de vivienda destinada a poblaciones urbanas pobres y administrada por ellas. Otros autores se refieren a estos mismos ejemplos como “comunes vecinales” (Hess, 2008), destacando su capacidad de proteger, preservar, gestionar, etcétera, recursos locales a partir de comunidades próximas a ellos. De todas formas, la revisión de la literatura existente muestra una amplia variedad a la hora de hacer referencia a este tipo de recursos urbanos, cada uno con sus particularidades en relación con el régimen de propiedad y su gestión. Casos de estudio habituales son jardines y huertos comunitarios (Fernández & Burch, 2003; Foster, 2006; 2011; Sheldon, 2010), los mercados callejeros (Parker & Johansson, 2011), parques y otras instalaciones recreativas (Matisoff & Noonan 2012) y espacios públicos más en general (Cooper, 2006; Kassa, 2008; Low & Smith, 2006), casas ocupadas (Hodkinson & Chatterton, 2006), cooperativas de viviendas (Saegert & Benítez, 2005), o incluso las comunidades cerradas (Colding, 2011; Le Goix & Webster, 2006; Lee & Webster, 2006) entre otros.

También hay autores que incluyen como recursos compartidos aspectos más inmateriales, como el de la seguridad, abordando –por ejemplo– cómo la comunidad se organiza para prevenir la criminalidad en un área determinada de la ciudad (Bennett, Holloway & Farrington, 2006; Wagenaar & Soeparman, 2004). En una escala mayor, ha habido tentativas de conceptualizar las infraestructuras básicas que posibilitan la vida en la ciudad como comunes urbanos (Bravo & De Moor, 2008; Frischmann, 2005; 2006). Los ejemplos van desde los sistemas de distribución de agua (Bakker, 2007; Wutich, 2009), de infraestructuras portuarias (Selsky & Memon, 1997), de carreteras (Blomkvist & Larsson, 2013), de electricidad (Byrne, Martínez & Ruggero, 2009; Lambing, 2012) o de recolección y tratamiento de desechos (Cavé, 2012; Post & Baud, 2003), los ecosistemas naturales en la ciudad (Svendsen & Campbell, 2008) o incluso los sistemas de regulación del suelo (Porter et al., 2011; Salazaros, 2010). Debido a su importancia como facilitadores de

la vida urbana y a la complejidad de su gestión, suele apelarse a las instituciones públicas para la provisión, cuidado y mantenimiento de estos recursos, ya sea de forma directa (Sofoulis & Williams, 2008) o bien utilizando formas híbridas de cogestión o coproducción con la sociedad civil (McShane, 2010).

Lo anterior introduce la *cuestión de la escala*: existen recursos que pueden estar sujetos a formas de gestión local por parte de comunidades claramente delimitadas (y por lo general de dimensiones reducidas) y existen comunes (por ejemplo, el espacio público o las infraestructuras colectivas) que tienen como referencia comunidades mucho más amplias, que necesitan una gestión más abierta y no propietaria y que deben pensarse, por tanto, en términos de acceso incluyente y de una participación expansiva.

En suma, qué es un recurso común urbano y qué no es, constituye una cuestión abierta, contextual y sobre todo política: como veremos a continuación, un recurso común es un recurso común cuando existe una comunidad que lo reclama como tal.

### *Comunidad*

Tal y como puso de relieve Ostrom, los comunes, más allá de ser considerados simplemente como unos recursos (el *software*, el agua o el espacio público) con características concretas (rivalidad en el consumo y no excluyentes en el acceso), deben venir acompañados de una comunidad activa que los gestiona, dotándose de normas compartidas. El común no debe ser interpretado a partir de sus características intrínsecas como un tipo particular de activo, cosa o recurso, sino que se define en relación con el sujeto (por tanto, como una relación social) en el contexto localizado de una comunidad. Más complicado es precisar qué entendemos por “comunidades” en el ámbito urbano.

En los casos más exitosos que describe Ostrom, las comunidades que cuidan del recurso y hacen sostenible su uso son, aun con excepciones, más bien pequeñas, con lazos fuertes y normas compartidas estables. La descripción de este tipo de comunidades resuena más a sociedades rurales y tradicionales que no a aquellas sociedades urbanitas, caracterizadas por sus múltiples asociaciones temporales entre extraños, basadas en el interés.

A menudo, el barrio se ha conceptualizado como el espacio intermedio entre lo rural y lo urbano, entre lo doméstico y la metrópoli, entre lo privado y lo institucional. Desde una perspectiva funcional, el barrio también significa la unidad mínima de reproducción social de la ciudad, un territorio donde satisfacer, a través de diferentes ámbitos de sociabilidad, recursos y equipamientos, las necesidades básicas de autoabastecimiento, socialización, educación o salud cotidiana. Ligado a este último punto, el barrio también ha sido analizado como el espacio de organización política, ya sea por las resistencias a los procesos de gentrificación (Smith, 2002), por las reivindicaciones de servicios y equipamientos urbanos (Castells, 1977) o simplemente como esfera de participación en el gobierno y en las políticas locales. En el contexto barrial así concebido, la comunidad ya no se entiende como un grupo más bien cerrado y homogéneo, sino que se resignifica como colectividades plurales pero con una serie de intereses y necesidades compartidas a partir

de la proximidad<sup>4</sup>. Estos factores, como son la proximidad residencial y una cierta dependencia de determinados recursos compartidos, hacen del barrio un espacio urbano especialmente propicio para desarrollar experiencias de gestión colectiva de recursos comunes urbanos.

No obstante lo anterior, diferentes autores han señalado también la diversidad de características que puede tener este tipo de comunidades en el ámbito urbano. Pueden ser exclusivas o integradoras, regresivas o progresistas (Kohn, 2004; McCarthy, 2005); pueden referirse a un pequeño grupo de usuarios, a un vecindario entero o a grupos que operan en el espacio digital (Blomley, 2008; Foster, 2011); y pueden ser sedentarias o temporales. En cualquier caso, son organizaciones sociales que, lejos de la idea de comunidad homogénea y de corte esencialista, se fundamentan en el hacer común, es decir, en la propia acción de gestionar y democráticamente gobernar recursos comunes.

En cualquier caso, ya se trate de comunidades de base barrial o de otro tipo, está claro que: i) aunque se generen a partir de “formas similares de propiedad colectiva, ellas tienen (tal y como sucede con la naturaleza elitista y excluyente de los condominios cerrados) efectos sociales y políticos muy diferentes” (Kohn, 2004, p. 10); ii) las debemos entender como formas mucha más abiertas, inestables y con menos dependencia del recurso común que los casos exitosos que analiza Ostrom. En los recursos comunes urbanos, normalmente la subsistencia de los “apropiadores” no depende únicamente de la explotación del recurso, lo que tiene importantes consecuencias en las motivaciones para mantener el recurso o para controlar a los otros usuarios<sup>5</sup>. Esto no quiere decir que los usuarios no obtengan ningún tipo de beneficio (ya sea económico, social o político), sino que el beneficio es mucho más indirecto, por lo que otras motivaciones (fundamentalmente cívicas o políticas) más allá de la propia subsistencia, deben estar presentes. Esto implica que el cálculo de costes y beneficios difícilmente se puede medir a partir de la perspectiva del *homo economicus* subyacente en la teoría ostromiana. El mismo Olson (1965) reconocía que su teoría basada en la racionalidad económica no funcionaba demasiado bien para estudiar las organizaciones filantrópicas, comunales y religiosas.

### *Gobierno local*

Por último, es necesario apuntar a la relación entre los recursos comunes urbanos y el gobierno; en este caso, especialmente el gobierno local. En su trabajo, Ostrom ya reconoce la importancia de los gobiernos en legitimar y reducir los costes de la acción colectiva. Sheila Foster (2011), por su parte, señala que, en el ámbito urbano, el rol del gobierno adquiere aún más protagonismo, y ello por diferentes razones. La primera es que es muy difícil encontrar espacios en los que el gobierno local no tenga la propiedad, o al menos un cierto control regulatorio, sobre los recursos. En segundo lugar, porque las comunidades de gestión colectiva a menudo no cumplen las condiciones ideales, por lo que el papel facilitador y legitimador del

4 Siempre teniendo en cuenta que la proximidad residencial no tiene por qué generar vecindad (en el sentido de apoyo mutuo o de comunidad).

5 En palabras de Ostrom: “Because the individuals involved gain a major part of their economic return from the cprs, they are strongly motivated to try to solve common problems to enhance their own productivity over time”.



Estado adquiere todavía más importancia en el funcionamiento óptimo del recurso. La autora realiza el símil de la “tragedia de los comunes” en la ciudad cuando el gobierno local se desresponsabiliza de algunas de sus funciones de regulación y los bienes comunes empiezan a degradarse por la sobreexplotación o el mal uso por parte de los usuarios. Es lo que denomina “decadencia regulatoria”<sup>6</sup>: “Para decirlo de forma sencilla: la decadencia regulatoria se refiere a un marcado declive en el cumplimiento de las normas o a un aumento de la tolerancia hacia el cumplimiento de las normas por parte de los usuarios del espacio público (...) el concepto de decadencia regulatoria hace referencia simplemente al declive en la gestión o el control de aquellos recursos comunes respecto de cuyo gobierno las autoridades públicas tienen autoridad formal” (p. 67). La autora no entra en las causas de esta decadencia más allá de apuntar una posible insuficiencia financiera o bien un exceso de demanda por parte de la población usuaria. Es, sin duda, una perspectiva muy *naïf* sobre el gobierno local, su capacidad de agencia, sus constreñimientos o los intereses que lo guían en cada momento.

En los casos de gestión colectiva analizados por Foster (huertos urbanos, cuidado de parques públicos, coaliciones para el desarrollo local y patrullas ciudadanas para la seguridad), el rol que otorga al gobierno local es sobre todo el de dar apoyo, por ejemplo reduciendo los costes de involucrarse en experiencias de acción colectiva, desincentivando a los “gorrones”<sup>7</sup>, etcétera. Así, clasifica las diferentes experiencias de comunes urbanos según el grado de “apoyo” del gobierno local. Este apoyo vendría determinado sobre todo por las variables endógenas de la comunidad (por ejemplo, si hay lazos fuertes, el apoyo del gobierno local sería menos necesario).

Estos elementos de alguna manera hacen referencia a uno de los principios que garantizan una gobernanza sostenible de los recursos comunes, según la clásica lista de Ostrom. Sin embargo, tal y como destaca, entre otros, De Angelis (2003): “La obra de la historia nos muestra que el reconocimiento de la autodeterminación de la comunidad por parte de autoridades de alto nivel (como el Estado) se gana a menudo a través de la lucha” (p. 220).

### La economía política de los comunes

En la segunda parte de este artículo vamos a movernos a un terreno diferente, retomando aportaciones que, más allá de evaluar si el resultado de la gestión colectiva de recursos comunes es considerado trágico o no, estudian el fenómeno en su relación (antagonista) con el capital, situando esta relación como uno de los campos centrales del conflicto y la resistencia en el capitalismo contemporáneo.

El planteamiento o hipótesis, compartido por autores que podríamos situar dentro de la corriente neomarxista o de un marxismo heterodoxo, es el siguiente:

6 Traducción propia de “*regulatory slipperage*”. La traducción de todos los textos no castellanos es de los autores.

7 Aquí nos referimos al conocido como el problema del gorrón (término que, entre otras acepciones, la Real Academia Española define como “que tiene por hábito comer, vivir, regalarse o divertirse a costa ajena”) o “*free rider*”: el hecho de que un individuo pueda usar el bien aun sin haber contribuido a su provisión, debido a la dificultad de exclusión.

la estrategia de acumulación en el neoliberalismo y la forma rentista que adopta el beneficio bajo la hegemonía del capital financiero, se asemejan bastante al proceso de cercamiento o *enclosures*<sup>8</sup> de los campos comunales descrito por Marx en el marco de lo que denomina “acumulación primitiva”. (Véase, entre otros, De Angelis, 2003; Federici, 2004; Hardt, 2010; Hardt & Negri, 2011; Harvey, 2004; Heynen & Robbins, 2005; Marazzi, 2009; Vercellone, 2009).

En 1990, el mismo año en que Ostrom publicaba su *Governing the Commons*, el colectivo editorial Midnight Notes acuñó el término “nuevos cercamientos” (“*new enclosures*”) para referirse al proceso de privatización espectacular y sin precedentes que estaba teniendo lugar a lo largo y ancho del planeta desde mediados de 1970 en adelante, como resultado del giro neoliberal global (Midnight Notes Collective, 1990).

En la misma línea, David Harvey (2003) recupera y adapta la noción de “acumulación primitiva” de Marx bajo el epígrafe de “acumulación por desposesión”, con el que describe el nuevo cierre de los campos comunales como fórmula para superar los problemas de sobreacumulación. Refiriéndose a este retorno de la acumulación primitiva, Hardt y Negri (2009) insisten en que esta no puede ser leída simplemente como un proceso de apropiación de recursos físicos, sino que debe ser considerada un proceso de usurpación de “la productividad del trabajo vivo”. Žižek (2009), por su parte, define cuatro antagonismos fundamentales que constituyen la principal y actual amenaza a los comunes: la catástrofe ecológica, el funcionamiento de los regímenes de propiedad privada (pone como ejemplo las patentes y la propiedad intelectual), los desarrollos tecnocientíficos (especialmente la biogenética) y la emergencia de nuevas formas de *apartheid* (muros, vallas y fronteras).

### Los “nuevos cercamientos” de la ciudad neoliberal

A pesar del creciente reconocimiento de la utilidad de las teorías de la acumulación primitiva marxistas para entender la actual fase neoliberal del desarrollo capitalista, diversos autores han destacado su alto nivel de abstracción y poca concreción empírica, la falta de investigación sobre la dinámica particular que la desposesión y los cercamientos asumen en la escala urbana (Hart, 2006; Hodkinson, 2012), así como la relativa ausencia de investigación sobre las prácticas contemporáneas de “comunalización urbana” (Bresnihan & Byrne, 2015).

Recientemente ha aflorado una nueva línea de producción académica que, entroncada en la teoría urbana crítica, desarrolla una mirada renovada, que vincula las aportaciones de los teóricos marxistas de la acumulación primitiva con los trabajos sobre el neoliberalismo en las ciudades, estudios provenientes de la

8 Arcaísmo asociado al capítulo fundacional del capitalismo y “desenterrado” recientemente, es el de “*enclosure*” o cercamiento. El término hace referencia a los protocolos legales que supusieron la expulsión de los campesinos desde los campos comunales y la transformación de estos campos en parcelas de propiedad privada, tal y como sucedió con gran parte de las tierras comunales en la Inglaterra de los siglos XVIII y XIX. Marx lo describe como uno de los diferentes métodos “sangrientos” que conforman el “pecado original” que permitió la acumulación de capital y trabajo necesaria para la transición al capitalismo, proceso conocido como acumulación primitiva u originaria.

geografía crítica y la sociología urbana (véase Blomley, 2008; Hodkinson, 2012; Jeffrey, McFarlane & Vasudevan, 2012; Vasudevan, McFarlane & Jeffrey, 2008). Estos autores recuperan el concepto de “cercamiento” para referirse al proceso de “neoliberalización” de las ciudades, poniendo así en el centro no solo lo que se entiende coloquialmente por “privatización” –la transferencia de activos públicos al ámbito privado–, sino también una multiplicidad y diversidad de actos, que van desde la privatización/financiarización del espacio urbano y la mercantilización de la vida urbana, a la polución, la exclusión, el desplazamiento o el levantamiento literal de cercas y muros.

Stuart Hodkinson (2012) describe los “cercamientos” urbanos no solo como “una metáfora de la política urbana contemporánea (...) sino [como] el *modus operandi* del urbanismo neoliberal basado en: a) Identificar nuevas salidas urbanas para reiniciar el ciclo de acumulación; b) Controlar el espacio urbano, ya sea en su valor de uso o en su valor mercantil; c) Impedir cualquier espacio o forma de sociabilidad que ofrezca un medio de reproducción (alejado de la lógica de la producción de las mercancías) y suponga un desafío a las relaciones sociales capitalistas” (p. 505).

Podemos ordenar las diferentes perspectivas en tres grandes bloques: i) aquellas que se centran en los procesos de fragmentación, privatización y securitización de los espacios urbanos; ii) aquellos enfoques que amplían la escala abordando las dinámicas gentrificadoras como procesos de cercamiento de barrios enteros por parte del capital, y iii) aquellos que abordan las “externalidades negativas” de modelos de acumulación basados en un uso intensivo de los activos territoriales (polución, agotamiento de recursos y homogeneización), entendiendo la ciudad como el soporte de otros comunes que sobre ella se asientan.

En primer lugar, observamos cómo la literatura ha utilizado el concepto de “cercamiento” para hacer referencia a la expansión e intensificación de cercas, muros, fronteras o fortificaciones que privatizan y mercantilizan los espacios públicos anteriormente abiertos y accesibles, en favor de determinadas elites urbanas “desplazando” y “excluyendo” a los pobres urbanos de la ciudad. Alex Jeffrey, Colin McFarlane y Alex Vasudevan (2012) analizan esta proliferación de arquitecturas de seguridad como “la forma más rudimentaria y geográficamente evidente de cercamiento”. Como ejemplos citan las Zonas Económicas Especiales (ZES) o los barrios o condominios cerrados (“*gated communities*”), donde las clases más favorecidas por el proceso de globalización se aíslan del resto de la ciudad generando hábitats protegidos. De alguna manera, todos estos procesos pueden recordar los cercamientos y expulsión de los campesinos de los campos comunales en los inicios del capitalismo: vallado, mercantilización y privatización de la tierra, expulsión de las clases populares (en este caso, expulsión desde los centros históricos) para poner la tierra al servicio de usos más lucrativos, y la transformación de los derechos comunes –como puede ser el derecho al espacio público– en derechos privados.

Otro ejemplo, citado en la literatura como “cercamiento urbano” y que mantiene fuertes paralelismos con las dinámicas que dieron pie a la formación histórica de la clase obrera, es el de la gentrificación (Atkinson, 2000; Smith, 2002), concepto que sintetiza una serie de procesos encaminados a la reconquista de espacios centrales a través del encarecimiento de la vivienda y los servicios del barrio, y que generan,

entre otros elementos, el desplazamiento (directo e indirecto) de la población anterior y una erosión de las redes sociales de las clases populares (Blomley, 2008). En este sentido, el proceso de cercamiento no solo hace referencia a los intentos corporativos de controlar, privatizar y comercializar el espacio público, sino que se amplía a los recursos generados por la vida urbana: la cultura, el patrimonio, el capital simbólico, los estilos de vida, etcétera.

Harvey (2012) da un buen ejemplo de la inversión de “la tragedia de Hardin”<sup>9</sup> cuando describe la gentrificación como ejemplo paradigmático de cómo, por excesiva deferencia a la propiedad privada y al interés individual, se produce una degradación y mala gestión de un recurso común: “Cuanto mejores son las cualidades comunes que un grupo social crea, es más probable que ellas sean apropiadas por intereses privados maximizadores de beneficios (...) y una vez que el mercado ha hecho su trabajo destructivo, no solo los residentes originales han sido desposeídos de ese común que habían creado (a menudo forzados a abandonar el barrio por el aumento de alquileres), sino que el común en sí mismo llega a estar tan devaluado que se hace irreconocible” (p. 78).

Tal y como lo reconocen, entre otros, Gago y Mezzadra (2015), haciendo referencia a la literatura que aborda la política de desarrollo “neextractivista” en países de Latinoamérica, la extracción no solo sucede en reservas naturales o áreas indígenas rurales, sino que las ciudades también son objeto de operaciones de extracción, llevadas a cabo mediante la desposesión social de bienes comunes urbanos a partir de procesos como la gentrificación. No solo la comunidad se ve desposeída del común que ha producido (en este caso, el particular ecosistema urbano, el ambiente, la diversidad, etcétera) debido al aumento de los precios del suelo y de las viviendas, sino que los efectos trivializantes y homogeneizantes del mercado suponen un agotamiento de este particular ecosistema urbano.

Junto con lo anterior, el término “cercamiento” es utilizado por ciertos autores para analizar los proyectos de demolición y reconstrucción de zonas urbanas degradadas, como favelas o barrios de chabolas, por considerarlo un término analíticamente más robusto que “gentrificación”, puesto que permite vincular (tanto conceptual como políticamente) las luchas contra los desplazamientos que se dan en el norte y en el sur global (Ghertner, 2014).

Por último, junto al proceso de vallado (literal o metafórico) –esto es, el desplazamiento y la absorción de la riqueza colectiva en beneficio de determinados sectores productivos y especulativos–, el proceso de cercamiento ha sido utilizado como marco para abordar la degradación de recursos comunes y la contaminación en entornos compartidos, lo que los economistas denominan como las externalidades negativas del mercado: “Lo que el mercado considera externalidades incidentales, la narrativa de los bienes comunes lo considera como una agresión a la comunidad” (Bollier, 2011, p. 49).

Utilizando el caso español durante los años que duró el último *boom* inmobiliario (1993-2007) como ejemplo ilustrativo, los estudios del Observatorio

---

9 Respondiendo a Hardin (1968), Monbiot (1994) sugiere que la tragedia de los comunes se convirtió en la tragedia de su desaparición.

Metropolitano (2007; 2011; 2013) describen de forma detallada cómo un modelo basado en la propiedad inmobiliaria, en los ciclos patrimoniales y en la masiva construcción de infraestructuras, se desarrolla necesariamente sobre la materialidad del territorio a partir de una sustracción constante y un uso intensivo de los activos naturales comunes. Según los autores, esta “colonización del territorio” supone que recursos que pertenecen a toda la colectividad, como el litoral, el aire, el suelo urbano o el agua, entre otros, experimenten procesos de sobreexplotación y contaminación que ponen en peligro su sostenibilidad: “Muchos recursos comunes están siendo privatizados y mercantilizados porque las corporaciones ven forraje barato o gratuito para la máquina voraz del mercado (...) al mismo tiempo, representan un barato y conveniente basurero –un lugar para deshacerse de todas las externalidades desagradables que las empresas no quieren a internalizar en sus estructuras de costos” (Observatorio Metropolitano, 2013, p. 28).

En resumen, mientras para visiones de corte neoclásico, el cercamiento es sin duda un sinónimo de aumento de la productividad o rentabilidad ante la supuesta inestabilidad inherente a los regímenes de propiedad colectiva (Hardin, 1968; Lee & Webster, 2006), desde estas perspectivas representa una lógica que subyace a diversas dinámicas y cambios sociales no deseados que se producen en las metrópolis contemporáneas, impulsados por la lógica expansiva del capitalismo de libre mercado (véase Blomley, 2008; Hodgkinson, 2012; Jeffrey et al., 2012; Vasudevan et al., 2008).

Es precisamente en los intersticios del proceso de privatización de los comunes urbanos que deben situarse procesos actuales clave de transformación político-económica urbana, de neoliberalización y financiarización. Esto se ha vuelto más acuciante a la luz de los procesos extraordinarios de desposesión que se están desarrollando a raíz de la fusión de la crisis financiera con el conjunto de medidas de austeridad y rectitud fiscal (Midnight Notes Collective and Friends, 2009). Y aunque la fuerza evocadora del término “cercamiento” ha proporcionado una potente metáfora sobre la expansión del poder empresarial en la ciudad, esta concepción tan laxa y difusa<sup>10</sup> ha generado debates sobre su validez analítica y explicativa (Serlin & Chazkel, 2011; De Angelis, 2003; Harvey, 2004).

### Reclamar el derecho a la ciudad a través de afirmar lo común

Hasta ahora hemos contemplado las ciudades como lugares privilegiados de la “acumulación por desposesión” (Harvey, 2004) bajo el neoliberalismo. Sin embargo, también son y han sido espacios de fricciones y resistencia, altamente disputados, escenarios de luchas de carácter cotidiano y de otras explícitamente políticas, que han sido identificadas y leídas, bajo el prisma de los comunes, como “el afuera” (*the outside*) de los cercamientos (De Angelis, 2004).

10 Tal y como nos recuerda De Angelis (2003), la literatura actual no ofrece mucho en términos de clasificación sistemática de los diferentes mecanismos a través de los cuales operan los cercamientos y, menos aún, en el caso específico de los cercamientos urbanos. A su vez, tal y como nos recuerda David Harvey al referirse a las *gated communities*, la dinámica comunes-cercamiento no puede ser leída de forma simplista y lineal, sino que debe tenerse en cuenta el contexto, ya que lo que se considera un común en un contexto puede llegar a ser una propiedad privada en otro, y viceversa.

Desde que el colectivo *Midnight Notes* (1990) o autores como Naomi Klein, en el influyente “*Reclaiming the commons*” (2001), describieron el ciclo global de luchas iniciado a principios de los noventa (el denominado movimiento anti o alterglobalización) como una batalla para “recuperar los bienes comunes” y “reclamar el control de aquello que estaba siendo privatizado”, se inició un debate en los estudios urbanos críticos que da cuenta de la creciente importancia otorgada a los comunes por parte de los movimientos políticos. (Véase Caffentzis, 2010; De Angelis, 2003; De Peuter & Dyer-Witheford, 2010; Fattori, 2013; Hardt & Negri, 2011; McCarthy, 2005; o Stravides, 2011, para una revisión).

David Harvey argumenta que la acumulación por desposesión ha dado lugar a una gran variedad de luchas que muestran una serie de características nuevas, al no tener lugar en la fábrica sino en la ciudad y no estar lideradas por la clase trabajadora sino por un amplio espectro de movimientos sociales y de la sociedad civil. El autor retoma una idea que ya sugirió Henri Lefebvre en su momento al abordar las raíces urbanas del movimiento de mayo del 68 en París. El capital ha salido de los muros de la fábrica y el territorio ha devenido “la fábrica social”. Este hecho otorga un papel cada vez más primordial a las luchas urbanas como fuente de resistencia al capitalismo, desplazando a las luchas proletarias. Hardt y Negri (2011) van en una línea parecida cuando señalan que “la metrópoli es a la multitud lo que la fábrica era a la clase obrera” (p. 250). De este modo, y simplificando, mientras las luchas “obreras” están orientadas a conseguir mejoras en las condiciones laborales, las movilizaciones contra la desposesión están orientadas a reclamar y recuperar los bienes comunes como condición que posibilita la vida en la gran fábrica social que es la ciudad.

En su último libro, *Ciudades rebeldes* (2012), Harvey analiza la importancia de la dimensión urbana en el ciclo de luchas que comenzó en 2010-2011 en Tahir, en la plaza Syntagma, en el parque Gezi, en las acampadas de los indignados del 15M, y señala cómo los comunes urbanos –en particular, las calles, plazas y parques de las ciudades– se convierten en el principal lugar de resistencia y reivindicación. A la vez, destaca los actos de ocupación y reapropiación del espacio público y cómo las acciones colectivas generadas en el crisol de la vida urbana a las que hace mención, pueden ser leídas como un acto de “comunalización”: transforman los lugares (la plaza Syntagma en Atenas, la plaza Tahrir en El Cairo, el parque Gezi en Estambul, el parque Zuccotti en Nueva York) en un común urbano, reformulando su gestión a partir de bases colectivas y desafiando la forma en que el espacio público urbano es controlado y administrado: “poner los cuerpos humanos en este lugar [plazas, parques y calles], convierte el espacio público en un común político, un lugar para el debate y la discusión abierta sobre las maniobras del poder (...). Las plazas Syntagma en Atenas, Tahrir en El Cairo y de Catalunya en Barcelona eran espacios públicos que se convirtieron en un bien común urbano cuando la gente se reunió allí para expresar sus opiniones políticas y proclamar sus reivindicaciones” (p. 161).

Inspirados en esta noción de Harvey de reapropiación de la condición urbana como un común, y a partir de un estudio etnográfico sobre los “indignados del 15M” en España, Estalella y Corsín (2013) describen cómo las plazas –campamentos urbanos temporales que recrean “ciudades en miniatura” (p. 151)–,

hostigadas por la privatización de su uso y por el autoritarismo y las prohibiciones, emergieron como un común urbano a partir de la organización asamblearia en el espacio público, distribuida y rizomática en la red, conformando un nuevo modo de “hacer o estar-en-común”. Salingaros (2010) ha descrito esta forma social creada en las propias prácticas de hacer común bajo el término “urbanismo P2P” o Persona-a-Persona (*peer-to-peer*, por sus siglas en inglés), donde aplica las ideas y las prácticas de los movimientos del *software* libre a diferentes comunidades en la ciudad que generan formas alternativas de acceder, producir y valorar el espacio urbano a partir de lógicas de código abierto y cooperación social “para definir un espacio urbano para su uso por la gente” (Salingaros, 2010, p. 26). Stravides (2011) define estas “comunidades en movimiento” o “comunidades-en-el-hacer” como “comunidades, creadas en una sociedad en movimiento a través de las actividades catalíticas de los movimientos sociales urbanos” (p. 3). Estas organizaciones sociales están lejos de la idea de comunidad homogénea y de corte esencialista de las comunidades rurales o de los lazos sociales de la familia extensa, ya que, según el autor, se fundamentan en el hacer común; es decir, aparecen a raíz de la movilización y la acción colectiva y se constituyen en la propia acción de gestionar y democráticamente gobernar recursos comunes: “La comunidad se desarrolla a través del *commoning*, a través de actos y formas de organización orientados hacia la producción del común” (p. 5).

Aquí es importante destacar lo siguiente: es precisamente esta práctica social de comunalización la que convierte bienes, servicios y espacios públicos, desde una plaza a la educación pública, en recursos comunes. Esto va en la línea con lo que plantea Peter Linebaugh (2010) cuando convierte el nombre (bienes comunes) en verbo (“*commoning*”) para destacar cómo lo común, más allá de un objeto o recurso físico (RC), no puede existir sin el acto de comunalización, es decir, sin la acción de una determinada comunidad que decide defender y administrar un recurso de manera colectiva. En este sentido, los comunes no solo presuponen una comunidad, sino que son producidos en la lucha.

Un buen ejemplo de esto puede ser extraído de los trabajos del geógrafo Nicholas Blomley (2007; 2008). En uno de sus artículos (“Enclosure, Common Right and the Property of the Poor”, 2008), el autor destaca la continua apelación que hace una comunidad de vecinos a la propiedad colectiva de su barrio (“Woodwards Belongs To Us”) como forma de enfrentarse a un proceso de regeneración “agresivo” y poner límites al derecho exclusivo de los promotores inmobiliarios y a su capacidad para desplazar a las poblaciones pobres. El desafío a la capacidad del Estado y del capital para sostener su duopolio en las tareas de provisión de servicios o planificación urbana es lo que permite al autor leer la movilización como un común urbano. A su vez, la movilización ha sido particularmente activa contra la apropiación de las ciudades por los intereses privados a partir de la interpelación y defensa de lo urbano como un común, afirmando principios de acceso, participación y sostenibilidad, los que se encuentran en el corazón de la lucha por los comunes. Aquí, lo común, lejos de considerarse como experiencias aisladas de pequeñas comunidades que gestionan recursos, emerge y se presenta como una idea filosófico-política que se articula mediante el lenguaje de los derechos: derecho a la propiedad colectiva (de la ciudad) en contraposición a la ciudad como agregación de derechos de propiedad



privada<sup>11</sup>). Esta concepción de los derechos que subyace en la práctica de hacer y reclamar el común, permite conectar con la literatura que aborda las luchas por “*le droit à la ville*”, concepto acuñado por Lefebvre para abordar las movilizaciones del mayo francés del 62 (Lefebvre, 1968). En este sentido, destaca la introducción de elementos clave ausentes en muchas investigaciones neoinstitucionalistas, como, por ejemplo, la centralidad de cuestiones éticas o el papel medular de la contestación política: “Los comunes no son tanto algo encontrado, como producido” (Blomley, 2008, p. 320).

Por otro lado, tenemos a los autores de lo que se conoce como el ámbito de la autonomía marxista italiana o del posoperaísmo, como Hardt y Negri (2011). Estos autores sitúan la cuestión de “lo común” o “la producción de lo común” como un elemento central en el “capitalismo cognitivo” y en la forma en que este asume una doble condición antagónica: es tanto el plano de la autonomía como el de la captura capitalista (Hardt & Negri, 2009; Pasquinelli, 2008; Roggero, 2010; Verzellone, 2009). Por un lado, el territorio mismo, la metrópoli y no ya la fábrica, es considerado la base de la innovación social, de la “producción biopolítica”, al ser la fuente y el espacio de lo común “de la gente viviendo junta, compartiendo recursos, comunicando, intercambiando bienes e ideas” (Hardt & Negri, 2011, p. 133). Esta riqueza producida socialmente se ve subsumida por el capital, principalmente a través de diferentes mecanismos financieros y del control y la apropiación de las rentas urbanas, beneficiando a ciertos sectores dominantes dentro de la economía de la ciudad (turismo, inmobiliario, financiero).

Las visiones de estos autores amplían las definiciones de los comunes presentes en los estudios neoinstitucionalistas (que se refieren siempre a “pequeñas comunidades de usuarios”), hasta abarcar todos aquellos recursos o bienes, espacios y formas de sociabilidad en la ciudad que son de carácter colectivo (“son de todos”), tanto en términos de propiedad (“la riqueza heredada”) como de producción (“los productos y resultados del trabajo individual y colectivo”), y que forman la base para promover la vida productiva de la metrópoli y satisfacer las necesidades básicas. Por tanto, más allá de reivindicaciones específicas para gestionar algunos recursos comunes concretos de forma colectiva, según estos autores, una “democracia de lo común” se basa en generar instituciones que permitan gestionar democráticamente la producción o riqueza colectiva. Las luchas por “el común”, por tanto, apuntan hacia una crítica “general” a las dicotomías público-privado, es decir, al neoliberalismo y a sus privatizaciones, así como al papel del sector público y su falta de democracia y transparencia.

En resumen, observamos cómo el concepto de “bienes comunes” es cada vez más móvil, ampliándose más allá de su significado original relativo a un recurso físico, para encontrar aplicación como un instrumento de análisis de los conflictos urbanos y de la contestación política como resultado de la extensión del urbanismo neoliberal. Sea expresado en términos ideológicos o suponga una respuesta pragmática a necesidades materiales (Bresnihan & Byrne, 2015), sea que se refiera a procesos

11 La propiedad privada como un atributo absoluto del propietario (ya sea individual o institucional) que le confiere (a este) la capacidad de decidir sobre un objeto, o en este caso (los derechos exclusivos sobre) el uso y explotación de la ciudad.



de autogestión, como movimientos de defensa y reapropiación de derechos (Observatorio Metropolitano, 2013), esta forma social creada en las propias prácticas de hacer común articula una crítica al urbanismo neoliberal, al desafiar la lógica hegemónica de la propiedad privada así como el funcionamiento y el papel de las instituciones públicas. Tal y como nos recuerda Chatterton, “el común urbano y las prácticas y las relaciones sociales que lo respaldan, se han convertido en la más pura expresión del tipo de política necesaria para una mayor justicia en la ciudad (...). Al mismo tiempo un acto defensivo y un acto productivo contra los cercamientos y las opresiones” (Chatterton, 2010, p. 627).

### Conclusiones

Aunque términos como “cercamiento” (*enclosures*) o bienes comunes (*commons*) han sido asociados normalmente a épocas pasadas, estas nociones “extrañas y arcaicas” han experimentado un renovado interés en los últimos tiempos por parte de movimientos sociales y diferentes académicos de variadas disciplinas.

En este artículo hemos explorado dos aproximaciones a la literatura sobre los comunes y sus derivadas en los estudios urbanos (cuadro 1). En la primera, hemos aplicado la perspectiva sobre la gestión colectiva de bienes comunes en la ciudad, muy influenciada por los trabajos de Elinor Ostrom sobre las condiciones para desarrollar una gestión colectiva eficaz de determinados recursos naturales. En este sentido, hemos destacado la especificidad urbana a la hora de aplicar esta perspectiva en la ciudad: i) la naturaleza y diversidad propia de los recursos urbanos, que son socialmente construidos; ii) el tipo de comunidades que se generan en el ámbito urbano, mucho más abiertas y fluctuantes, y su relación con el recurso (menos dependiente); y, finalmente, iii) el papel del gobierno local en la regulación de estos recursos.

Estas apreciaciones no invalidan de ningún modo la posibilidad de que en el ámbito urbano existan comunidades que autogestionan recursos urbanos de una forma sostenible, aumentando las externalidades positivas en términos de creación de capital social local y de revitalización de la ciudad en su conjunto.

Epistemológicamente, mucho trabajo teórico sobre la gobernanza de los “*common pool resources*” toma en cuenta que el mundo está poblado por individuos racionales maximizadores de utilidad y, desde ahí, se preguntan bajo qué condiciones es posible y socialmente eficiente el funcionamiento de un régimen de propiedad común (véase, por ejemplo, Ostrom, 1990). Frente a esta perspectiva basada en el individualismo metodológico, las corrientes neomarxistas recuperan la matriz histórica de los bienes comunes, contextualizando el análisis en el marco de las relaciones de poder capitalista. En este sentido, *los comunes* no son solo una rica variedad más o menos exitosa de modelos de gestión de recursos, sino que *lo común* aparece como un concepto central para la comprensión de las bases de la producción de la riqueza social y de los modos de acumulación en el capitalismo contemporáneo, siendo, por tanto, fundamental abordar el proceso de “cercamiento” que se produce en la ciudad.

**CUADRO 1 | Perspectivas neoinstitucionalistas y neomarxistas respecto de los comunes urbanos**

	PERSPECTIVAS	
	NEOINSTITUCIONALISTAS	NEOMARXISTAS
¿Qué se entiende por comunes?	Arreglos institucionales para la gestión de los llamados “recursos de uso común” ( <i>common pool resources</i> [CPR] en inglés).	Más énfasis en lo común (entendido como los procesos de producción y distribución de la riqueza) que en los bienes comunes. Término más genérico.
	Son bienes de alta rivalidad y de difícil exclusión.	Se enfatiza la centralidad de los comunes en las resistencias al capitalismo (dialéctica comunes/cercamientos). Importancia del “ <i>commoning</i> ” (bienes comunes como prácticas políticas).
¿Cómo se entiende la ciudad?	Un espacio donde se comparten recursos que implican retos en su gestión, mantenimiento y acceso.	Espacio de producción biopolítica de la riqueza social (la metrópoli es la fábrica).
		Espacio de antagonismo en relación con los cercamientos.
Papel del Estado	Desregulador/facilitador.	Al servicio del capital: Estado neoliberal/biopoder.
Gobernanza	Prácticas organizacionales internas a la comunidad.	No solo organización interna, sino también conflictos con actores externos a esta comunidad: instituir, reclamar, proteger.
	Identificación de principios de diseño ( <i>design principles</i> ). Tendencia normativa a la gobernanza democrática.	
Ejemplos	Huertos urbanos, jardines comunitarios, programas de vigilancia vecinal, mercados callejeros, parques e instalaciones recreativas, cooperativas de vivienda, etcétera.	Resistencias contra la privatización de lo urbano, luchas barriales contra la gentrificación; movimiento global Occupy, prácticas de autogestión (vivienda, cultura, cuidados, salud, educación), etc.
Autores referencia	Ostrom (1990), Foster (2006; 2011), Hess (2008), Eizenberg (2012).	De Angelis (2004), Midnight Notes Collective (1990), Federici (2004), Harvey (2012), Hardt & Negri (2011), Hodkinson (2012).
Críticas	Falta perspectiva macro: restricción a la escala local/barrial.	Definiciones abstractas y poco operacionales: falta de estudios empíricos.
	Falta perspectiva sistémica: no aborda las relaciones con otras instituciones sociales o la inserción en procesos históricos más amplios (por ejemplo, neoliberalismo).	Papel del Estado simplemente como desregulador o al servicio de intereses de clase.
	Tiene poco en cuenta cuestiones relacionadas con el poder, la desigualdad o la justicia territorial. Necesidad de problematización de quién tiene acceso y quién no.	

Lo interesante de esta perspectiva a la hora de analizar los comunes urbanos es entender el contexto estructural en el cual se sitúan las tensiones respecto al control de los recursos urbanos. Así, además de entender los comunes urbanos como un recurso, una comunidad y un conjunto de normas que regulan su gestión colectiva, como lo hacen las perspectivas más institucionalistas, se introduce el tema del conflicto, la politización e incluso la reclamación de derechos que van más allá de los propios recursos en sí.

Esta lectura más compleja de los comunes urbanos nos permite, a su vez, introducir otros factores para intentar explicar, entre otras cuestiones, los efectos negativos que algunos comunes pueden producir más allá de sus fronteras o la sostenibilidad de las prácticas en el ámbito urbano. Si observamos únicamente la comunidad que conforma una comunidad residencial cerrada (*gated community*), sin un abordaje complejo, no podremos explicar, por ejemplo, el vínculo entre el crecimiento de este tipo de productos inmobiliarios y la extinción de otros recursos comunes ligados históricamente a la ciudad, como puede ser la esfera pública; ni tampoco evaluar sus efectos sociales negativos, como el fomento de la división y de la segregación social, o la forma en que favorecen la mercantilización de recursos como la seguridad (Kohn, 2004). Por otro lado, como hemos apuntado, la menor dependencia directa para la subsistencia de los comuneros urbanos respecto de los recursos que gestionan, rebaja los incentivos para mantener la acción colectiva de forma continuada, por lo que son necesarios otros incentivos, tanto individuales como colectivos, para sostener su gestión colectiva.

En este sentido apuntamos dos aspectos que deben ser incorporados para el estudio de la sostenibilidad de los comunes urbanos. En primer lugar, la politización de los participantes en la defensa de un bien común que se considera amenazado por las lógicas privatizadoras, actúa como un importante elemento motivacional para sostener las prácticas comunales (aunque también puede ser un elemento desmotivador cuando las perspectivas de éxito son escasas). En segundo lugar, las perspectivas institucionalistas nos aportan mayor complejidad al estudio del gobierno local, entendido no solamente como un instrumento *per se* facilitador de los intereses de la burguesía local, estatal o internacional, sino también como posible facilitador de las prácticas cooperativas. Aunque desde las perspectivas neomarxistas la crítica de la forma del Estado moderno es un requisito fundamental para cualquier proyecto político radical democrático, autores como Harvey han intentado complejizar el análisis de la relación entre los comunes y el Estado, al plantear que, por encima de una cierta escala, se requiere algún tipo de estructura de Estado, así como reivindicar su papel como redistribuidor de la riqueza. Aunque las prácticas de autogestión pueden favorecer modos más democráticos de participación a nivel local, el papel del Estado no puede ser ignorado. En esta línea se hace necesario explorar las alianzas comunales-estatales que se puedan desarrollar en cada contexto y ámbito en particular, ampliando lo que se considera como público más allá de lo estrictamente estatal.

El diálogo entre ambas trayectorias reconstruye los bienes comunes urbanos como espacios políticos que aglutinan tanto los procesos de cercamiento y las prácticas de resistencia, como las diferentes experiencias de gestión colectiva que se producen alrededor de ellos. No podemos reducir los comunes urbanos a las experiencias

de gestión colectiva en la ciudad ni a los movimientos urbanos de defensa de lo público. El estudio de los comunes urbanos bajo la perspectiva compleja que hemos desarrollado en este artículo requiere de una nueva agenda política y de investigación para el estudio de aquellas prácticas sociales y comunitarias que desbordan lo estatal y se rebelan contra las formas de mercantilización y privatización de la vida urbana, para hacer efectivo el derecho colectivo a la ciudad.

### Referencias bibliográficas

- Atkinson, R. (2000). The hidden costs of gentrification: Displacement in central London. *Journal of Housing and the Built Environment*, 15(4), 307-326. doi: 10.1023/A:1010128901782
- Bailey, S. & Mattei, U. (2012). Social movements as constituent power: The Italian struggle for the commons. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20(2), 965. En <http://bit.ly/1OA8upd>
- Bakker, K. (2007). The “commons” versus the “commodity”: Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global South. *Antipode*, 39(3), 430-455. doi: 10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x
- Bennett, T., Holloway, K. & Farrington, D. P. (2006). Does neighborhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 2(4), pp. 437-458. doi: 10.1007/s11292-006-9018-5
- Blomkvist, P. & Larsson, J. (2013). An analytical framework for common-pool resource-large technical system (CPR-LTS) constellations. *International Journal of the Commons*, 7(1), 113-139. En <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/353/317>
- Blomley, N. (2007). Making private property: Enclosure, common right and the work of hedges. *Rural History*, 18(1), 1. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0956793306001993>
- Blomley, N. (2008). Enclosure, common right and the property of the poor. *Social & Legal Studies*, 17(3), 311-331. doi: 10.1177/0964663908093966
- Bollier, D. (2011) The healing logic of the commons. *Kosmos* (Fall/Winter 2011), 45-50. En <http://www.kosmosjournal.org/wp-content/article-pdfs/the-healing-logic-of-the-commons.pdf>
- Bravo, G. & De Moor, T. (2008). The commons in Europe: From past to future. *International Journal of the Commons*, 2(2), 155-161. En <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/98>
- Bresnihan, P. & Byrne, M. (2015). Escape into the city: Everyday practices of commoning and the production of urban space in Dublin. *Antipode*, 47(1), 36-54. doi: 10.1111/anti.12105
- Byrne, J., Martínez, C. & Ruggero, C. (2009). Relocating energy in the social commons. Ideas for a sustainable energy utility. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 29(2), 81-94. En [http://www.seu-de.org/Papers/2009\\_pe\\_BSTS\\_relocating\\_emergy\\_social\\_commons\\_Byrne\\_Martinez\\_Ruggero.pdf](http://www.seu-de.org/Papers/2009_pe_BSTS_relocating_emergy_social_commons_Byrne_Martinez_Ruggero.pdf)
- Caffentzis, G. (2010). The future of “The Commons”: Neoliberalism’s “Plan B” or the original disaccumulation of capital? *New Formations*, 69(1), 23-41. <http://dx.doi.org/10.3898/NEWF.69.01.2010>

- Castells, M. (1977). *Movimientos sociales urbanos*. Madrid: Siglo XXI.
- Cavé, J. (2013). Urban solid waste in southern countries: From a blurred object to common pool resources. En *ESEE 2013. Ecological Economics and Institutional Dynamics*. 10th International Conference of the European Society for Ecological Economics. Final program (p. 436). Reims-Bruselas-Lille, junio 17-21, 2012. En <http://eese2013.sciencesconf.org/>
- Chatterton, P. (2010). Seeking the urban common: Furthering the debate on spatial justice. *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 14(6), 625-628. doi: 10.1080/13604813.2010.525304
- Colding, J. (2011). Creating incentives for increased public engagement in ecosystem management through urban commons. En E. Boyd & C. Folke (Eds.), *Adapting institutions: Governance, complexity and social-ecological resilience* (pp. 101-124). Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Colding, J. & Barthel, S. (2013). The potential of “Urban Green Commons” in the resilience building of cities. *Ecological Economics*, (86), 156-166. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.10.016>
- Cooper, D. (2006). “Sometimes a community and sometimes a battlefield”: From the comedic public sphere to the commons of speakers” corner. *Environment and Planning D: Society and Space*, 24(5), 753-775. doi: 10.1068/d1004
- Corsín Jiménez, A. & Estalella, A. (2014). Assembling neighbors: The city as hardware, method, and “a very messy kind of archive”. *Common Knowledge*, 20(1), 150-171. doi: 10.1215/0961754X-2374808.
- De Angelis, M. (2003). Reflections on alternatives, commons and communities. *The Commoner*, 6, 1-14. En <http://www.citeulike.org/user/rparlin/article/11897416>
- De Angelis, M. (2004). Separating the doing and the deed: Capital and the continuous character of enclosures. *Historical Materialism*, 12(2), 57-87. doi: 10.1163/1569206041551609
- De Peuter, G. & Dyer-Witthof, N. (2010). Commons and cooperatives. *Affinities: A journal of radical theory, culture, and action*, 4(1), 30-56. En <http://journals.sfu.ca/affinities/index.php/affinities/article/view/45>
- Eizenberg, E. (2012). Actually existing commons: Three moments of space of community gardens in New York City. *Antipode*, 44(3), 764-782. doi: 10.1111/j.1467-8330.2011.00892.x
- Estalella, A. & Corsín, A. (2013). Asambleas populares: el ritmo urbano de una política de la experimentación. En M. Cruells & P. Ibarra (Eds.), *La democracia del futuro: del 15M a la emergencia de una sociedad civil viva* (pp. 61-80). Madrid: Icaria. [Borrador publicado en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/85040/1/asambleas%20ritmo%20urbano%202013.pdf>].
- Fattori, T. (2013). From the water commons movement to the commonification of the public realm. *South Atlantic Quarterly*, 112(2), 377-387. doi: 10.1215/00382876-2020253
- Federici, S. (2004). *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Federici, S. (2011). Feminism and the politics of the commons. *The Commoner* [web journal], 24. En <http://www.commoner.org.uk/?p=113>

- Fernández, M. & Burch, W. (2003). *Cultivating community, food, and empowerment: Urban gardens in New York City*. Project course paper. Fall 2003. New Haven, CT: Hixon Center for Urban Ecology, Yale University. En [http://hixon.yale.edu/sites/default/files/files/fellows/paper/fernandez\\_margarita\\_2003\\_report.pdf](http://hixon.yale.edu/sites/default/files/files/fellows/paper/fernandez_margarita_2003_report.pdf)
- Foster, S. R. (2006). City as an ecological space: Social capital and urban land use. *Notre Dame Law Review*, 82(2), 527-582. En [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=899617](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=899617)
- Foster, S. R. (2011). Collective action and the urban commons. *Notre Dame Law Review*, 87(1), 57-133. En [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1791767](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1791767)
- Frischmann, B. M. (2005). Infrastructure commons. *Law Review of Michigan State University*, 121(1), 121-136.
- Frischmann, B. M. (2006). An economic theory of infrastructure and commons management. *American Law & Economics Association Annual Meetings*. Paper 18. The Berkeley Electronic Press. En <http://law.bepress.com/alea/16th/bazaar/art18> [Originalmente en *Minnesota Law Review*, 89, 917-1030, abril 2005, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=588424](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=588424)].
- Gago, V. & Mezzadra, S. (2015). Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización. *Nueva sociedad*, (255), 38-52. [Una versión más amplia de este artículo en *Euronmade*, posted en Dossier América Latina, Español, en <http://www.euronmade.info/?p=4390>].
- Ghertner, D. A. (2014). India's urban revolution: geographies of displacement beyond gentrification. *Environment and Planning A*, 46(7), 1554-1571. En <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a46288>
- Gutiérrez Aguilar, R. (2008). *Los ritmos del Pachakuti. Movilización y levantamiento popular-indígena en Bolivia (2000-2005)*. Buenos Aires: Tinta Limón. En [la-periferica.com.ar/descargar.php?libro=978-987-23140-9-5.pdf](http://la-periferica.com.ar/descargar.php?libro=978-987-23140-9-5.pdf)
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science* 162(3859), 1243-1248. doi: 10.1126/science.162.3859.1243
- Hardt, M. (2010). The common in communism. *Rethinking Marxism*, 22(3), 346-356. doi: 10.1080/08935696.2010.490365
- Hardt, M. & Negri, A. (2011). *Commonwealth: El proyecto de una revolución del común*. Colección Cuestiones de Antagonismo, 64. Madrid: Akal.
- Hart, G. (2006). Denaturalizing dispossession: Critical ethnography in the age of resurgent imperialism. *Antipode*, 38(5), 977-1004. doi: 10.1111/j.1467-8330.2006.00489.x
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Colección Cuestiones de Antagonismo, 26. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso.
- Hernández, I. L. & López, E. R. (2010). *Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Hess, C. (2008). Mapping the new commons. Trabajo presentado en *The Twelfth Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons*, Cheltenham, Inglaterra, 14-18 de julio 2008. En <http://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&context=sul>

- Heynen, N. & Robbins, P. (2005). The neoliberalization of nature: Governance, privatization, enclosure and valuation. *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), 5-8.
- Hodkinson, S. (2012). The new urban enclosures. *City*, 16(5), 500-518. doi: 10.1080/13604813.2012.709403
- Hodkinson, S. & Chatterton, P. (2006). Autonomy in the city? Reflections on the social centres movement in the UK. *City*, 10(3), 305-315. doi: 10.1080/13604810600982222
- Jeffrey, A., McFarlane, C. & Vasudevan, A. (2012). Rethinking enclosure: Space, subjectivity and the commons. *Antipode*, 44(4), 1247-1267. doi: 10.1111/j.1467-8330.2011.00954.x
- Kassa, D. G. (2008). Tragedy of the "urban commons"? A case study of two public places in Addis Ababa. Trabajo presentado en *The Twelfth Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons*, Cheltenham, Inglaterra, 14-18 de julio 2008. En <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/792>
- Klein, N. (2001). Reclaiming the commons. *New Left Review*, 9 (mayo-junio), 81-89. En <http://newleftreview.org/II/9/naomi-klein-reclaiming-the-commons>
- Kohn, M. (2004). *Brave new neighborhoods: The privatization of public space*. Nueva York/Londres: Routledge.
- Lambing, J. (2012). Electricity commons - Toward a new industrial society. En D. Bollier & S. Helfrich, *The wealth of the commons: A world beyond market & state*. Amherst-Florence, MA: Levellers Press.
- Le Goix, R. & Webster, C. (2006). Gated communities, sustainable cities and a tragedy of the urban commons. *Critical Planning*, 13 (Summer 2006), 41-64. En <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00110046/document>
- Lee, S. & Webster, C. (2006). Enclosure of the urban commons. *GeoJournal*, 66(1-2), 27-42. doi: 10.1007/s10708-006-9014-3.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. París: Anthropos.
- Linebaugh, P. (2010). Enclosures from the bottom up. *Radical History Review*, 2010(108), 11-27. doi: 10.1215/01636545-2010-007
- Low, S. & Smith, N. (Eds.). (2006). *The politics of public space*. Nueva York/Londres: Routledge. Versión digitizada en [https://chisineu.files.wordpress.com/2012/08/biblioteca\\_low\\_smith\\_politics\\_ps.pdf](https://chisineu.files.wordpress.com/2012/08/biblioteca_low_smith_politics_ps.pdf)
- Marazzi, C. (2009). La violencia del capitalismo financiero. En S. Mezzadra (Comp.), *La gran crisis de la economía global: mercados financieros, luchas sociales y nuevos escenarios políticos* (pp. 21-62). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Matisoff, D. & Noonan, D. (2012). Managing contested greenspace: Neighborhood commons and the rise of dog parks. *International Journal of the Commons*, 6(1), 28-51. En <http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/299>
- McCarthy, J. (2005). Commons as counterhegemonic projects. *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), 9-24. doi: 10.1080/1045575052000335348
- McShane, I. (2010). Trojan horse or adaptive institutions? Some reflections on urban commons in Australia. *Urban Policy and Research*, 28(1), 101-116. doi: 10.1080/0811140903487711
- Midnight Notes Collective. (1990). Introduction to the new enclosures. *Midnight Notes*, 10, 1-9. En <http://www.midnightnotes.org/newenclos.html>
- Midnight Notes Collective and Friends. (2009). *Promissory notes: From crisis to commons*. En <http://www.midnightnotes.org/Promissory%20Notes.pdf>



- Monbiot, G. (1994). The tragedy of enclosure. *Scientific American* (270), 159-160. En *Monbiot.com*, publicado en enero 1, 1994. En <http://www.monbiot.com/1994/01/01/the-tragedy-of-enclosure/>
- Observatorio Metropolitano. (2007). *Madrid: ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Observatorio Metropolitano. (2011). *La crisis que viene: algunas notas para afrontar esta década*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Observatorio Metropolitano. (2013). *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis* (pp. 313-354). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Parker, P. & Johansson, M. (2011). The uses and abuses of Elinor Ostrom's concept of commons in urban theorizing. Trabajo presentado en *International Conference of the European Urban Research Association (EURA)*, 23-25 junio 2011, Copenhague.
- Pasquinelli, M. (2008). *Animal spirits: A bestiary of the commons*. Rotterdam: NAI Publishers.
- Porter, L., Lombard, M., Huxley, M., Ingin, A. K., Islam, T., Briggs, J., Rukmana, D., Devlin, R. & Watsoi, V. (2011). Informality, the commons and the paradoxes for planning: Concepts and debates for informality and planning self-made cities: ordinary informality? *Planning Theory & Practice*, 12(1), 115-153. doi: 10.1080/14649357.2011.545626
- Post, J. & Baud, I. (2003). Between markets and partnerships: urban solid waste management and contributions to sustainable development? *Global Built Environment Review*, 3(1), 46-65. En <http://dare.uva.nl/document/2/33949>
- Roggero, G. (2010). Five theses on the common. *Rethinking Marxism*, 22(3), 357-373. doi: 10.1080/08935696.2010.490369
- Saegert, S. & Benítez, L. (2005). Limited equity housing cooperatives: Defining a niche in the low income housing market. *Journal of Planning Literature*, 19(4):427-239. doi: 10.1177/0885412204274169
- Salngaros, N. A. (2010). *P2P Urbanism*. [Versión borrador 3.0. Por publicarse en 2011, por Umbau-Verlag, Solingen, en colaboración con la Fundación Peer to Peer]. doi: 10.13140/2.1.1162.2401
- Selsky, J. W. & Memon, P. A. (1997). Urban port development conflicts: towards managing an amenity commons. *Urban Policy and Research*, 15(4), 259-268. doi: 10.1080/08111149708551371
- Serlin, D. & Chazkel, A. (Eds.). (2010). *New approaches to enclosures*. Special Issue of *Radical History Review* (109). Durham, NC: Duke University Press.
- Sheldon, J. L. (2010). *Community gardens: best practices across urban America*. Tesis doctoral, California State University, Sacramento. En <http://www.csus.edu/ppa/thesis-project/bank/2010/Sheldon.pdf>
- Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. *Antipode*, 34(3), 427-450. doi: 10.1111/1467-8330.00249
- Sofoulis, Z. & Williams, C. (2008). From pushing atoms to growing networks: Cultural innovation and co-evolution in urban water conservation. *Social Alternatives*, 27(3), 50-57.



- Spronk, S. & Webber, J. R. (2007). Struggles against accumulation by dispossession in Bolivia: The political economy of natural resource contention. *Latin American Perspectives*, 34(2), 31-47. doi: 10.1177/0094582X06298748
- Stavrídes, S. (2011, borrador). Brazilian urban movements “re-inventing” the city as collectively produced “common”. [No publicado].
- Stavrídes, S. (2012). Squares in movement. *South Atlantic Quarterly*, 111(3), 585-596. doi: 10.1215/00382876-1596308
- Svendsen, E. & Campbell, L. K. (2008). Urban ecological stewardship: Understanding the structure, function and network of community-based urban land management. *Cities and the Environment (CATE)*, 1(1), 1-32. En [http://www.nrs.fs.fed.us/pubs/jrnl/2008/nrs\\_2008\\_svendsen\\_001.pdf](http://www.nrs.fs.fed.us/pubs/jrnl/2008/nrs_2008_svendsen_001.pdf)
- Swyngedouw, E. (2014). Where is the political? Insurgent mobilizations and the incipient “return of the political”. *Space and Polity*, 18(2), 122-136. doi: 10.1080/13562576.2013.879774
- Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66). Santiago: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>
- Vasudevan, A., McFarlane, C. & Jeffrey, A. (2008). Spaces of enclosure. *Geoforum*, 39(5), 1641-1646. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.03.001>
- Vercellone, C. (2009). Crisis de la ley del valor y devenir renta de la ganancia. Apuntes sobre la crisis sistémica del capitalismo cognitivo. En S. Mezzadra (Comp.), *La gran crisis de la economía global* (pp. 63-98). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Wagenaar, P. & Soeparman, S. (2004). Coping with the dilemma of common pool information resourcing: Integrating information domains in the Dutch police. *Information Polity*, 9(3/4):181-192.
- Wutich, A. (2009). Water scarcity and the sustainability of a common pool resource institution in the urban Andes. *Human Ecology*, 37(2), 179-192. doi: 10.1007/s10745-009-9227-4
- Žižek, S. (2009). How to begin from the beginning. *New Left Review*, (57), 43-56. En <http://newleftreview.org/II/57/slavoj-zizek-how-to-begin-from-the-beginning>

# El Castillo: territorio, sociedad y subjetividades de la espera

*Ana María Álvarez.* Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago, Chile.

*Héctor Cavieres.* Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | En 2013 se realizó una investigación cualitativa en El Castillo, comuna de La Pintana, Santiago, Chile, que tuvo como referente los conceptos de “espera” y de “territorios de la espera”. La Pintana fue creada en 1981 en el marco de las reformas urbanas neoliberales de la dictadura, con el fin de acoger población erradicada. Se entiende la espera como una situación generada a partir de desplazamientos de población que se instala (o es instalada) a vivir en un territorio deficitario que no mejora, así como tampoco mejora la condición socioeconómica de sus habitantes. Se concluye que El Castillo es un territorio y una sociedad de la espera. Esta condición define el lugar, la identidad y las prácticas espaciales de sus habitantes. Sin embargo, la forma y contenido de la espera varía según generaciones: en los jóvenes, una espera esperanzada; y en los adultos y viejos, una espera resignada y nostálgica.

**PALABRAS CLAVE** | pobreza, política habitacional, fragmentación urbana.

**ABSTRACT** | *During 2013, a qualitative research was conducted in the region of El Castillo, district of La Pintana, Santiago, Chile. This study was conceptually framed by the notions of “waiting” and “waiting territories”. The district of La Pintana was created in 1981 within the framework of urban reforms of the military dictatorship, in order to relocate displaced groups. “Waiting” is understood as a temporary situation that occurs when the displaced population is settled in a territory lacking in resources, without improvement over time, and where the socio-economic status of those living in it does not improve either. It follows as a conclusion that El Castillo is a waiting territory and a waiting society. This condition defines the place, the social identity and the spatial practices of its inhabitants. The form and content of waiting changes depending on the generation: for the youth, “waiting” is accompanied by hope and for adults and old people, “waiting” is a rather resigned or nostalgic conception.*

**KEYWORDS** | *poverty, housing policy, urban fragmentation.*

*No hay medio más eficaz para desarrollar en el pueblo el espíritu conservador, para hacerlo partidario y defensor del orden y la estabilidad social, que hacerlo propietario. Se ha probado que no hay trabajador más laborioso, más asiduo y ordenado que el propietario; nunca se le ha visto en desórdenes y revueltas.*

E. Aragón, *Las habitaciones para obreros* (1900), p. 75.

### Antecedentes

Vidal, Musset y Vidal (2011) reconocen los fenómenos de movilidad y desplazamiento como características significativas de nuestras sociedades contemporáneas. Sin embargo, lejos de tratarse de procesos fluidos, homogéneos o lineales —señalan los autores—, estos desplazamientos están puntuados por tiempos de espera y poseen una traducción espacial, más allá de las razones que indujeron su surgimiento y moldean los lugares donde esta espera se instala (cfr. Vidal & Musset, 2011). La traducción espacial de la espera configura territorios que acogen “sociedades en espera”; estos territorios adoptan múltiples formas, adquieren diferentes dimensiones y estatus jurídicos, se articulan de distinta manera con el entorno en el cual se insertan, a la vez que se despliegan en ellos diversas dinámicas económicas y sociales (Vidal & Musset 2015a). En este contexto, los “territorios de la espera” pueden ser considerados como espacios destinados, voluntaria o involuntariamente, a que poblaciones desplazadas o en proceso de desplazamiento se dispongan a esperar (Vidal, Musset & Vidal, 2011). Esta definición hace plausible asumir los sectores de la ciudad donde se asienta población pobre como territorios de la espera, uno, porque dichos territorios se han constituido, en su mayoría, como resultado de desplazamientos internos forzados y/o voluntarios (Espinoza, 1988; Garcés, 2002); y dos, porque en el caso de los pobres de la ciudad de Santiago, a pesar de haber obtenido en los últimos 35 años viviendas sólidas y propias por la vía del subsidio habitacional, las condiciones del hábitat urbano y de los territorios que habitan continúan siendo deficitarias, al igual que son restringidas sus posibilidades de movilidad social y residencial (Ducci, 1997; Rodríguez, Sugranyes & Tironi, 2005).

Los territorios de la espera nacen de la movilidad y en la movilidad (Vidal et al., 2011). Ejemplo de ello es la Población El Castillo, constituida como caso de estudio para esta investigación. Las erradicaciones que tuvieron lugar en Chile en la década de los ochenta y que dieron origen a este conjunto son un ejemplo de movilidad forzada. La comuna de La Pintana, situada en la zona sur del Área Metropolitana de Santiago y donde se localiza El Castillo, fue creada el año 1981 por un decreto con fuerza de ley de la dictadura militar (DFL 1-3260), en el contexto de formación de nuevas comunas destinadas a acoger población erradicada de distintas zonas de la ciudad. En el caso específico de las comunas del área sur, estas fueron receptoras del 53% del total de erradicados provenientes de otras comunas, con La Pintana como “el lugar de destino de la mayoría de las familias erradicadas a dicha zona” (Morales & Rojas, 1986, p. 37). La población de las nuevas comunas se reconfiguró a partir de quienes vivían en campamentos de radicación o nuevos campamentos,

y de población residente en poblaciones de erradicación trasladada desde su propia comuna o de otra. La Pintana fue no solo la comuna que recibió los mayores contingentes de población erradicada, sino también la que mostraba la tasa más alta de población erradicada de campamentos y que residía en poblaciones de erradicación (Morales & Rojas, 1986). Gurovich (1990) señala que, en comparaciones relativas a distintos indicadores sociales y urbanos realizadas a principios de los ochenta y fines de los noventa entre diferentes comunas del Gran Santiago, La Pintana muestra, en diferentes momentos de medición, los resultados más deficitarios en relación con el conjunto de indicadores examinados.

En 1987, los habitantes de La Pintana muestran el mayor grado de insatisfacción de sus necesidades básicas, en una comparación de ocho comunas que utilizan variables de salud, nutrición, vivienda y educación (...). Presentaba además un déficit considerable de servicios de atención a la comunidad en distintas áreas (...). A nivel de gestión local, sólo después de seis años el nuevo Municipio pudo considerar que cumplía con la dotación de equipamiento básico. Por otra parte, a las carencias materiales de la comuna se sumó la sensación de desarraigo manifestada por las familias erradicadas. (Gurovich, 1990, p. 9)

Como se señala en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) para el periodo 2012-2016 (I. Municipalidad de La Pintana, 2012), ello se explica en parte por la historia misma de La Pintana:

Fue constituida en comuna urbana con una escasa población, con alrededor del 80% de su territorio sin urbanizar, sin comercio ni servicios, y sin actividades productivas salvo aquellas propias de las zonas rurales. Debido al efecto combinado de las radicaciones forzosas que aplicó el gobierno de la época durante la primera parte de los años ochenta, y al valor extraordinariamente bajo del suelo comunal, que hacían particularmente rentables los proyectos de vivienda social básica o casetas sanitarias, la comuna más que duplicó su población original en un lapso de 10 años, produciéndose una extrema concentración de pobreza urbana acompañada de carencias igualmente extremas en materia de infraestructura, equipamientos, servicios y actividades generadoras de empleo en general. (p. 6)

Hasta el día de hoy, la comuna no ha sido capaz de generar una base económica para producir empleos, y en sus más de treinta años de existencia tampoco ha podido atraer la inversión inmobiliaria necesaria para dotar de mixtura sociocultural al espacio. Cabe señalar que más del 90% de las viviendas allí instaladas son viviendas sociales y que sigue siendo, desde su fundación, una de las comunas más pobres del país (I. Municipalidad de La Pintana, 2012).

### **La propuesta de investigación**

El conjunto de antecedentes proporcionados por estudios efectuados en distintos momentos de la evolución de la comuna (Gurovich, 1990; Rodríguez & Icaza, 1993) y por el PLADECO 2012-2016 (I. Municipalidad de La Pintana, 2012), nos permitieron formular el supuesto de que en La Pintana, territorio y habitantes vivirían una

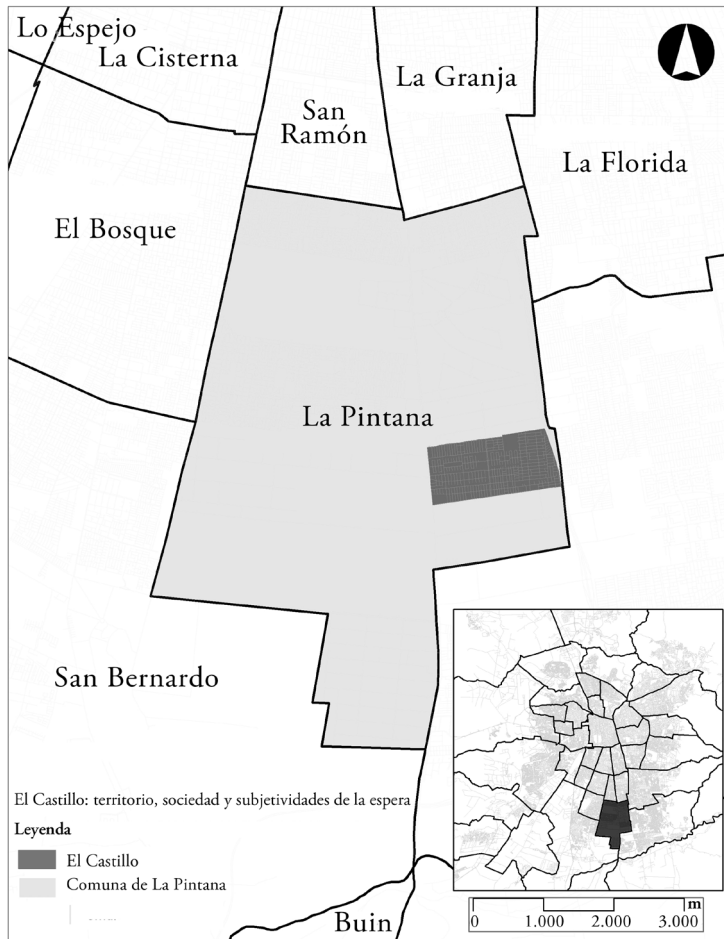
suerte de “moratoria social y espacial”. El lugar estaría en un tránsito permanente hacia un estado “distinto” que no se termina nunca de adquirir. El espacio no es lo que “debería ser” y no dejará nunca de “ser lo que es”, tanto en términos materiales como simbólicos. Esta interpretación nos permitió concebir, *a priori*, El Castillo como territorio de la espera, en la medida en que esta condición implica una expectativa insatisfecha en relación con el lugar donde se habita (Álvarez & Sánchez, 2015). Ello implica ser un territorio de tránsito hacia otro mejor, cuestión que supone para el residente una relación particular con el espacio. Lo anterior dio lugar a las siguientes preguntas de investigación: si El Castillo es considerado, *a priori*, como un territorio de la espera, ¿cuáles son sus características específicas en tal sentido? ¿Existen diferencias en los contenidos de la espera en distintas generaciones de residentes? Al respecto, hicimos una distinción entre los que han vivido en el territorio desde su fundación hasta el momento presente –quienes eran niños durante las erradicaciones y han hecho su vida en el lugar– y quienes son ahora jóvenes, principales portadores del estigma territorial y “responsables”, ante la propia comunidad y la sociedad, de los problemas de violencia y narcotráfico que vive la población (Cornejo, 2012). Los objetivos propuestos fueron, en consecuencia, caracterizar a El Castillo como territorio y sociedad de la espera, analizando su surgimiento y evolución desde un punto de vista histórico, e identificar, a partir de un criterio generacional, similitudes y diferencias entre sus residentes en la vivencia de la espera. El estudio tuvo un carácter exploratorio y la muestra fue intencionada y voluntaria.

### **El Castillo: creación y transformación como territorio de la espera**

Según el Censo 2002, El Castillo poseía a la fecha 37.985 habitantes, correspondientes al 20% de la población comunal (191.743 habitantes). De ellos, en un 50,45% eran hombres y 49,55%, mujeres, concentrándose los mayores porcentajes de población entre los 6 y los 13 años (17,33%), los 31 y los 40 (13,61%), y los 41 y los 50 (13,82%). Cornejo (2012) señala que El Castillo constituye uno de los tres sectores administrativos (junto con El Roble y Santo Tomás) que son producto mayormente de la erradicación de campamentos; si bien se trata de un sector más que de una población en particular, señala la autora, “donde se instalaron 31 mil personas (5.969 familias) en el período 1979-1987” (p. 187), la denominación El Castillo se superpone sobre el nombre de las poblaciones y villas. Sus límites son la avenida Batallón Maipo al norte, avenida La Prima al sur, avenida Santa Rosa al oeste y avenida La Serena-carretera Acceso Sur al oriente (Cornejo, 2012).

A continuación se examinan las condiciones de producción de El Castillo y su transformación hasta el momento presente, insertando las opiniones de informantes clave e integrantes de la muestra, a saber, jóvenes, adultos y adultos mayores con preeminencia femenina; algunos datos estadísticos, más comentarios de los autores en relación con estos aspectos. Como indica Cornejo (2012), “la erradicación concretizó en el territorio la lógica de expulsión bajo la doble determinación del Estado, el que proporciona una base legal a dichas erradicaciones –a lo que habría que agregar la represión política de la época–, y del mercado, convertido desde entonces en el principal agente en la asignación de vivienda social” (p. 187).

FIGURA I | Población El Castillo, comuna de La Pintana, Santiago



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN GEO ESPACIAL DEL OBSERVATORIO DE CIUDADES PUC (OCUC)

### Los orígenes del territorio

El Castillo, propiedad agrícola reconocida por la gran calidad de sus terrenos, fue adquirida por el Municipio de Santiago para instalar allí población erradicada principalmente desde las zonas centro y oriente, reconocidas como espacios de alta renta y de urbanidades consolidadas (Rodríguez & Icaza, 1993). Esta acción encontró respaldo legal en el Decreto 2552 de febrero de 1979, titulado “Programas de Viviendas Básicas o Programas de erradicación de campamentos” (De Ramón, 2000), y tuvo, entre sus fundamentos, la necesidad de proporcionar a las familias una vivienda sólida y en propiedad. Los pobladores que allí fueron radicados habían accedido a espacios centrales mediante tomas de terreno (ocupaciones ilegales)

realizadas principalmente entre los años sesenta a setenta y tres. Las erradicaciones de campamentos fueron una de las medidas tomadas por la dictadura militar en el marco de las reformas neoliberales de fines de la década de los setenta, que obligó a los pobladores a dejar sus lugares de habitación e instalarse en comunas periféricas con problemas de equipamiento, infraestructura y pobreza crítica. Ello, sumado a la heterogeneidad del origen socioterritorial de sus habitantes, sin historia ni identidad compartida, y la localización segmentada respecto de las fuentes laborales y de los servicios, llevó a que, hasta el día de hoy, estos territorios hayan tenido grandes dificultades para dotarse de indicadores urbanos compatibles con estándares mínimos de calidad de vida (Álvarez & Sánchez, 2015).

Los desplazamientos de población señalados significaron un explosivo crecimiento poblacional para la comuna, que pasó de 73.932 habitantes en 1982 a 169.640 en 1992 (I. Municipalidad de La Pintana, 2012), lo que repercutiría negativamente sobre sus equipamientos y servicios: por una parte, estos no existían o rápidamente se sobresaturaron por el aumento de la población; y por otra, la localización de La Pintana hacía difícil para los pobladores allí erradicados el acceso a servicios básicos como salud y educación, en razón del aumento de las distancias a ellos en comparación con lo que ocurría en sus antiguos lugares de residencia. Para Morales y Rojas (1986), “la opción por asentarlos y mejorar sus condiciones de vida mediante la urbanización de sus sitios y construcción de una caseta sanitaria” significó “postergar indefinidamente una solución real, puesto que esta alternativa supone una alta participación de los usuarios en la expansión o autoconstrucción de su vivienda” (p. 39). Al mismo tiempo, señalan los autores, se veían disminuidas las confianzas, elemento central para el surgimiento de agrupaciones solidarias, puesto que los pobladores ya no se reconocían como parte de un conjunto social con historia común y una cierta homogeneidad, en la medida en que fueron sometidos a aceptar una convivencia con gente de distinta procedencia: “Experiencia y participación comunitarias, desarrollos desiguales de participación en las expresiones del movimiento poblacional, factores que sumados a una mínima permanencia en los nuevos entornos territoriales dificultan aún más las vías de una mayor integración” (p. 53). A la desintegración social se sumó la acentuación de la segregación urbana y la exacerbación del conflicto.

Entonces ahí, obviamente estos pobres que viven ahí, son pobres que molestan, porque le quitan la plusvalía a los terrenos (...) Entonces dentro de la lógica neoliberal hay que sacarlos; entonces los toman y los echan arriba de camiones los militares de la época de la dictadura y toman gente que estaban en esos campamentos y van y los dejan en El Castillo, digamos, y le asignan un sitio de 12x18. (Informante clave, Corporación IDECO/Instituto para el Desarrollo Comunitario)

Sí, se cumple el sueño de la casa..., pero lo que nos molestó mucho es que fue demasiado lejos. De Renca a acá, mucha distancia, porque nosotros de Renca hacia el centro... estábamos en 20 minutos. Entonces nos costaba mucho desplazarnos hacia el centro. Entonces creo que fue ese el gran problema que tuvimos nosotros al comienzo acá... (Entrevistada 2, 60 años)

Bueno, la convivencia era muy extraña, porque era gente que no se conocía o se conocía parcialmente por grupo ¿ah?, por grupo de destino digamos. De donde vienen, esos se conocen, pero... ni tanto. Entre ellos también la vida estaba en ese minuto muy atomizada producto de los temores; entonces tú no pasabas a hablar con nadie. (Informante clave, Corporación IDECO)

La migración que hubo al sector de acá... no fue tal... Fue venir a botarlos. Ese sentimiento yo creo que queda para siempre fijate... Entonces se quedan amarrados a un hecho que no logra generar historia, aun cuando han pasado ya varias generaciones. (Informante clave, I. Municipalidad de La Pintana)

En síntesis, se trata de un territorio creado por la voluntad de fuerzas políticas, económicas y decretos jurídicos. Un territorio “vacío”, distante y desarticulado de la ciudad, en el cual sus habitantes sienten haber sido depositados como “desechos”.

### **Primera etapa. El territorio pos-erradicaciones, inicio de la transformación (1983-1987)**

En el marco de la política de vivienda social del gobierno militar, se facultó a los municipios para que construyeran viviendas económicas y casetas sanitarias, soluciones habitacionales que debían tener una superficie construida de 18 metros cuadrados y un costo inferior a 220 UF<sup>1</sup>. La unidad sanitaria (baño y cocina) debía tener una superficie mínima de seis metros cuadrados y un costo máximo de 110 UF (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 1990). La mayoría de los habitantes de El Castillo, con excepción de algunos de los entrevistados que llegaron a casas “terminadas”, rechazadas como opción residencial por militares a quienes les estaban destinadas<sup>2</sup>, se encontraron con un sitio demarcado con cal donde solo se había construido la unidad sanitaria, lo que implicaría procesos de autoconstrucción en vistas a la ampliación de esta unidad básica. Los primeros esfuerzos de autoridades y habitantes se orientaron entonces a dotar de materialidad este territorio vacío. Entre los desafíos a los que debieron hacer frente, estuvo la organización de la convivencia social entre personas desconocidas, con orígenes territoriales diversos y distintas trayectorias sociales y políticas, la pérdida de redes sociales y laborales y el deterioro de su situación económica y social.

Y que la gente tampoco se adaptaba, porque había mucha rencilla de los otros pobladores, que venían de otras comunas. Muchas peleas entre sí, porque habían fiestas aquí... yo me recuerdo que habían fiestas, se metía por ejemplo uno de otra comuna... se armaban tremendas peleas. (Entrevistada 2, 60 años)

Esta fase, que podríamos situar entre los años 1983 y 1987, se caracterizó por la existencia de desempleo generalizado y problemas sociales de todo tipo, lo que daría origen, según refieren informantes clave y habitantes, a un conjunto de estrategias de sobrevivencia, entre las cuales destacan la prostitución femenina y la proliferación

1 UF = unidad de fomento: unidad financiera reajutable de acuerdo con la inflación, medida según el índice de precios al consumidor o IPC. Las 220 UF equivalen a mayo de 2015 a \$5.472.705.

2 Información proporcionada por informante clave, trabajador social de la I. Municipalidad de La Pintana.



de pequeños comercios de barrio. Recordemos que para fines de la década de los ochenta, las estadísticas señalaban que un 45,1% de la población en Chile vivía bajo la línea de la pobreza. Como una de las principales causas de esta situación estaba la crisis económica que vivió el país entre 1981 y 1986, que Barandiarán y Hernández (1999) identifican como una de las mayores del siglo pasado. Esta crisis afectó a Chile tanto en lo económico como en lo social, lo que se tradujo en una tasa de desempleo del 30% de la fuerza laboral a finales de 1983, y en un porcentaje de alrededor de 55% de población en pobreza absoluta para ese mismo año.

### **Segunda etapa. El advenimiento de la democracia (1999)**

Según el fundador de la Corporación IDECO<sup>3</sup>, organización con más de treinta años de presencia activa en El Castillo, el advenimiento de la democracia significó un mejoramiento general de las condiciones de urbanización y conectividad de la zona. Este hecho, si bien constituyó un avance respecto de las características fundacionales del territorio, no implicó un mejoramiento en otras esferas, tales como la instalación de fuentes laborales en el lugar o un alza en los ingresos de las familias. La comuna no contaba con los recursos financieros suficientes para hacer frente al crecimiento poblacional, profundizado con los nuevos flujos de población erradicada por la política de vivienda social de los gobiernos de la Concertación. En el marco de dicha política, se continuará desplazando población pobre hacia las periferias distantes de los centros urbanos, particularmente hacia esta comuna. Este hecho ha agudizado el carácter homogéneo del perfil social de su población y acentuado la segregación del territorio y sus habitantes. Los ingresos que genera la comuna, más los aportes del Fondo Común Municipal (FCM)<sup>4</sup>, resultan mínimos al momento de satisfacer las necesidades de mejoramiento urbano de las nuevas poblaciones, dotación de infraestructura y equipamiento comunal.

Con los gobiernos de la Concertación se urbaniza ¿ya?, se pavimentan las calles... ¡qué sé yo! Con el paso de los años, las construcciones cada vez se hacen mejores, porque empieza a haber... el trabajo, empieza a haber trabajo, la gente empieza a salir a trabajar. Para que les den trabajo dicen que viven en la casa de la abuelita, que viven en otra población y no en La Pintana. (Informante clave, Fundación IDECO)

Es largo, pero no tanto como antes. O será que con el correr del tiempo uno ya se acostumbró y no lo encuentra tan largo como en el comienzo, porque en el comienzo, cuando nos trajeron a conocer las casas, que venimos en un bus, no

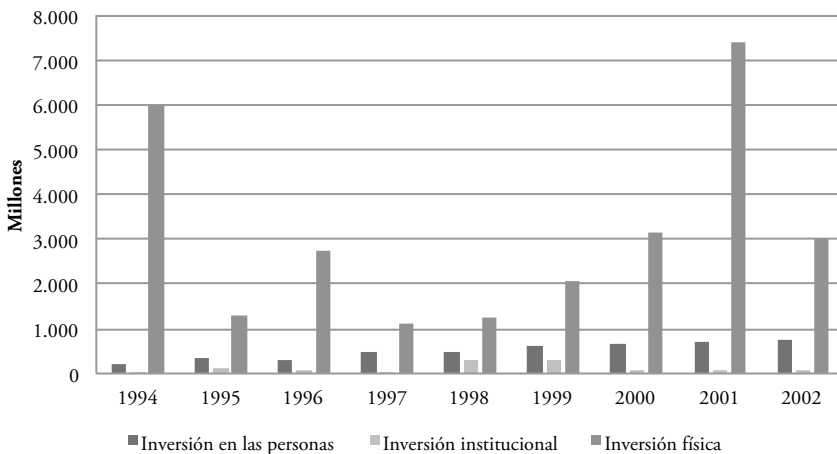
3 El Instituto de Desarrollo Comunitario (IDECO) nació en el año 1987 con financiamiento del gobierno belga. El 21 de enero de 1991, por un decreto supremo del Ministerio de Justicia, obtuvo la calidad de corporación: entidad privada sin fines de lucro y de servicio a la comunidad, calidad jurídica que sustenta hasta la actualidad (información obtenida de la página oficial de la Corporación, [http://www.corporacionideco.cl/pie\\_pintana.htm](http://www.corporacionideco.cl/pie_pintana.htm)).

4 “El Fondo Común Municipal (FCM) corresponde a un instrumento nacional de política para el ámbito municipal, que se encuentra contemplado en la Constitución Política de la República de Chile, el cual se define como “mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre municipios”. Desde los inicios de su operación, en 1980, el FCM se ha constituido en una componente relevante del sistema de financiamiento municipal, particularmente de los municipios más pobres” (Henríquez & Fuenzalida, 2011, p. 75).

llegamos nunca, nunca, nunca... Por Santa Rosa, Santa Rosa venía la micro, venía hacia acá y no llegábamos nunca y decíamos, ¿dónde están?, ¿dónde están las casas? (Entrevistada 2, 60 años)

Pese al aumento sostenido del presupuesto comunal entre los años 1994 y 2002, que pasó de aproximadamente seis mil millones de pesos en 1994 a ocho mil millones en 2001 (I. Municipalidad de La Pintana, 2012), los esfuerzos realizados por el Municipio resultaban insuficientes para mejorar los indicadores generales de calidad de vida de los habitantes de la comuna y atender las necesidades de una población en crecimiento. De 169.640 habitantes el año 1992, la comuna pasó a 190.085 en 2002 (Censo, 2002). El gráfico por sector de inversión (figura 2), nos permite apreciar, en un lapso de doce años, la profunda distancia entre la inversión física y la inversión institucional y en las personas. Los escasos recursos financieros de los que disponía el Municipio siguieron siendo mayoritariamente invertidos en infraestructura y equipamiento, en la perspectiva de mejorar los siempre deficitarios indicadores urbanos de la comuna. Ello en detrimento de otras áreas, como la inversión social, la inversión en seguridad o el apoyo al surgimiento y/o fortalecimiento organizacional, cuya debilidad tras su desmantelamiento durante los años de dictadura militar se veía acentuada por la falta de presupuesto.

**FIGURA 2 | Inversiones por sector (en las personas, en instituciones, física), La Pintana, 1994-2002**



FUENTE ANÁLISIS DE INVERSIÓN COMUNAL 1994-2004. SECRETARÍA COMUNAL DE PLANIFICACIÓN (SECPLA), I. MUNICIPALIDAD DE LA PINTANA, 2004

### Tercera etapa. El Castillo como territorio estigmatizado: la violencia y el tráfico de drogas

Según los reportes estadísticos y comunales proyectados del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (véase Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], 2012), la población de la comuna era de 209.174 al año 2012. En tanto, se calcula que en 2015 ascendería a 212.656 habitantes. Traverso, en 2006, compara los resultados

de un análisis socioespacial efectuado sobre El Castillo respecto de otros barrios de la comuna, para concluir que dicho sector mantiene “consecutivamente los niveles más decaídos en los factores obtenidos por la investigación de la Diferenciación del Espacio Social Intraurbano en el Gran Santiago (Schiappacasse, 1998)” (p. 142), donde se medía dimensión socioeconómica, suburbanización, estatus ocupacional nivel medio, familiar, y vivienda. Para Traverso, “esto significa que dentro de La Pintana, El Castillo se caracterizó por acumular condiciones que indicaban una fuerte vulnerabilidad social” (p. 142). Asimismo, la introducción masiva del consumo y del tráfico de drogas al sector, que habría tenido lugar principalmente en esta última década, fue marcando fuertemente las dinámicas sociales en el territorio. Todos los entrevistados, sin distinción, mencionan el peso de dicho fenómeno sobre la vida cotidiana de los habitantes de El Castillo. La mayoría lo considera el principal responsable del deterioro social del lugar.

El tráfico y el consumo de drogas han marcado fuertemente la forma y los ritmos de ocupación de espacios públicos como la calle, las plazas, los pasajes y los comercios, transformándose en una de las causas centrales de ejercicio de la violencia y el crimen entre bandas rivales que se disputan el control del territorio. Estos fenómenos han agudizado la condición estigmatizada de la población y sus habitantes, lo que, sumado a sus precarias condiciones socioeconómicas y de integración social, ha dificultado aún más las posibilidades de movilidad social de aquellos que quieren abandonar el lugar y mejorar su calidad de vida.

Muestra de lo anterior es el diagnóstico hecho por la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC) de La Pintana relativo a El Castillo, según el cual un 3,38% de los hogares está en situación de pobreza crítica, 11,40% en pobreza inercial y 9,01% en pobreza reciente, sumando un total de 23,82% hogares pobres, lo que representa el mayor porcentaje de pobreza de la comuna (Cornejo, 2012, pp. 186-187). No obstante, esta pobreza se da en el marco de una sociedad de consumo generalizado de la que los pobres participan activamente, primero como propietarios de sus viviendas, y también mediante el acceso a créditos de consumo de bienes ofrecidos por el sistema financiero y casas comerciales, con las cuales contraen importantes deudas. La pobreza crítica de los campamentos de las décadas de los sesenta y setenta, asociada a la insatisfacción de necesidades básicas, ha sido reemplazada por una pobreza de segundo orden (Tironi, 2003), caracterizada por la posesión de una vivienda de muy bajo estándar, emplazada en espacios sin cualidades urbanas y altamente segregados en términos residenciales, educativos y laborales (Kaztman, 2001; Rodríguez, 2005).

Como que todos la miran que es gente... gente drogadicta... gente alcohólica, *patos malos*, todo eso, siendo que todas las comunas son iguales, siendo que lo ocultan por dinero. En cambio como la comuna es pobre, todo se sabe. Salimos en las noticias, ¡ay! disculpe... por cosas también... por robo, por asalto, por asesinato y eso a mí no me gusta... Porque cuando uno va a buscar trabajo, por ejemplo yo ando buscando trabajo: hace tiempo atrás yo tiré currículum... yo... en un supermercado y puse la comuna de La Pintana y nunca me llamaron. Yo creo que a lo mejor me discriminaron por ser de la comuna de La Pintana y eso a mí no me gusta. (Entrevistada 4, 30 años)

La situación ha mejorado, en el sentido de que uno va a cualquier casa y encuentra un tremendo plasma, tremendo equipo de música, entonces eso es superarse... Más educación, más adquisición. Sí, en eso lo noto. (Entrevistada 2, 60 años)

Era peor la situación económica, antes era más peor. Pero se nos escapó la juventud a los viejos, a nosotros... se nos escapó, y la maldita droga se nos metió en todos lados. Antes no era tanto. La droga es incontrolable aquí en La Pintana, es incontrolable. Como tráfico, consumo y... transacciones y... de todo, hay de todo... si hay hasta, hasta... armas, armas pesadas en la población... en el sector El Castillo, armas pesadas, rifles con mira láser, pistolas con láser. Se bajaron a las tres por la tarde como si estuvieran jugando a los bandidos... y son puros mocosos. (Entrevistado 3, 65 años)

Respecto a la composición de la población de El Castillo, Traverso (2006) señala que “estarían los habitantes que han conformado su vida en la comuna a través de su instalación obligada por la dictadura militar, en tanto que en otra perspectiva estarían los habitantes que han llegado a la comuna recientemente (después de 1997), posiblemente como allegados, puesto que según el Censo 2002 solo el 10% de la vivienda es por arriendo” (p. 90). La proyección del precenso 2011 indica una disminución de la población de 34.493 en 2002 a 30.686 en 2011, con un promedio de cinco habitantes por vivienda. Los grupos socioeconómicos D y E presentan un aumento de tres puntos porcentuales entre 2002 y 2011, sumando entre ambos el 84,23% de la población del sector (Centro de Inteligencia Territorial [CIT], sobre la base de INE 2011, INE 2002, CASEN 2011<sup>5</sup>). A este conjunto de indicadores debemos sumar, según refiere la mayoría de nuestros informantes, el progresivo deterioro de la convivencia social, el recrudecimiento de la violencia y la agudización de los conflictos y delitos asociados al consumo y tráfico de drogas. Según el PLADECO 2012-2016 de la I. Municipalidad de La Pintana (2012), “a partir de un estándar cercano a cero, los equipamientos comerciales y de servicios han tenido un importante aumento durante los últimos años; aun así, están muy lejos de ser los adecuados para la población comunal” (p. 23), situación que se reproduce con mayor profundidad en el sector analizado. Al interior de la población existe un solo consultorio, sin atención de urgencias, y la zona no cuenta con bancos ni farmacias. Asimismo, cabe consignar que La Pintana sigue mostrando tasas de desocupación superiores a las del Gran Santiago, y que esta cifra sería todavía mayor en El Castillo, según información del Municipio. Por último, de acuerdo con datos del precenso 2011, el grupo socioeconómico E habría aumentado de 27,09% (censo, 2002) a 32,63%.

En suma, los resultados de la investigación muestran que El Castillo se ha ido configurando progresivamente como un territorio de la espera. Las diferentes etapas de transformación vividas desde su origen, y una suerte de “fijación” en la condición de espera del territorio y sus habitantes, nos hacen pensar en una verdadera “sociedad de la espera”, aspecto que profundizaremos a continuación.

5 Información obtenida en entrevista sostenida con R. Truffello, del Centro de Inteligencia Territorial, de la Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile.

## El Castillo como sociedad de la espera

FIGURA 3 | Población El Castillo



FUENTE FUNDACIÓN JUNTO AL BARRIO

Este estudio definió como rasgo esencial al momento de identificar un territorio y una sociedad de la espera, la presencia de expectativas permanentemente insatisfechas respecto a la vida y al lugar en que esta se despliega, situación en la que el territorio desempeñaría un papel fundamental. La idea de sociedad de la espera alude, entonces, a los intercambios sociales, a los aspectos intersubjetivos y simbólicos que se construyen sobre la base de la relación con un territorio de la espera y que se naturalizan como modos compartidos de comprensión de la realidad social y del espacio. Como señalan Da Costa Gomes y Musset (2015), los territorios de la espera no estarían originalmente marcados por la intencionalidad y la funcionalidad de la espera como dispositivo, régimen o proceso, sino más bien se irán transformando por la fuerza de los acontecimientos en este tipo de territorio, como ocurrió con El Castillo. Asimismo, en la espera surgen dificultades, pero también oportunidades (Vidal, Musset & Vidal, 2011). Es lo primero que advierten nuestros entrevistados al establecer una nítida diferencia entre aquellos que escogen el comercio de drogas como mecanismo “rápido” de movilidad social, y quienes deciden estudiar y/o trabajar. Este se ve como un camino más lento pero más “seguro”, aunque ello signifique enfrentar la adversidad y los obstáculos que rodean las aspiraciones de “progreso” de los pobres. Se reconoce, en estas opciones, una primera distinción en cuanto a formas de vivir la espera.

### Las dimensiones del ser y el estar

Este trabajo asume la noción de territorio como espacio material concreto, pero también como espacio vivido (practicado) y percibido (representado) (Da Costa Gomes & Musset, 2015). De ahí que los autores citados atribuyan una dimensión

ontológica a la espera, en la medida en que dicho fenómeno determina no solo los discursos y prácticas sociales de individuos en espera (dimensión del estar), sino también su identidad y su proyección hacia el futuro (dimensión del ser). Podemos sostener que, en el caso de nuestros entrevistados, la espera se configura como dimensión fundante y transversal a sus percepciones sobre sí mismos, y sobre el territorio y la inscripción de sus prácticas sociales en él. Dado que la expectativa de un cambio se instala como elemento central en su definición de lo que “son” y de lo que hacen, su representación del futuro es ser alguien distinto del que son y esperar a que se produzcan condiciones que les permitan abandonar un territorio que no será nunca lo que debería ser.

Como anticipamos, el territorio es responsable de una primera distinción dicotómica entre sus habitantes: los que optan por mantenerse aislados del influjo negativo del entorno, manifestando un “buen obrar”, alejándose de problemas y malas influencias; y quienes sucumben a los problemas sociales que caracterizan y estigmatizan negativamente el territorio, principalmente la violencia asociada a las drogas y el narcotráfico. Ambas opciones producirán distintas identidades y prácticas sociales. De este modo, los que se someten a los mecanismos de integración socialmente aceptados, buscarán demarcarse del territorio, minimizar su pertenencia para preservar una identidad social positiva, es decir, no contaminada por las características “intrínsecas” del mismo, al que definen como un lugar “contaminante”. Están ahí por la fuerza del destino y de las circunstancias, porque no les dieron otra opción, porque no se pueden ir o porque renunciaron a la idea de hacerlo. Los “otros”, quienes escogen caminos reñidos con la institucionalidad y la ley —traficantes, delincuentes o jóvenes en conflicto con la justicia, a quienes no se tuvo acceso en esta investigación—, aparecen en el discurso de nuestros entrevistados como individuos que, contrariamente a ellos, encarnan las características del territorio a partir de las cuales definen su identidad social: “los vatos locos”<sup>6</sup>, los “choros”, los “flaites”.

Paradójicamente, pareciera ser que para este perfil de habitante es el propio territorio estigmatizado el que les proporciona las armas a través de las cuales resisten el estigma y la descalificación social de la que todos se sienten objeto.

O sea... cuando yo me siento agredido como hombre del Castillo, yo lo uso... los esfuerzos de organización, los esfuerzos culturales, no, nada de eso, sino que: *Sabís que más, loco, conmigo no te metái, yo soy del Castillo.* (Informante clave, Fundación IDECO)

Las distintas formas de vivir la espera a las que hemos aludido, vinculadas a los tipos de inscripción del territorio en la subjetividad de los residentes, darán lugar a prácticas sociales específicas. El que escoge el camino de la transgresión, se sirve del territorio y se autoriza a ocuparlo, no tiene temor, pues es a él a quien temen y, en cualquier caso, está en una relación simétrica de fuerza y poder respecto de sus rivales. Esta autorización pasa por asumir el territorio como propio y relacionarse con él desde esta posición, sirviéndose del mismo como recurso para el logro

---

6 Pandilla criminal de jóvenes de La Pintana.

de objetivos personales o grupales (traficar, comerciar, intimidar, consumir drogas o alcohol, asesinar). Ganter (2010), a partir de una investigación realizada en la población La Legua Emergencia, comuna de San Joaquín en Santiago, ve en ello una verdadera “narcocultura” a la que se ligan significados particulares asociados a “un estilo de vida que ofrece el máximo de beneficio al menor sacrificio posible, con un máximo de rentabilidad y placer; pero al mismo tiempo, con el riesgo y la contracara –inminente e inmanente– de la muerte o la “cana”” (p. 205). El que escoge el “buen camino” declara “no meterse” con el territorio ni con sus habitantes; pareciera ser que son solo “los otros” quienes lo usan y no ellos; se aíslan en su casa o en su pasaje para resistir el poder contaminante y el de quienes se permiten ocuparlo, lo que significa, entre otras cosas, una pérdida importante de su libertad de movimiento. La operación de apropiación del territorio que llevan a cabo los “transgresores” expulsa a los “buenos” de los espacios comunes y los obliga a un repliegue a distintas escalas: en su población, territorio más amplio por el cual se vuelve complejo y peligroso transitar, especialmente por las tardes y por la noche; y al interior de sus viviendas, las que se transforman en “refugios” físicos y simbólicos que los protegen del poder destructivo del entorno. En ese sentido, el propio pasaje, los vecinos cercanos, se hacen soportes de una identidad socioterritorial que se resiste a ser completamente contaminada por el peso del lugar, y que encuentra en espacios intersticiales la posibilidad de dar respiro a una identidad social deteriorada.

Yo no tengo ninguna posibilidad a irme de aquí; además que yo no tengo problemas con los vecinos, mi pasaje –gracias a Dios– es muy bueno, muy bueno mi pasaje, yo creo que uno de los más tranquilos de la población, me ha tocado. No tengo vecinos conflictivos y entonces lo mejor es no meterse con nadie tampoco, un saludo y punto. (Entrevistada 5, 45 años)

Claro, tenemos claro que no queremos eso, si hay varios pasajes que... son realmente que... hay personas realmente buenas, en ese sentido que no están con la droga, pero otros están muy perdidos [baja la voz], es otra realidad. (Entrevistada 4, 30 años)

Como excepción a la situación de deterioro, hay también quienes escogen el “buen camino” y que sí se permiten ocupar la calle, permanecer apostados en las esquinas de los pasajes con fines sociales y/o recreativos. Estos son los hombres adultos cuando están sin empleo –los “*huachucheros consuetudinarios*”, en la definición de un entrevistado; es decir, hombres que beben, comparten y se divierten “sin hacerle daño a nadie”– y los hombres viejos que logran hacerse respetar imponiendo los “restos” de autoridad que todavía le reconocen algunos jóvenes, como ellos mismos declaran.

La espera va a dar sentido no solamente al espacio, sino también a los individuos y grupos que se encuentran en él, voluntariamente o no, en una situación en que el tiempo queda sometido a los dispositivos y a las prácticas de diferentes categorías sociales o rangos de un poder más o menos visible, más o menos opresor, más o menos consciente del rol que desempeña en la organización de la vida de los individuos en un momento determinado de sus trayectorias (Da Costa Gomes & Musset, 2015; Kobelinsky, 2010). Vivir la espera como persona “decente” (Martínez

& Palacios, 1996) supone desarrollar conductas asociadas a esta cultura, principalmente estudiar, trabajar y no “meterse con nadie”. Estas conductas tendrán un correlato indudable en el tipo de prácticas espaciales que podrán o no desarrollar los habitantes en el lugar y sus límites, límites que serán siempre materiales y simbólicos, en una perspectiva del territorio como espacio practicado y representado (Di Méo, 2000). Ello los orienta respecto de los lugares a los que pueden acceder y los horarios en los cuales pueden circular sin temor a ser agredidos. La opción por el “buen camino” supone, junto con resistir al poder contaminante del espacio, la voluntad de abandonar las malas prácticas cuando se ha optado por ellas en algún momento de la vida (resiliencia), lo que se reconoce como un logro puramente individual, no existiendo otra mediación entre el individuo y el sistema social que la familia.

### **De lo general a lo particular: las generaciones de la espera**

A pesar de constituir la espera una condición transversal al conjunto de entrevistados que habrían optado por “el buen camino”, su contenido varía en función de la generación de la que se trate. Da Costa Gomes y Musset (2105) señalan que el tiempo vivido se inscribe en el espacio vivido, lo que hace necesario entender cómo se establece esta relación entre el sujeto y su lugar de espera a partir de sus propias características (estatus, género, posición). Es así como, a pesar de que todos admiten que abandonarían el lugar si tuvieran las posibilidades de hacerlo, son los jóvenes quienes reconocen tener mayores chances si saben aprovechar lo que ellos mismos reconocen como “las oportunidades que da el medio”. Es la generación que más confianza tiene en el logro de este propósito. La mayoría admite que hoy día en Chile existen muchas más posibilidades de “surgir” que las que tuvieron sus padres, partiendo por la de realizar estudios superiores, hasta los beneficios que otorgan los programas sociales del Estado, los progresos en materia de infraestructura y equipamiento comunal y el mejoramiento de la conectividad. En general, no experimentan “culpa” por querer abandonar el territorio, como sí es posible observar en los adultos y en los viejos. Podría decirse que la espera en el caso de este grupo etario, es *esperanzada*.

Para los jóvenes están cerca las cosas, hay consultorios, se puede postular a cosas, no como antes. (Entrevistada 6, 18 años)

Los lolos, por la misma limitación que tiene la comuna, porque la catalogan que es mala, que para acá está lo más malo, entonces... no quieren seguir cargando con ese estigma la juventud, que realmente está estudiando, que quiere superarse, quiere irse de acá. (Entrevistada 2, 60 años)

Resulta relevante señalar que la lectura que los propios jóvenes hacen de sí mismos dista de aquella que realizan adultos y adultos mayores. Si bien todos reconocen que en la actualidad existen mayores posibilidades que “en el pasado”, lo que para los adultos caracteriza a los jóvenes no es precisamente la existencia de oportunidades, sino más bien “la imposibilidad”, en tanto los ven como una “categoría perdida” en razón de su mayor exposición al poder destructor del consumo y del tráfico de



drogas. Para los adultos, son los jóvenes, además, el “dato empírico” a partir del cual se estigmatiza al territorio y, de paso, a todos sus habitantes. Lo que anhelan es un cambio que les permita “salvar” a sus hijos de un entorno contaminante y contaminado, pero la precariedad de su situación económica y el peso de una vida desarrollada en la población, se lo impiden. La mayoría de las mujeres justifica el deseo de un cambio señalando que no es por ellas, sino por “el bien de sus hijos”, como si no les estuviese permitido esperar para sí mismas. La espera de las mujeres adultas está fuertemente marcada por las actividades de los hijos en sus diferentes etapas de desarrollo. Los logros en el colegio, el estudio, el trabajo y el matrimonio, especialmente para las hijas mujeres, son vistos como posibilidades para salir de la condición de espera.

Que los vecinos se fueron de aquí, en ese sentido puedo decir que perdí, porque se fueron mis hijas, con ellas mis nietos. Entonces no los puedo ver constantemente a no ser que vaya allá, ella no viene para acá, mis nietos tampoco vienen para acá. (Entrevistada 2, 60 años)

No, igual por un lado sí me gustaría irme, sí me gustaría irme, cambiar de comuna o... no sé, de... de estilo de vida acá, por el bien de las niñas, más que nada para ellas; pero en realidad me cuesta como salir de acá...pero sí, por el otro lado me gustaría salir de acá. Sí, la mayoría quiere irse de acá. (Entrevistada 4, 30 años)

En el caso de los hombres adultos, es el empleo ocasional en el contexto de un modelo de trabajo “flexible” lo que marca la forma que adquiere la espera en el territorio y también la manera en que se relacionan con el espacio.

Esos están estancados, por ejemplo el César..., un hijo, voy a ponerles cuatro, cinco ejemplos... ese trabaja esporádicamente, sale a hacer una pega en construcción, se van a trabajar dos, tres, cuatro meses y paran un mes, dos meses y están en la esquina, su copete, su cerveza, eso no hace daño a nadie, no molestan a nadie, excepto que te pidan una moneda a uno... Yo los agarro pa'l chuleteo... ah, tú cuando trabajái no me pagái. Y ese es otro, otro tipo de gente... esos son el futuro huachuchero [se ríe], están a punto de pasar a ser huachuchero consuetudinario, ¿comprende? [se ríe]. (Entrevistado 3, 65 años)

En el caso de los adultos, podríamos hablar de una *espera resignada*, en tanto asumen las condiciones del entorno como invariables, no viendo las opciones que sí visualizan los jóvenes. El componente principal de la resignación se pone en evidencia en que la expectativa de cambio está en la generación futura: ellos ya no lo vivirán, pero eventualmente sus hijos podrían abandonar la espera. Es importante señalar el impacto que esta lógica tiene en la mantención del *statu quo*, pues el desplazamiento de la posibilidad de mejora a la generación siguiente aniquila cualquier propensión hacia el cambio social en esta generación.

Finalmente, los “viejos” asumen que se quedaron en el lugar y esperan que el tiempo “pase”, mientras anhelan con nostalgia recuperar el orden y la autoridad que sí lograron imponer en el pasado, antes de la introducción masiva del consumo y del tráfico de drogas. La autoridad paterna es la condición de posibilidad para que

los jóvenes “no se pierdan” y, por lo tanto, lo que les permite esperar como “persona decente”. Si bien se reconoce la educación como *el* medio para que opere como mecanismo de “rescate”, es necesaria la autoridad de los padres para que sea efectiva.

Junto con la evolución de la sociedad de la espera, se advierte también un cambio en el rol de la autoridad, que ya no actúa con la misma fuerza con que lo hizo en el pasado. Los entrevistados atribuyen este hecho al problema de la droga y, en menor medida, al desempleo y la falta de oportunidades, a pesar de que reconocen el peso que tiene el lugar en las opciones que hacen los jóvenes y que los hace “perderse”. Los adultos mayores se sienten impotentes e incapaces de establecer normas para las generaciones más jóvenes, que los persuadan de entrar en el camino de la “cultura de la decencia” (Martínez & Palacios, 1996). En el caso de este grupo etario, podríamos hablar de una *espera nostálgica*.

Mire los de los 30, los 30... esos llegaron con nosotros, llegaron de dos, tres años, entonces fueron quedando *al gusto de nosotros* (...) Salió una camada de cabros buenos, sanos, una camada grande de cabros sanos, y ahora en este momento tienen 27, 30 años, 35 años... y se toman su copete y se van todos juntos en su auto... o salen a cualquier parte a tomarse un copete. No es drogadicta, no es delincuente... no es nada, se busca sus pegas, sus expectativas de pegas. (Entrevistado 3, 65 años)

FIGURA 4 | Población El Castillo



FUENTE FUNDACIÓN JUNTO AL BARRIO

### Conclusiones: la eternización e invariabilidad de la espera

La voluntad de la dictadura fue organizar institucionalmente las erradicaciones y la vida en estas nuevas comunas creadas especialmente para acoger población pobre, pero no las dotó de recursos suficientes que permitieran hacer frente al crecimiento poblacional que significó el desplazamiento masivo de familias, ni tampoco sustituir las fuentes laborales que los erradicados perdieron en los sectores donde habitaban. Este proceso de desplazamiento masivo, sin generación de condiciones materiales y sociales para garantizar el bienestar de la población erradicada, continuó durante

los primeros gobiernos de la Concertación. A lo largo del tiempo, las características del hábitat residencial producido como resultado de esta conjunción de factores –precariedad socioeconómica generalizada y débil presencia de institucionalidad pública– ha dado lugar a estrategias de sobrevivencia de diverso tipo y a códigos de comportamiento surgidos como reacción a la exclusión social a la que la sociedad sometió a estos territorios y a sus habitantes. El escaso desarrollo que ha experimentado la comuna y la persistencia de su condición marginal y segregada respecto de los recursos y servicios urbanos, sumado a la desintegración y violencia que se vive al interior de la población, hacen que la mayoría de sus habitantes aspire a abandonar el territorio. Sin embargo, esta condición de espera estructural no se vive de manera homogénea. La génesis social del territorio, el vínculo que se establece con el Estado y la relación generacional con el espacio, producen distinciones importantes en los contenidos que adquieren los modos de la espera.

Al respecto, la investigación muestra que las trayectorias residenciales de los adultos mayores resultan más diversificadas que las de los otros entrevistados: ellos son quienes han vivido las migraciones campo-ciudad, los campamentos, las erradicaciones y la fase pos-erradicaciones. Asimismo, es importante subrayar que las formas de vivir la espera se transforman en estrategias para salir de dicha condición, de manera que en El Castillo la existencia humana, signada por la espera, deviene una moratoria de sí misma. No hay diferencia entre el modo de esperar y el modo de vivir. El estudio, el trabajo y la evitación de las “malas compañías” son no solo las estrategias que permiten resistir el poder contaminante del territorio y de quienes se han apropiado de él mediante la imposición de sus normas de convivencia social; son también lo que dota de contenido la esperanza de, algún día, poder abandonarlo. Habitar El Castillo como persona “decente” significa, entonces, “resistir” mientras se buscan los mecanismos que permitan dejar el lugar o aceptar, no sin nostalgia, que ya se ha hecho allí la mitad de la vida. Habitarlo como “transgresor” y, por lo tanto, vivir la espera desde esa posición, es un desafío para futuras investigaciones. Este estudio solo enuncia el problema, quedando pendiente la significación de quienes no resisten, sino más bien “se funden” con el territorio; los que habitan el espacio desde la transgresión social, los que sí lo ocupan y a quienes, además, les resulta funcional la mantención y perpetuación del estigma territorial.

Por último, resulta relevante explorar el impacto social de la espera y su inscripción en la subjetividad de quienes la viven. ¿Qué posibilidades reales de articulación tienen estos territorios urbanos, ante la funcionalidad para los individuos y el sistema social de lo que hemos llamado la “eternización e invariabilidad” de la espera? ¿Qué mecanismos psicosociales están en la base de la producción de discursos altruistas, cuya consecuencia directa es la naturalización (acaso legitimación) de la situación de exclusión y abandono social? La generación considerada bajo cualquier esquema económico como la “más productiva” –los adultos– pareciera asumir esta derrota social, construyendo una épica que consiste en pagar con sufrimiento hoy, una posible felicidad para los suyos mañana. Esta conducta introyecta e individualiza no solo la solución, sino también la injusticia, cuestión que a todos luces los habitantes de El Castillo no generaron. Ellos son las víctimas, pero no pueden verlo.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, A. & Sánchez, R. (2015). L'attente des pauvres dans deux villes latino-américaines: Mexico et Santiago du Chili de l'espoir à la résignation. En L. Vidal & A. Musset (Dirs.), *Les territoires de l'attente. Migrations et mobilités dans les Amériques (XIXe-XXIe Siècles)* (pp. 91-109). Rennes: Presses Universitaires de Rennes (PUR).
- Aragón, E. (1900). *Las habitaciones para obreros*. Memoria de Prueba, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago.
- Barandiarán, E. & Hernández, L. (1999). *Origins and resolution of a banking crisis: Chile 1982-1986* (Documento de trabajo 057). Santiago: Banco Central de Chile.
- Benavides L. & Morales E. (1982). *Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago. Una síntesis informativa* (Documento de trabajo Programa Flacso 154). Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2012). *Comuna de La Pintana. Reportes estadísticos y comunales 2012* [en línea]. En [http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/La\\_Pintana](http://reportescomunales.bcn.cl/2012/index.php/La_Pintana)
- Cornejo, C. A (2012). Estigma territorial como forma de violencia barrial: el caso del sector El Castillo. *Revista INVI*, 27(76), 177-200. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000300006>
- Da Costa Gomes, P. & Musset, A. (2015). Des lieux d'attente aux territoires de l'attente: Une autre dimension existentielle de l'espace et du temps? En L. Vidal & A. Musset (Dirs.), *Les territoires de l'attente. Migrations et mobilités dans les Amériques (XIXe-XXIe Siècles)* (pp. 61-72). Rennes: Presses Universitaires de Rennes (PUR).
- De Ramón, A. (2000). *Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana*. Santiago: Sudamericana.
- Di Méo, G. (2000). Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? En J. Levy & M. Lussault (Dirs.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy* (pp. 37-48). París: Mappemonde.
- Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa [versión electrónica]. *EURE*, 23(69), 99-115. En [http://www7.uc.cl/sw\\_educ/cyv/pdf/chile.pdf](http://www7.uc.cl/sw_educ/cyv/pdf/chile.pdf)
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR. Versión digitalizada en <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=2649>
- Ganter, R. (2010). *Escenas de la vida urbana en La Legua Emergencia: narcocultura y ambivalencias identitarias*. Tesis para optar al grado de Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Santiago. En [http://doctoradofadeu.uc.cl/publicaciones/publicacion/ver\\_tesis?id=6](http://doctoradofadeu.uc.cl/publicaciones/publicacion/ver_tesis?id=6)
- Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM.
- Gurovich, A. (1990) La Pintana: la ciudad interminable. *Revista INVI*, (9), 5:5-19. En <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/96/601>.
- Henríquez, M. & Fuenzalida, J. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales: el Fondo Común Municipal (FCM) en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2(4), 73-104. En <http://bit.ly/1W7oruN>

- Ilustre Municipalidad de La Pintana. (2012). *Plan de Desarrollo Comunal. PLADECO 2012-2016*. Santiago: Autor. En <http://www.pintana.cl/transparencia/images/OtrasInfoMunicipal/PLADECO2012-2016.pdf>
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista CEPAL*, (75), 171-189. En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/Katzman.pdf>
- Kobelinsky, C. (2010). *L'accueil des demandeurs d'asile. Une ethnographie de l'attente*. París: Le Cygne.
- Martínez, J. & Palacios, M. (1996). *Informe sobre la Decencia*. Santiago: Ediciones SUR.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (1990). *Memoria 1973-1989*. Santiago: Autor.
- Morales E. & Rojas S. (1986). *Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*. (Documento de trabajo 280). Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rodríguez A. & Icaza, A.M. (1993). Procesos de expulsión de habitantes de bajos ingresos del centro de Santiago, 1981-1990. *Proposiciones 22: Actores sociales y democracia*. Santiago: Ediciones SUR. Versión digitalizada en <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=225>
- Rodríguez, A & Sugranyes, A. (2005). Mejorar el stock de vivienda social en Chile. En A. Rodríguez & A. Sugranyes (Eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 201-219). Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez, A., Sugranyes, A. & Tironi, M. (2005). Resultados de una encuesta. En A. Rodríguez & A. Sugranyes (Eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 223-229). Santiago: Ediciones SUR.
- Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA), Ilustre Municipalidad de la Pintana. (2004). *Análisis de Inversión Comunal 1994-2004*. Documento de trabajo interno.
- Tironi, M. (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Universidad de Chile, Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (PREDES)/RIL Editores.
- Traverso, G. (2006). *Historia y configuración socio-espacial del sector El Castillo, comuna de La Pintana: aproximación al ghetto en el estudio de la geografía social*. Memoria para optar al título de Geógrafo, Escuela de Geografía, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago. En <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/100904>
- Vidal, L. & Musset, A. (2015a). *Introduction générale*. En L. Vidal & A. Musset (Dirs.), *Les territoires de l'attente. Migrations et mobilités dans les Amériques (XIXe-XXIe Siècles)* (pp. 7-16). Rennes: Presses Universitaires de Rennes (PUR).
- Vidal, L. & Musset, A. (Dirs.). (2015b). *Les territoires de l'attente. Migrations et mobilités dans les Amériques (XIXe-XXIe Siècles)*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes (PUR).
- Vidal, L., Musset, A. & Vidal, D. (2011). Sociétés, mobilités, déplacements: les territoires de l'attente. Le cas des mondes américains (d'hier à aujourd'hui). Manuscrito de los autores, publicado en *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, (2011) 13. En [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/75/25/49/PDF/article\\_TERRIAT\\_pour\\_dA\\_pA\\_t\\_HAL.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/75/25/49/PDF/article_TERRIAT_pour_dA_pA_t_HAL.pdf)

# Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa<sup>1</sup>

*Marie Geraldine Herrmann.* Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

*Annie van Klaveren.* Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | La Política Nacional de Desarrollo Urbano 2014 de Chile declara como un objetivo la participación ciudadana “efectiva”. Sin embargo, como muestra este artículo, la participación de la población en asociaciones voluntarias ha decrecido significativamente en Chile en general, y en la ciudad de Santiago en particular. La presente investigación procesa analíticamente las estadísticas sobre participación ciudadana contenidas en las encuestas CASEN 2000 y CASEN 2009, y en la Encuesta Santiago Cómo Vamos 2013, para concluir que la participación en organizaciones sociales disminuyó casi a la mitad en la ciudad de Santiago en los últimos trece años y que, en general, no existe interés por parte de la ciudadanía en instrumentos de planificación participativa. Por último, se identifican las implicaciones que tiene esta prescendencia en la construcción de una política de planificación urbana más participativa, y los desafíos que tal situación plantea.

**PALABRAS CLAVE** | participación ciudadana, planificación urbana, política urbana.

**ABSTRACT** | *The 2014 National Urban Development Policy of Chile defines among its objectives an “effective” public participation. However, as this article shows, participation in member-based organizations of diverse types has significantly decreased in Chile in general, and especially in the city of Santiago. The research conducted analyses data about participation in the national surveys CASEN 2000 and CASEN 2009, as well as in the survey Santiago Cómo Vamos 2013, demonstrating that participation in member-based organizations has decreased significantly in Santiago in the last thirteen years and that citizens lack interest in participatory urban planning tools. This article furthermore identifies the implications and challenges that these low levels of participation pose for building a more participatory urban planning policy.*

**KEY WORDS** | *citizen participation, urban planning, urban policy.*

Recibido el 31 de enero de 2014, aprobado el 4 de octubre de 2014

E-mail: Geraldine Herrmann, geraldine.herrmann@udp.cl | Annie van Klaveren, annie.vanklaveren@gmail.com

1 Agradecimientos por su colaboración a Julieta Palma, socióloga, candidata PhD en Sociología, Universidad de Cambridge; y a Catalina Villalobos, arquitecta y magíster en Proyecto Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Introducción

En la reciente Política Nacional de Desarrollo Urbano<sup>2</sup> desarrollada en Chile se señala que la planificación urbana requiere de una participación ciudadana “efectiva”, entendida como “una condición proactiva” que debe ser garantizada por la institucionalidad (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2013, p. 5.4.2). Pero ¿qué implica la noción de una participación ciudadana activa? ¿Y cómo es la participación ciudadana en Chile hoy?

La presente investigación tiene como objetivo analizar la participación de la población en organizaciones sociales en Chile durante el siglo XXI y sus implicaciones en la construcción de una política nacional de planificación urbana más participativa. Con este fin, se procesan las estadísticas sobre participación ciudadana contenidas en las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2000 y 2009, y en Santiago Cómo Vamos: Primera Encuesta Ciudadana 2013: Percepción a la Gestión y Calidad de Vida de Santiago (en adelante, Encuesta Santiago Cómo Vamos 2013/scv 2013)<sup>3</sup>, cuyos datos coinciden en que la participación de la población en asociaciones voluntarias ha disminuido significativamente en Chile en general, y en la ciudad de Santiago en particular durante los últimos trece años.

Este artículo se estructura en tres partes. La primera provee un marco teórico en relación con el concepto de participación como clave en el ejercicio activo de la ciudadanía en sociedades democráticas y estudia las variables que ayudan a entender los distintos niveles de participación. En la segunda parte se analiza descriptiva y comparativamente los datos contenidos en los módulos de participación incluidos en las encuestas CASEN 2000, CASEN 2009 y scv 2013, desagregados según las variables de sexo, edad, ingreso, tipo de organización preferente, etcétera. Asimismo, se estudia la percepción de la población con respecto a mecanismos que permiten una participación más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones de políticas urbanas. El artículo finaliza con las conclusiones que se pueden obtener a partir de los datos examinados e identifica las implicaciones y desafíos que los bajos niveles de participación en organizaciones sociales en Chile tienen para la construcción de una política de planificación urbana más participativa.

---

2 En la Política Nacional de Desarrollo Urbano chilena (PNDU) se señala que “una política no es una ley o un reglamento sino un documento dirigido al país en el cual se establecen principios, objetivos y líneas de acción con el fin de ayudar a mejorar la calidad de vida de todos” (MINVU, 2013, Introducción, sección B).

3 *Santiago Cómo Vamos. Primera Encuesta Ciudadana 2013. Percepción a la gestión y calidad de vida de Santiago*. Elaboración de la encuesta: Mesa técnica: ONG Ciudad Viva; Fundación Avina; Laboratorio de Ciudad y Territorio (LCT), Universidad Diego Portales (UDP); Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), UDP. Organizaciones sociales: Fundación ProAcceso; Corporación SUR; Federación Comunitaria de Organizaciones Comunes (FEMUC); Fundación Ciudadano Inteligente; Pulso; Acción (Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales). Disponible en [http://www.drcom.udp.cl/encuesta\\_LCT2013.pdf](http://www.drcom.udp.cl/encuesta_LCT2013.pdf)



### **La participación ciudadana: hacia una comprensión más amplia de la democracia**

Tanto el ideal como el concepto de democracia han dado lugar a numerosos debates sobre su significado, relevancia, requisitos y operacionalización. A pesar de que existe acuerdo general respecto de que un componente básico de un sistema democrático es que hombres y mujeres ejerzan sus derechos políticos, preguntas tales como qué otros elementos componen tal sistema, cómo se lo puede consolidar y fortalecer, y cómo se puede medir su calidad, han dado respuestas menos claras.

Frente a las definiciones procedimentales o normativas de democracia, algunos autores proponen un entendimiento más amplio, argumentando que tales enfoques no logran dar cuenta de las características y matices de los procesos de democratización que han atravesado muchos países en América Latina. En la interpretación que proponen, la democracia se refiere no solo a las reglas y procedimientos de un sistema político, sino que incluye la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), componentes clave en el ejercicio de la participación y la cooperación. Esta conceptualización de la democracia no limita la participación a la expresión de una preferencia mediante el ejercicio de voto en una elección, sino que la entiende como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos tienen una voz en las políticas que los afectan. Tal interacción entre ciudadanos y Estado puede indicar que, a pesar de que el sistema democrático de un Estado cumpla satisfactoriamente con criterios normativos, factores como la inequidad, exclusión, prácticas culturales, religión y tradiciones sociales, entre otros, afectan la función y modalidad mediante la cual los ciudadanos ejercen su ciudadanía.

Desde las observaciones de Tocqueville ([1835-1840] 2000) en Estados Unidos contenidas en *Democracia en América* sobre la relevancia de las normas cívicas y las asociaciones voluntarias, la literatura sobre el vínculo entre democracia y participación ha crecido exponencialmente. En democracias consolidadas, la visión de que la participación y la asociatividad contribuyen a fortalecer la democracia se considera sabiduría convencional. Sin embargo, en décadas recientes muchos autores han investigado sobre qué formas de asociatividad contribuyen a un avance de los valores democráticos en la sociedad y cómo lo hacen, entendiendo que no todas contribuyen de igual manera y que el impacto varía dependiendo del tipo de asociatividad (Putnam, Leonardi & Nanetti, 1993; Fung, 2003; y Cohen & Rogers, 1992). Esta discusión pone de relieve que la participación no es un fin en sí mismo, sino un medio por el cual los ciudadanos pueden ejercer voz y voto en aquellas decisiones que los afectan directamente, como lo hacen, por ejemplo, las políticas urbanas.

#### **Pero ¿de qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía y participación?**

El concepto de democracia ha sido frecuentemente vinculado al de ciudadanía, dado que están estrechamente entrelazados. La democratización implica un cambio neto hacia un mayor foco en la ciudadanía (McAdams, Tarrow & Tilly, 2001, p. 266). Y tal como sucede con el concepto de democracia, el de ciudadanía ha dado origen a un amplio debate sobre su significado, evolución y relevancia, y puede variar de un sujeto a otro, según sea el momento histórico y las características contextuales en que sea utilizado.



El ensayo seminal de Marshall (1950) sobre ciudadanía ilustra cómo dicha noción puede ser deconstruida conceptualmente en diferentes elementos. Al respecto, Marshall identifica tres componentes principales del concepto, siendo estos el civil, el político y el social. El elemento civil se refiere a los derechos que son necesarios para la libertad individual, como el derecho al libre discurso, pensamiento y fe, o el derecho a la propiedad. El elemento político se refiere al derecho al ejercicio político de los individuos, tanto en cuanto ciudadanos como en su calidad de electores o candidatos. Finalmente, el elemento social se refiere a la gama de derechos relacionados con el bienestar económico y la integración social, que están posibilitados principalmente por la educación y los servicios sociales. Clave en el análisis de Marshall es la noción de que el entendimiento y la apropiación del concepto de ciudadanía están marcados por desarrollos históricos y, por tanto, reflejan diferentes problemáticas económicas y sociales.

El enfoque señalado es relevante para comprender la importancia del contexto en la definición del concepto de ciudadanía y, por consiguiente, cómo la definición del concepto mismo refleja desarrollos en la sociedad que se estudia. Sin embargo, esta aproximación analítica ha sido criticada por entender la ciudadanía como un estatus que es entregado a los individuos, y que existe solo en la medida en que sus derechos son reconocidos y respetados. ¿Qué sucede, entonces, en el caso de individuos o grupos que son excluidos social y económicamente y cuyos derechos no han sido reconocidos o respetados de la misma manera que los de otros grupos más favorecidos o influyentes?

Debates más recientes se han focalizado en la práctica de la ciudadanía más que en su definición conceptual, postulando así una noción más activa y dinámica de ella (Lister, 1998, p. 6). Esta perspectiva apunta a un cambio desde una conceptualización que entiende a los individuos como agentes pasivos hacia otra en la cual los individuos son agentes activos, e incluye el análisis de los mecanismos de inclusión social y de la forma en que grupos normalmente excluidos se organizan y movilizan como un colectivo. La noción de “ciudadanía activa” surge como un concepto más dinámico e inclusivo, referido a la forma mediante la cual diferentes grupos articulan y renegocian sus derechos y aspiraciones, y a cómo los intereses locales se articulan con intereses globales. Esta concepción se centra en el “derecho a tener derechos”, una forma universal de ciudadanía que permite a grupos excluidos encontrar un lenguaje común, no necesariamente articulado desde instituciones como partidos políticos, sindicatos o el Estado. Así, grupos excluidos ejercen la ciudadanía de una manera activa para reafirmar su lucha por derechos, por reconocimiento o por satisfacer sus aspiraciones democráticas. Ejemplos recientes en el caso de Chile son las protestas estudiantiles de 2011-2013 y la irrupción del movimiento social de Aysén.

En América Latina, la noción de ciudadanía emergió en los años setenta y ochenta vinculada a procesos de democratización, en el marco de la articulación de demandas políticas y sociales y la apertura de espacios en las democracias emergentes. En el caso de Chile, la afirmación del concepto de ciudadanía siguió una lógica neoliberal, enfocada en el individuo, no en el colectivo, y con énfasis en su integración a la economía de mercado. Dado que muchos bienes públicos son provistos a través del mercado como objetos de consumo privado –algunos ejemplos

son la educación, la salud, la vivienda—, el término “participación ciudadana” fue utilizado en los años noventa comúnmente en dos sentidos: lograr el involucramiento de los ciudadanos en programas públicos destinados a facilitar o mediar en el acceso a los bienes ofrecidos, y ello a través de una modalidad de información consultiva; o lograr la validación de tales programas por parte de la ciudadanía. A pesar de que la participación en dichos programas estatales es descrita frecuentemente como estrategia dirigida a empoderar individuos a través del ejercicio de su ciudadanía, las iniciativas resultantes no han implicado necesariamente un aumento en la capacidad de los individuos de influenciar las políticas que los afectan, puesto que apuntan más bien a establecer modalidades de consulta y validación.

En su crucial artículo de 1969, Arnstein analiza el concepto de participación y sus modalidades. En él, la autora desarrolla una tipología de modalidades de participación en instancias de toma de decisiones, donde se destacan tres categorías, que van de menor a mayor participación. La primera, aquella de “no participación”, incluye los niveles de manipulación y de terapia, que substituyen instancias legítimas de participación y que tienen el objetivo de “educar” a los participantes. La segunda categoría es aquella de *tokenismo* (o simbolismo), y los diferentes niveles son los de información, consulta y apaciguamiento. En los tres niveles de *tokenismo*, los ciudadanos son escuchados, pero no tienen el mandato o poder necesarios para asegurar que sus visiones sean consideradas y debidamente reflejadas en las políticas o programas estatales. Estos, como resultado, frecuentemente no logran los objetivos promulgados en cuanto a fomentar el empoderamiento ciudadano. La tercera categoría y aquella de mayor participación, es la de “poder ciudadano”. Esta incluye los niveles de partenariados, delegación de poder y control ciudadano, y permite a los ciudadanos no solo ser escuchados, sino negociar y desempeñar un rol principal en las instancias de toma de decisiones de los procesos o políticas que los afectan. Un buen ejemplo de la categoría de poder ciudadano en la planificación urbana se da en los presupuestos participativos iniciados en la década de los noventa en Porto Alegre, Brasil.

Cuarenta años después, el término “participación ciudadana” —entendido también como participación local— sigue siendo una de las expresiones de moda en organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones internacionales y programas gubernamentales. De hecho, el Banco Mundial comenzó a promover activamente enfoques participativos a comienzos de los noventa. Así, definió participación como “un proceso mediante el cual los actores sociales influyen y comparten el control sobre iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que las afectan” (World Bank, 1994, p. i). También definió una tipología de los diferentes niveles de participación, empezando en su nivel más bajo, difusión de información, al más alto, empoderamiento (p. 12). Esta visión de la participación, comúnmente utilizada, es entendida como un medio para empoderar a individuos, facilitándoles las herramientas necesarias para lograr consensos y llevar a cabo las acciones necesarias para mejorar sus circunstancias sociales, económicas y medioambientales. Así, la participación se volvió habitual en programas de cooperación de países donantes y de programas gubernamentales. Pero las voces críticas no demoraron en hacerse escuchar.

Una objeción común es que la visión de participación señalada muchas veces es simplista y obscurece dinámicas más complejas, que requieren de mayor reflexión teórica. En un libro en que analizan la teoría y la práctica de la participación ciudadana, Nelson y Wright (1995) cuestionan el concepto de empoderamiento, frecuentemente utilizado como sinónimo de participación ciudadana, destacando la contradicción inherente al hecho de que los ciudadanos sean empoderados gracias a programas implementados “de arriba hacia abajo”, cuyos administradores bien pueden mantener el control de los mismos a través del encauzamiento deliberado de la participación ciudadana. En esta línea, Guijt y Shah (1998, pp. 7-12) argumentan que la articulación estática y a veces ingenua del concepto de comunidad –utilizado en el contexto de programas participativos– esconde relaciones de poder, jerarquías sociales, y que poca atención se pone, por ejemplo, en analizar dentro de dichas comunidades la discriminación basada en edad, sexo, religión, etcétera. La manera “simplista” en la cual se habla de comunidad ha contribuido a generar entusiasmo alrededor de programas que la incluyen como eje articulador. El hecho de que la participación sea concebida como un continuo, que va de niveles de menor participación a mayores niveles de participación y empoderamiento, asume que un nivel lleva automáticamente al siguiente y que los ciudadanos van a estar rápidamente dispuestos a comprometerse a participar en lo que pueden ser procesos tediosos y con considerables costos de oportunidad. En esta línea, Font, Blanco, Gomá y Jarque (2000) argumentan que la esperada explosión participativa no ha sido tal y que aun si hay una demanda creciente de participación, esta tiene límites y no puede ser extendida de forma indefinida<sup>4</sup>.

### Variables que ayudan a entender los niveles de participación

Diversos estudios han tenido como objetivo identificar aquellos elementos contextuales que pueden fomentar o inhibir la participación. Según Curtis, Baer y Grabb (2001), a pesar de que la evidencia empírica sigue siendo limitada y que los argumentos teóricos para entender las diferencias entre países en términos de participación y asociativismo no están del todo desarrollados (p. 785), diversos estudios de

---

4 Mohan y Stokke (2000) señalan que la participación suele ser utilizada con fines políticos, sea para validar el modelo económico o para cuestionarlo. Así, la “nueva derecha” ve el Estado como una barrera para el crecimiento económico y postula que lo deseable es transferir la provisión de servicios sociales a organizaciones de la sociedad civil, para gradualmente reducir el aparato estatal. En esta visión, el concepto de participación es articulado “de arriba hacia abajo”, esquema según el cual la participación es canalizada cuidadosamente y el empoderamiento –la integración de los individuos en la economía de mercado– se logra sin confrontaciones ni alterar en lo más mínimo el *statu quo* (Mohan & Stokke, 2000, pp. 248-249). La “nueva izquierda”, en cambio, ve la participación como un medio para movilizar a los ciudadanos contra las acciones desempoderadoras del Estado y del mercado. Así, la participación “de abajo hacia arriba” tiene como objetivo desafiar los intereses hegemónicos y prevalentes, buscando una transformación estructural para lograr una democracia de carácter radical, fin que puede ser alcanzado por el florecimiento de movimientos sociales diversos. De esta manera, se puede ver que, a pesar de que desde distintos lados del espectro político se articulan concepciones diferentes de la participación, ambas le atribuyen un rol importante, sea como instrumento destinado a consolidar o legitimar un sistema, o como herramienta para alterar el *statu quo* y cambiar estructuras inequitativas.

carácter comparativos dan cuenta de cuatro elementos que inciden positivamente en los niveles de participación. Al respecto, se mencionan los siguientes:

- *Nivel de desarrollo económico.* Varios autores (Almond & Verba, 1963; Lipset, 1994; entre otros) argumentan que mientras más desarrollada es una sociedad, mayores son sus niveles de asociativismo, fomentados por mayores niveles de ingreso y educación y por la emergencia de una clase media activa. Algunos autores han precisado que la inequidad reduce la participación (Uslaer & Brown, 2005), lo que indicaría que no solo el nivel de desarrollo económico tiene influencia, sino también la forma en que está distribuida la riqueza en una sociedad.
- *Modelo de desarrollo.* Algunos autores han argumentado que, además del nivel de desarrollo económico, el modelo mediante el cual este se logra tiene diferentes impactos en los niveles de participación. Por ejemplo, Curtis et al. (2001) aluden al trabajo de Janoski (1998), quien concluye que en economías liberales y sociales, los niveles de participación y asociativismo suelen ser más altos que en otros modelos. En economías liberales, las asociaciones se forman para remplazar al Estado en ámbitos en los que la provisión de ciertos servicios es escasa o inexistente. En economías sociales, el Estado puede proveer financiamiento para la formación de asociaciones como una forma de fomentar la cohesión social.
- *Nivel de estabilidad democrática.* Se ha argumentado que niveles elevados de estabilidad democrática brindan más tiempo para que las asociaciones se desarrollen y consoliden y para que los ciudadanos aumenten la confianza entre sí, lo que se traduce en mayor cooperación y reciprocidad. También se ha determinado que los ciudadanos de democracias establecidas tienen mayor apego a valores democráticos y, por tanto, serían más proclives a formar diferentes tipos de asociaciones y/o participar en ellas.
- *Impacto de tradiciones religiosas.* La literatura existente sugiere que sociedades con altos niveles de protestantismo son más proclives a fomentar asociatividad. Tocqueville observó en Estados Unidos el rol pivotal de la religión no solo en la promoción de asociativismo, sino también en la política. Aunque aquí muy simplificado, el argumento es que el protestantismo fomenta que los individuos formen y participen en organizaciones sociales, en lugar de depender del Estado para la provisión de ciertos servicios. La estructura organizacional de las instituciones protestantes también fomentaría tal tendencia, al aparecer estas como más igualitarias y participativas cuando comparadas, por ejemplo, con las del catolicismo (Verba et al., 1995; Lipset, 1994). En un análisis de treinta y tres países democráticos, Curtis et al. (2001) encontraron que los países protestantes tienen mayores niveles de asociativismo, pero que las sociedades donde conviven diferentes formas de cristianismo también tienen niveles elevados de participación en organizaciones sociales.

De acuerdo con la literatura sobre el tema, los elementos señalados anteriormente pueden tener impacto en los niveles de participación a escala nacional. En esta misma línea, Aguilar y Navarro (2000) postulan que a pesar de que a menudo se menciona el nivel local o municipal como el más idóneo para llevar a cabo experiencias de participación y de profundización de la democracia representativa, la existencia de trabas estructurales relacionadas con la naturaleza de los sistemas democráticos y las preferencias de los actores sociales en dichos sistemas complejizan la participación ciudadana. Otros elementos que pueden complejizar la participación ciudadana y que no han sido estudiados cabalmente en este sentido, son las tradiciones sociales y culturales. Por ejemplo, en países mediterráneos o latinoamericanos, la familia ocupa un lugar central en las relaciones sociales, y en muchas ocasiones la utilización de lazos familiares para satisfacer necesidades económicas o para buscar solución a problemas puede inhibir la participación en asociaciones voluntarias. Asimismo, en países con una cultura clientelista la participación quizá sea menor, dado que los ciudadanos pueden estar más interesados en forjar relaciones de cooperación verticales, por ejemplo con agentes políticos, en lugar de con pares, por ejemplo con vecinos. A pesar de que no hay suficiente evidencia empírica hasta la fecha sobre estas hipótesis, ellas pueden señalar nuevas avenidas de investigación sobre las causas, niveles y modalidades de participación, sobre todo en países en vías de desarrollo.

### **Participación de la población en organizaciones sociales en Chile y en el Gran Santiago durante los últimos trece años**

Habiendo establecido la importancia de la participación y de las organizaciones sociales para el ejercicio de la democracia en términos generales, esta sección tiene como objetivo estudiar la participación de la población en organizaciones sociales en Chile y el Gran Santiago durante el siglo XXI. Se propone examinar las posibles variaciones en aquellos elementos identificados como relevantes en la literatura estudiada, y revisar otros que pueden desempeñar un rol importante en el caso de esta investigación, como son el nivel de ingreso, género, edad y tipo de organización social preferente. El propósito de este análisis es obtener el más completo y matizado cuadro posible sobre la participación en Chile en general, y en Santiago en particular.

Con el fin señalado, la presente investigación procesa y analiza los datos contenidos en los módulos de participación de las encuestas CASEN 2000, CASEN 2009 y scv 2013. Dado que en Chile no existen encuestas sistemáticas sobre la participación en una gama amplia de organizaciones sociales de membresía voluntaria (referidas en este artículo también como asociaciones sociales o voluntarias), no es tarea fácil obtener datos relevantes y actualizados que permitan analizar la participación en Chile. Considerando esta limitación, este artículo utiliza para el análisis, por un lado, las encuestas CASEN 2000 y 2009, que en dichos años incluyeron un módulo para medir la participación; la comparación entre estas dos encuestas permite esbozar un mejor entendimiento sobre el nivel y evolución de la participación en asociaciones voluntarias a escala nacional. Por otro lado, se utiliza la scv 2013, que

permite evaluar la participación en la ciudad de Santiago con datos más recientes y con una mayor focalización en las percepciones de los ciudadanos sobre la participación en la planificación urbana.

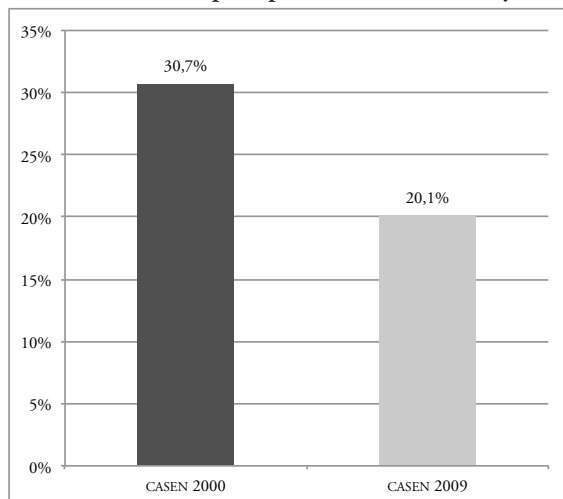
La comparación de los datos de la encuesta CASEN (2000 y 2009) con aquellos disponibles para la ciudad de Santiago a través de la scv 2013 tiene limitaciones metodológicas, dadas las diferencias entre dichas mediciones en términos de escala, muestra, preguntas y foco. Por lo mismo, en la mayor parte de las variables de interés, los datos son tratados de manera aislada. Cuando se los analiza comparativamente, se trabaja de manera cautelosa y con el propósito de evaluar la participación con datos recientes y obtener una perspectiva de más largo alcance en el tiempo, lo que permite identificar tendencias generales, aunque no exactas. Así, la investigación realizada mediante la comparación de las tres encuestas permite establecer como tendencia general que en Chile, y en el Gran Santiago en particular, la participación de la población en asociaciones voluntarias ha disminuido significativamente entre los años 2000 y 2013.

La encuesta CASEN incluyó un módulo sobre participación únicamente en los años 2000 y 2009, y al analizar comparativamente ambos años<sup>5</sup>, se puede ver que la participación en organizaciones sociales<sup>6</sup> de la población de 18 años y más en Chile ha disminuido en más de un tercio en solo nueve años. Mientras que en el año 2000, un 30,7% de los encuestados declaró participar en al menos una asociación voluntaria, el porcentaje en el año 2009 fue de 20,1% (gráfico 1).

5 Nota metodológica: la encuesta CASEN 2000 consideró 19 organizaciones sociales en sus categorías, mientras que la versión 2009 consideró solamente 15. Asimismo, la encuesta CASEN 2000 consideró únicamente una organización (¿“Participa Ud. en alguna de las siguientes organizaciones? [Señale a la que le dedica mayor tiempo]”) (Preg. 15), y la encuesta CASEN 2009 permitió escoger dos organizaciones preferentes (¿“Participa actualmente en alguna organización o grupos organizados?”) (Preg. 18a y 18b). A pesar de esta diferencia, es posible comparar el nivel de participación, ya que en el caso de la encuesta CASEN 2009, el indicador de participación se construyó sobre la base de las personas que señalaron que participaban en alguna organización en la primera preferencia.

6 La encuesta CASEN 2000 considera como organizaciones sociales las siguientes: Organización de vecinos/Unión comunal; Comité de Adelanto; Centro de Madres/Talleres de mujeres/Talleres laborales; Organización Juvenil; Club Deportivo y recreativo; Organización artística y cultural; Política (Partidos políticos); Religiosa; Beneficencia y/o Voluntariado; Asociación Gremial/Colegios Profesionales/Agrupación de empresarios; Grupos de Salud; Organizaciones de Adultos Mayores; Organizaciones de Personas con Discapacidad; Organizaciones Solidarias; Comités de allegados/Comité habitacionales; Organizaciones de Padres y Apoderados; Comités de agua potable/Comunidades de agua; Sindicatos; y Otra. La encuesta CASEN 2009 reduce las opciones y considera como organizaciones voluntarias las siguientes: Organización de vecinos; Club deportivo recreativo; Centro de alumnos/Centro de padres y apoderados; Organización voluntariado o beneficencia; Colegio profesional/Asociación gremial; Sindicato; Partidos políticos; Asociación productiva; Asociación o comunidad indígena; Asociación de personas con discapacidad; Organización de adultos mayores; Organización juvenil; Grupo religioso; Centro de madres/Talleres de mujeres/Grupo de mujeres; y Agrupación cultural o creación artística.

**GRÁFICO 1 | Nivel de participación en organizaciones sociales (total país, población de 18 años y más)**



FUENTE ENCUESTAS CASEN 2000 Y 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL

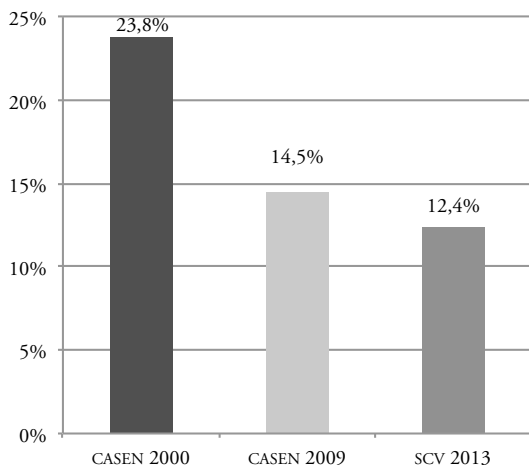
Asimismo, al comparar los datos sobre participación de las encuestas CASEN 2000, CASEN 2009 y scv 2013 en la población de 18 años y más en el Gran Santiago<sup>7</sup>, se corrobora la tendencia a la disminución de la participación de la población en organizaciones sociales o grupos organizados<sup>8</sup> (gráficos 2 y 3). Mientras en el año 2000, 23,8% de los santiaguinos declaró participar en al menos una organización social, el porcentaje en el año 2009 fue de 14,5%, y en el año 2013 de solo 12,4%. Así, la participación en organizaciones sociales en la ciudad de Santiago se ha reducido a casi la mitad en solamente trece años.

Al comparar los datos del Gran Santiago con el nivel de participación a nivel nacional, esta tendencia se corrobora, dado que tanto en el país como en la capital, la participación está declinando.

7 Nota metodológica: Para asimilar el universo de encuestados de CASEN a scv, se seleccionan los encuestados de 18 años y más que habitan en el Gran Santiago (mismas comunas que incluye encuesta scv, esto es, todas las comunas de la provincia de Santiago más Puente Alto y San Bernardo). Se trabaja con las respuestas de las preguntas P18 (CASEN 2000) y T18A (CASEN 2009) y la pregunta P33 (scv 2013) (“¿Participa usted en alguna organización social de su barrio o comuna?”).

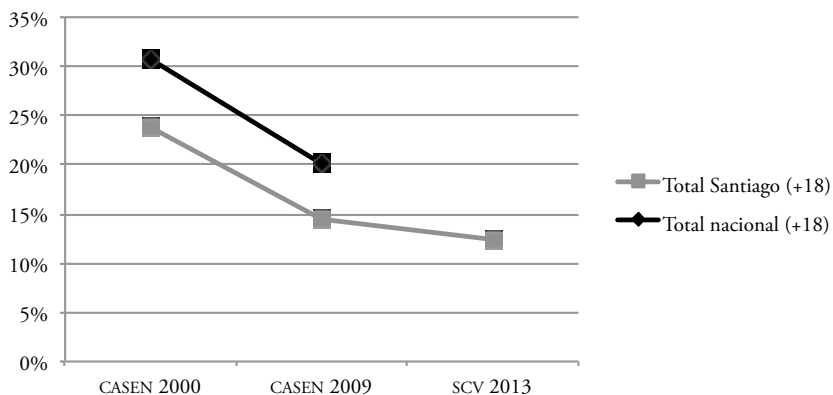
8 La scv 2013 considera como organizaciones sociales las siguientes doce categorías: Organización de vecinos (Junta de Vecinos, Unión comunal); Club deportivo recreativo; Centro de alumnos, Centro de padres y apoderados; Organización voluntariado o beneficencia; Sindicato, Colegio Profesional o Asociación Gremial; Partidos políticos u organizaciones políticas; Asociación productiva (microempresarios, agrícola, de pescadores); Organización juvenil; Grupo religioso (movimientos pastorales, grupo de Iglesia); Organizaciones ciudadanas (indígena, juvenil, adulto mayor, etcétera); Comunidad o grupo virtual; y Agrupación cultural o creación artística.

**GRÁFICO 2 | Nivel de participación en organizaciones sociales (Gran Santiago, población de 18 años y más)**



FUENTE ENCUESTAS CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL; Y SANTIAGO CÓMO VAMOS. PRIMERA ENCUESTA CIUDADANA 2013. PERCEPCIÓN A LA GESTIÓN Y CALIDAD DE VIDA DE SANTIAGO

**GRÁFICO 3 | Nivel de participación en organizaciones sociales (total país y Gran Santiago, población de 18 años y más)**



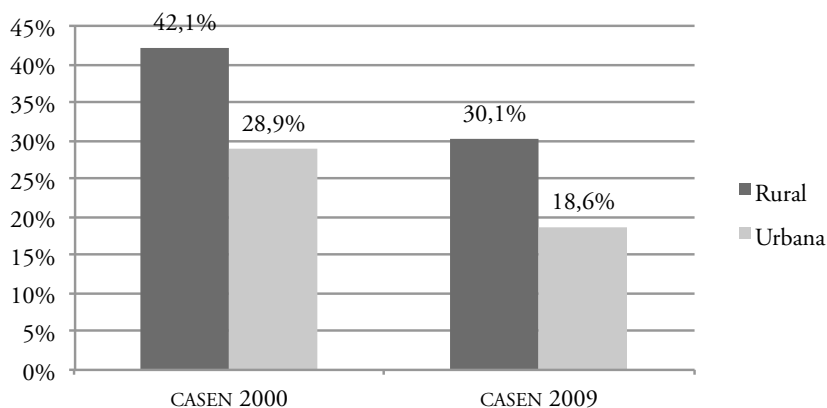
FUENTE ENCUESTAS CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL; Y SANTIAGO CÓMO VAMOS. PRIMERA ENCUESTA CIUDADANA 2013. PERCEPCIÓN A LA GESTIÓN Y CALIDAD DE VIDA DE SANTIAGO

Para comprender mejor las tendencias en el nivel de participación –tanto a nivel nacional como en el Gran Santiago–, a continuación se analizarán posibles variables que, de acuerdo con la literatura examinada, pueden incidir en su aumento o disminución. Por su parte, esta investigación añade al estudio otras variables para obtener



una imagen más completa de las características de la participación en Chile. Lo primero que interesa entender es si hay diferencias significativas en el nivel de participación en zonas urbanas comparadas con las rurales. En general, las zonas urbanas poseen mejores servicios que las rurales y, por tanto, el incentivo para participar en organizaciones sociales puede ser menor. ¿Gatilla esto niveles diferentes de participación? Asimismo, en un país altamente centralizado como Chile, es probable que los habitantes de zonas rurales participen en organizaciones sociales para ejercer presión sobre autoridades locales.

**GRÁFICO 4 | Nivel de participación en organizaciones sociales por zona rural y urbana (total país, población de 18 años y más)**



FUENTE ENCUESTAS CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL

Como muestra el gráfico 4, efectivamente los niveles de participación en zonas rurales son mayores que en las urbanas, aunque su declinación fue algo más pronunciada en ellas entre 2000 y 2009 de lo que ha sido en las ciudades. Y así como el nivel de participación es diferente en zonas rurales y urbanas, a escala regional también se observan diferencias considerables. De acuerdo con los resultados de la encuesta CASEN 2009, las cuatro regiones con niveles más altos de participación son aquellas de Los Ríos (30,5%), Los Lagos (28,3%), La Araucanía (28,2%), y Bío-Bío (26,2%), todas ubicadas en el sur del país y con un alto porcentaje de población indígena<sup>9</sup>.

### Relación entre ingreso y participación en Chile

En la literatura académica sobre la participación se considera que el nivel de ingreso tiene un peso importante en el grado de participación (Burnham, 1972). Normalmente, aquellos que poseen ingresos más altos tienen incentivos más fuertes para participar, dado que es más probable que puedan ejercer mayor influencia en los ámbitos en que desean incidir y, por tanto, ver resultados. También es más

9 Con la excepción de Los Lagos, todas las regiones con mayores niveles de participación tienen también un alto porcentaje de hogares en situación de pobreza. Datos disponibles en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en [www.observatoriourbano.cl](http://www.observatoriourbano.cl), basados en información del censo 2002.

probable que aquellos de mayor ingreso se sientan más representados por algún partido político. Así, se deduce que el grado de inequidad socioeconómica a nivel nacional puede tener un impacto negativo en la participación. En un estudio llevado a cabo en Estados Unidos sobre la relación entre inequidad, confianza y participación, Uslaner y Brown (2005) argumentan que en países con altos niveles de inequidad, los ciudadanos de menores ingresos pueden tener menos incentivos para participar y, por tanto, optar por no hacerlo. Un menor nivel de confianza entre ciudadanos, como puede suceder, por ejemplo, en sociedades con altos niveles de inequidad, también puede tener efectos negativos en la participación (Uslaner & Brown, 2005, p. 2). Esta realidad se refleja en la frase frecuentemente citada en estudios sobre el tema, según la cual “la falla en el cielo de la pluralidad es que el coro canta con un acento de clase alta” (Schattschneider, 1960, p. 35, citado en Fung, 2003, p. 524)<sup>10</sup>.

En este contexto, es interesante ver que, en Chile, la participación en asociaciones voluntarias no parece estar determinada por el nivel de ingreso. De hecho, el análisis de los datos de las encuestas CASEN<sup>11</sup> en este tema arroja resultados sorprendentes, ya que el año 2009 la participación fue más homogénea a través de grupos con diferentes niveles de ingreso (organizados en quintiles) que en el año 2000, aunque cabe notar que esta diferencia tampoco fue substantiva dicho año (gráfico 5)<sup>12</sup>. Por ejemplo, en el año 2000, el quintil con mayor nivel de participación es el 1 (correspondiente al 20% de la población con menores ingresos) y el con menor participación es el 5 (correspondiente al 20% de mayores ingresos), siendo la diferencia entre ambos de 5,8 puntos porcentuales. En cambio, el año 2009, la diferencia entre el quintil con mayor nivel de participación (el 1) y el con menor (el 4) se acorta a tan solo 1,7 puntos porcentuales, lo que implica que el nivel de participación baja significativamente en todos los quintiles, resultando en un nivel de participación más homogéneo entre ellos.

Al comparar el nivel de participación por quintil de ingreso a nivel nacional con el del Gran Santiago, se observan diferencias interesantes. Por ejemplo, si el año 2009 a nivel nacional el quintil 1 es el que tiene mayor participación en organizaciones sociales, en el Gran Santiago es el quintil 1 el que participa menos y el quintil 5 el que participa más (gráfico 6)<sup>13</sup>. El hecho de que la participación sea más alta en un grupo de mayor ingreso es consistente con la literatura académica, que establece que aquellos que poseen mayor ingreso tienen mayores incentivos para participar, ya

10 Referencia a E. E. Schattschneider, *The semi-sovereign people* (Nueva York: Holt, Rinehart & Winston, 1960).

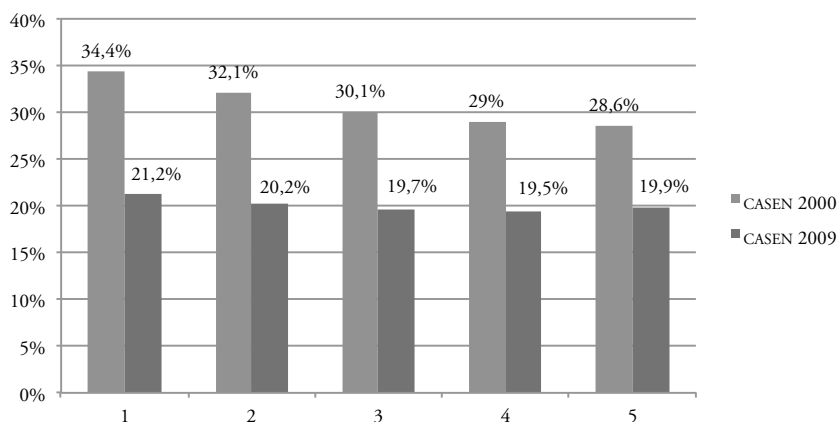
11 Nota metodológica: se trabajó con el quintil de ingreso autónomo nacional (excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo).

12 Para medir la distribución del ingreso entre los hogares, estos son clasificados en deciles (quintiles), de acuerdo con el ingreso autónomo per cápita percibido por el hogar; luego se estima la participación porcentual de los ingresos de los hogares de cada decil (quintil) en el total de ingresos del total de hogares del país. Fuente: Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social, Preguntas Frecuentes, Encuesta CASEN. Disponible en [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/preguntas\\_frecuentes.html#6](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/preguntas_frecuentes.html#6)

13 Nota metodológica: se trabajó con el quintil de ingreso autónomo regional (excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo).

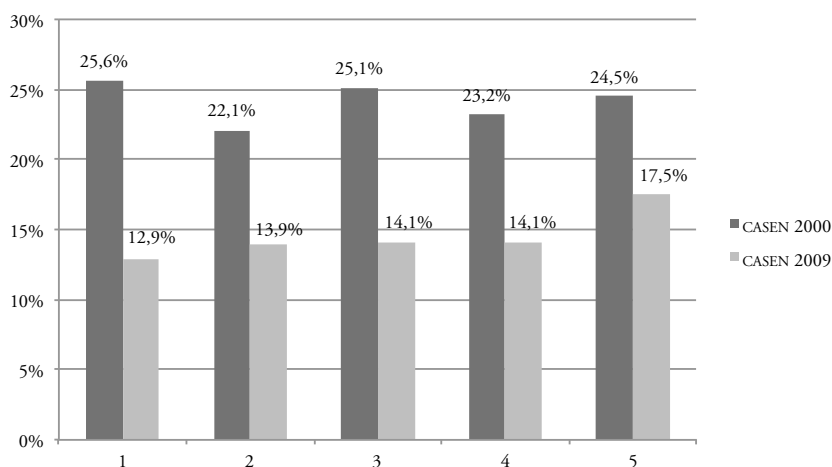
que tienen mayores posibilidades de ejercer influencia y confianza de percibir algún resultado. Sin embargo, hace falta más investigación y sobre todo datos actualizados para establecer las causas de la diferencia observada en el nivel de participación en organizaciones sociales por quintil a nivel nacional y en el Gran Santiago.

**GRÁFICO 5 | Nivel de participación en organizaciones sociales por quintil de ingreso (total país, población de 18 años y más)**



FUENTE ENCUESTAS CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL

**GRÁFICO 6 | Nivel de participación en organizaciones sociales por quintil de ingreso (Gran Santiago, población de 18 años y más)**



FUENTE ENCUESTAS CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL

### Relación entre género y participación en el Gran Santiago

El impacto del sexo sobre la participación también ha captado atención académica. ¿Pueden observarse diferencias significativas en la forma en que hombres y mujeres participan en Chile? En un estudio sobre género y participación ciudadana en los Estados Unidos, Schlozman, Burns, Verba y Donahue (1995) observan que, al contrario de argumentos previos sobre el tema, según los cuales las mujeres suelen participar más en asociaciones voluntarias, las diferencias en los niveles de participación de hombres y mujeres en asociaciones voluntarias no son significativas. Según este estudio, hay mayores similitudes que diferencias tanto en los niveles de participación de hombres y mujeres, como en los asuntos que los motivan a participar y en la gratificación que obtienen de dicha participación.

Los datos arrojados por las encuestas CASEN 2000 y CASEN 2009<sup>14</sup> muestran que las mujeres tienen un nivel de participación más alto que los hombres, aunque la diferencia no es tan pronunciada (cuadro 1). Sin embargo, hay diferencias más significativas en el tipo de organización en el cual participan hombres y mujeres, consistentes con roles de género tradicionales. Por ejemplo, el nivel de participación de hombres es significativamente mayor que el de mujeres en organizaciones influyentes, como son los sindicatos, las asociaciones gremiales y los partidos políticos. Todas estas agrupaciones tienen puntos de acceso directos al sistema político y relaciones verticales de organización entre los miembros. Las mujeres, en cambio, participan en mayor medida en centros de orientación comunitaria, como son los de caridad o de beneficencia, o de alumnos o de padres y apoderados, y los de adultos mayores. Estas organizaciones están frecuentemente orientadas a satisfacer una necesidad de bienestar allí donde los servicios del Estado normalmente son débiles, y favorecen un patrón más horizontal de relaciones entre sus miembros. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos casos la marcada diferencia de participación entre hombres y mujeres en algunas organizaciones políticamente influyentes (predominio de hombres) disminuyó en el Gran Santiago entre 2000 y 2009.

Estos datos son en gran medida coincidentes con los de la encuesta Santiago Cómo Vamos 2013, que indica que la participación de mujeres es significativamente más alta en organizaciones de vecinos, centros de padres y apoderados, organizaciones de beneficencia, y voluntariado y grupos religiosos.

---

14 Nota metodológica: en el caso de la encuesta CASEN 2000, se escogieron aquellas organizaciones sociales que se consideran claves para entender cómo se distribuye la participación en organizaciones sociales entre hombres y mujeres. En el caso de la encuesta CASEN 2009 se considera únicamente la organización social que se menciona como primera opción de organización preferente.

**CUADRO 1 | Distribución de la población que participa en organizaciones sociales por sexo según tipo de organización (Gran Santiago, población de 18 años y más, en porcentajes)**

TIPO DE ORGANIZACIÓN PREFERENTE	CASEN 2000			CASEN 2009		
	HOMBRES	MUJERES		HOMBRES	MUJERES	
Organización de vecinos (Junta de vecinos, Unión comunal)	40,8	59,2	100	36,5	63,5	100
Club deportivo y recreativo	77,3	22,7	100	84,7	15,3	100
Centro de alumnos, Centro de padres y apoderados	* 22,1	*77,9	100	30,8	69,2	100
Organización voluntariado o beneficencia	45,1	54,9	100	40,1	59,9	100
Colegio profesional/Asociación gremial/Agrupación de empresarios	64,4	35,6	100	**54,0	**46,0	100
Sindicato	74,8	25,2	100	51,0	49,0	100
Partidos políticos u Organizaciones políticas	48,7	51,3	100	59,7	40,3	100
Asociación productiva (Microempresarios Agrícola, Pescadores)	-	-	100	61,1	38,9	100
Organización juvenil	67,6	32,4	100	40,2	59,8	100
Grupo religioso (Movimientos pastorales, Grupo de iglesia)	40,8	59,2	100	36,4	63,6	100
Organización de adultos mayores	15,1	84,9	100	19,7	80,3	100
Agrupación o asociación indígena	-	-	-	56,8	43,2	100
Comunidad o Grupo virtual	-	-	-	-	-	-
Agrupación cultural o creación artística	49,7	50,3	100	46,0	54,0	100
Centro de madres, talleres de mujeres, grupo de mujeres	3,0	97,0	100	0,0	100,0	100
Asociación de personas con discapacidad	59,2	40,8	100	42,9	57,1	100

(-) = INFORMACIÓN NO DISPONIBLE, PORQUE NO SE PREGUNTÓ SOBRE ESE TIPO DE ORGANIZACIÓN.

(\*) = ESTE PORCENTAJE SOLO INCLUYE PARTICIPACIÓN EN CENTROS DE PADRES Y APODERADOS.

(\*\*) = ESTE PORCENTAJE SOLO INCLUYE COLEGIOS PROFESIONALES Y ASOCIACIONES GREMIALES

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS OBTENIDOS DE: ENCUESTA CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL.

### Relación entre edad y participación en el Gran Santiago

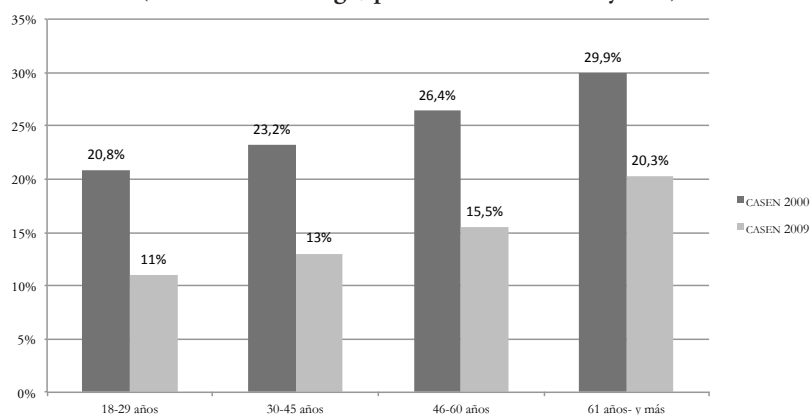
Otra pregunta que surge es si el nivel de participación difiere por tramo de edad. Es sabido que los jóvenes tienen niveles más bajos de participación en elecciones y otros procesos democráticos institucionalizados. En este respecto, ¿participan menos los jóvenes que los adultos también en el caso de asociaciones voluntarias? ¿Hay diferencias notorias en el nivel de participación según tramo de edad?

Al comparar los datos de las encuestas CASEN 2000 y CASEN 2009, aparece que la participación de la población en organizaciones sociales ha disminuido significativamente entre los años 2000 y 2009 (gráfico 7)<sup>15</sup>. Sin embargo, al comparar los tramos

15 Nota metodológica: para asimilar el universo de encuestados de CASEN a scv, se seleccionan los encuestados de 18 años y más que habitan en el Gran Santiago. Se trabaja con las respuestas

de edad entre sí, se observa una mayor participación de la población sobre 61 años, ventaja que persiste entre los años 2000 y 2009. Una posible explicación es que los adultos mayores tienen más tiempo para involucrarse y participar en organizaciones sociales y también pueden beneficiarse más de la socialización que ellas permiten y los servicios que ofrecen. Estos datos son coincidentes con los de la scv 2013, que muestra que, en Santiago, 18,1% de los adultos mayores de 61 años participa en alguna organización social, mientras que solo 11,6% de santiaguinos entre 46 y 60 años, 11,3% entre 30 y 45 años y 10,8% entre 18 y 29 años son miembros de una organización social.

**GRÁFICO 7 | Participación en organizaciones sociales según tramo de edad (total Gran Santiago, población de 18 años y más)**



FUENTE ENCUESTAS CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL

### Participación ciudadana y planificación urbana en Chile y en el Gran Santiago

La planificación urbana requiere de la participación activa de la ciudadanía: debe involucrarse a los ciudadanos cuyo territorio será planificado e intervenido no solo porque tienen el derecho a participar, por ser los principales usuarios y afectados, sino también porque poseen un conocimiento detallado sobre su propio hábitat (Herrmann, 2014). Se ha observado, además, que mientras mayor es la colaboración y participación activa de la ciudadanía en procesos de planificación urbana, mayor es la factibilidad de implementación de proyectos urbanos. Estudios internacionales muestran que la planificación activa otorga mayores incentivos para participar, dado que es más probable que los ciudadanos puedan ejercer mayor influencia

de las preguntas P18 (CASEN 2000) y T18A (CASEN 2009), esto es: ¿Participa usted en alguna de las siguientes organizaciones?, frente a la cual permiten elegir solo una respuesta entre todas las alternativas presentadas. Para obtener el porcentaje de respuesta "Sí", se suman todos los encuestados que señalan haber participado en algún tipo de organización, y luego se clasifican por tramos de edad iguales a los estipulados por scv.

y, por tanto, ver resultados. Es decir, la ciudadanía estaría más proclive a participar a medida que pueda incidir en las políticas públicas de forma más empoderada.

En Chile, el marco institucional y legal que regula la participación ciudadana en la planificación urbana es insuficiente. En el caso de la planificación urbana, los únicos instrumentos legales existentes de participación ciudadana son la Ley de Juntas de Vecinos (Ley 16880, Ley 20500), la participación ciudadana en la aprobación de planes reguladores comunales (Ley General de Urbanismo y Construcciones, Artículo 43) y la participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental (Ley 193000, sobre Bases Generales del Medio Ambiente) (Herrmann, 2014). Sin embargo, estas normas no han implicado un aumento en la capacidad de los individuos de influenciar las políticas que los afectan, sino que apuntan a establecer modalidades de consulta –la mayor parte de las veces sobre decisiones ya tomadas– o validación. De hecho, en Chile, las observaciones expuestas por la población no son vinculantes y solo deben ser ponderadas por la autoridad.

En respuesta a este problema, la reciente Política Nacional de Desarrollo Urbano chilena (PNDU) (MINVU, 2013) establece que la planificación urbana requiere de una participación ciudadana “efectiva”. Especifica que la institucionalidad debe garantizar “dicha dimensión fundamental del desarrollo urbano sustentable” (pár. 5.4.1) y que la participación ciudadana debe ser institucionalizada, temprana, técnica y financiada, asegurando “acceso expedito a fondos públicos” (pár. 5.4.6), en línea con lo establecido en la Ley 20500 sobre participación ciudadana<sup>16</sup>). Con este fin, la PNDU propone tres modificaciones relevantes a la Ley General de Urbanismo y Construcciones: i) extender los procesos de participación a todos los Instrumentos de Planificación Territorial y no solo a los planes reguladores comunales; ii) incorporar la participación ciudadana en proyectos de infraestructura vial y transporte; y iii) asegurar que la ciudadanía cuente con todos los antecedentes de las propuestas (Nota explicativa 64). Asimismo, la PNDU estipula que se debe “fomentar y apoyar la participación y la creación de organizaciones de base en los barrios, comunidades y conjuntos, como instancias de integración social y desarrollo local” (pár. 1.6.3).

### **Pero ¿en qué tipo de organización social prefieren participar los chilenos y los santiaguinos?**

Los tipos de organización que cuentan con niveles de participación más altos en Chile son los grupos religiosos, los clubes deportivos y las organizaciones de vecinos (cuadros 2 y 3). Si bien en el caso de los tipos de organización las diferencias metodológicas entre las encuestas CASEN y scv<sup>17</sup> no permiten cuantificar un aumento o una disminución entre los años 2009 y 2013, la scv 2013 ratifica la preferencia de

16 Ley Núm. 20500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (febrero 2011), en <http://www.leychile.cl/navegar?idnorma=1023143>

17 Nota metodológica: como en el cuadro 1, en el caso de la encuesta CASEN 2000 se escogieron únicamente aquellas organizaciones sociales que se consideran más claves para entender cómo se distribuye la participación en organizaciones sociales. En el caso de la CASEN 2009 se considera únicamente la organización social que se menciona como la primera opción de organización preferente. En la scv 2013, el encuestado podía señalar su participación en varias asociaciones voluntarias en el presente o pasado. Esta diferencia metodológica explica el aumento del porcentaje de población que participa en organizaciones sociales preferentes en la scv 2013 (pregunta 34).

la población por participar en clubes deportivos, grupos religiosos y organizaciones de vecinos. Cabe destacar que de estas tres organizaciones “preferentes”, solo las organizaciones de vecinos (junta de vecinos y unión comunal) se involucran habitualmente en procesos de planificación urbana. Otras organizaciones sociales que históricamente han tenido incidencia en la definición de políticas urbanas, como los partidos políticos y las asociaciones gremiales, presentan muy bajos porcentajes de participación (partidos políticos: CASEN 2000, 0,5%; CASEN 2009, 0,3%).

**CUADRO 2 | Distribución de la población que participa en organizaciones sociales según tipo de organización (Gran Santiago, población de 18 años y más)**

TIPO DE ORGANIZACIÓN PREFERENTE	CASEN 2000	CASEN 2009
Organización de vecinos (Junta de vecinos, Unión comunal)	3,8%	2,4%
Club deportivo y recreativo	5,1%	2,2%
Centro de alumnos, Centro de padres y apoderados	*0,8%	0,5%
Organización voluntariado o beneficencia	0,6%	0,7%
Colegio profesional/Asociación gremial/Agrupación de empresarios	0,3%	**0,3%
Sindicato	0,2%	0,9%
Partidos políticos u Organizaciones políticas	0,5%	0,3%
Asociación productiva (Microempresarios, Agrícola, Pescadores)	-	0,1%
Organización juvenil	0,2%	0,3%
Grupo religioso (Movimientos pastorales, Grupo de Iglesia)	9,0%	4,0%
Organización de adultos mayores	0,8%	1,1%
Agrupación o asociación indígena	-	0,0%
Comunidad o Grupo virtual	-	-
Agrupación cultural o creación artística	0,6%	1,1%
Centro de madres, talleres de mujeres, grupo de mujeres	0,9%	0,5%
Asociación de personas con discapacidad	0,0%	0,0%

(-) = INFORMACIÓN NO DISPONIBLE, PORQUE NO SE PREGUNTÓ SOBRE ESE TIPO DE ORGANIZACIÓN.

(\*) = ESTE PORCENTAJE SOLO INCLUYE PARTICIPACIÓN EN CENTROS DE PADRES Y APODERADOS.

(\*\*) = ESTE PORCENTAJE SOLO INCLUYE COLEGIOS PROFESIONALES Y ASOCIACIONES GREMIALES.

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS OBTENIDOS DE ENCUESTAS CASEN 2000 Y CASEN 2009, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, DIVISIÓN SOCIAL

La Política Nacional de Desarrollo Urbano establece específicamente que se deben reforzar las juntas de vecinos a nivel local, “dándoles el carácter de organizaciones territoriales y apoyando su quehacer con instancias de participación tanto en materias de planificación local como en el desarrollo de proyectos públicos locales” (MINVU, 2013, pág. 5.4.8). En Chile se crearon, entre 1964 y 1970, 3.487 juntas de vecinos y 9.000 centros de madres con 450.000 socias, construyéndose un fuerte vínculo entre las asociaciones comunitarias y la administración política municipal y central (Jiménez, 2012)<sup>18</sup>. Durante la dictadura, sin embargo –periodo en el cual los

18 Ya en 1969 se aprobó en Chile la Ley de Juntas de Vecinos (Ley 16880), con el objetivo de



dirigentes vecinales fueron designados por las autoridades municipales—, las juntas de vecinos perdieron su relevancia. Al llegar la democracia, recuperaron el derecho a elegir a sus directivas y se restableció la facultad de las uniones comunales de juntas de vecinos para federarse a nivel provincial, regional y nacional (Ley 20500, de 2011). No obstante, hasta hoy las organizaciones vecinales no han recuperado el rol y la influencia que ejercían antes de la dictadura. De hecho, la encuesta CASEN muestra que la participación de los santiaguinos en organizaciones de vecinos ha disminuido en más de un tercio, de 3,8% el año 2000 a 2,4% en 2009. Asimismo, la scv 2013 arroja que solamente el 26,5% de los santiaguinos conoce a junta de vecinos de su barrio —mientras mayor es la población en edad, mayor es el conocimiento de la directiva de la junta de vecinos—, y la califica con una nota promedio de 5,12 (gráfico 8). Esto coincide con los datos analizados anteriormente, donde se establece que la participación en asociaciones sociales aumenta con la edad. Cabe destacar que en Chile han surgido durante el siglo XXI juntas de vecinos y uniones comunales que han desempeñado un rol importante en la oposición a proyectos territoriales, formando parte, por ejemplo, del Movimiento Social Freirina y del Movimiento Social Aysén y Magallanes.

**CUADRO 3 | Participación en organizaciones sociales por tipo de organización preferente (Gran Santiago, población de 18 años y más, en porcentajes)**

TIPO DE ORGANIZACIÓN PREFERENTE	SCV 2013
Organización de vecinos (Junta de vecinos, Unión comunal)	9,3
Club deportivo y recreativo	10,3
Centro de alumnos, Centro de padres y apoderados	8,2
Organización voluntariado o beneficencia	4,2
Sindicato, Colegio profesional o Asociación gremial	3,3
Partidos políticos u Organizaciones políticas	1,0
Asociación productiva (Microempresarios, Agrícola, Pescadores)	0,8
Organización juvenil	3,9
Grupo religioso (Movimientos pastorales, Grupo de Iglesia)	8,3
Organizaciones ciudadanas (Indígena, Juvenil, Adulto Mayor, etcétera)	3,1
Comunidad o Grupo virtual	1,9
Agrupación cultural o creación artística	2,7

FUENTE SANTIAGO CÓMO VAMOS. PRIMERA ENCUESTA CIUDADANA 2013. PERCEPCIÓN A LA GESTIÓN Y CALIDAD DE VIDA DE SANTIAGO

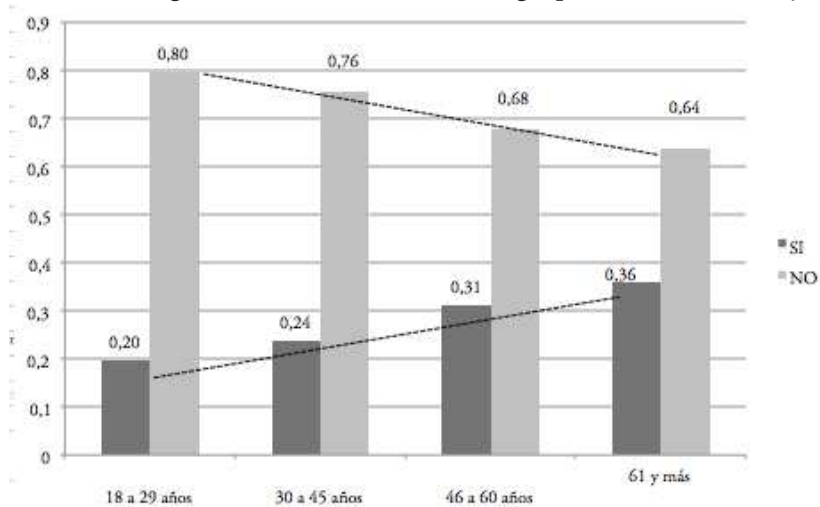
Con el objetivo de incidir en las políticas urbanas u oponerse a proyectos territoriales de alto impacto, se han creado en Chile, también desde fines de los años noventa, las denominadas “organizaciones ciudadanas”, de carácter tanto “territorial” (p. ej. movimientos de rechazo a autopistas urbanas o a modificaciones de Planes Reguladores, etcétera) como “funcional” (p. ej. agrupaciones de ciclistas,

---

promover la organización de la ciudadanía a través de juntas de vecinos, centros de madres y centros juveniles.

medioambientales, etcétera) (Herrmann, 2014). De hecho, entre los años 1997 y 2008 se crearon más de treinta organizaciones ciudadanas con el propósito de objetar nuevas autopistas urbanas<sup>19</sup> y corredores de transporte público, así como modificaciones a planes reguladores, rechazándose, por ejemplo, el aumento de la altura de edificación y la localización de nuevos centros comerciales (Poduje, 2008). Cabe señalar que estas “organizaciones ciudadanas” han frenado o mitigado las externalidades negativas de numerosos planes y proyectos territoriales (Herrmann, 2014). No obstante, los datos de la encuesta scv arrojan que el porcentaje de población que participa en estas organizaciones ciudadanas es aún muy bajo, siendo en el año 2013 en la ciudad de Santiago de solamente 3,1% (cifra incluye organizaciones juveniles, indígenas y de adulto mayor).

**GRÁFICO 8 | Conocimiento de la población sobre la directiva de la junta de vecinos según tramo de edad (Gran Santiago, población de 18 años y más)**



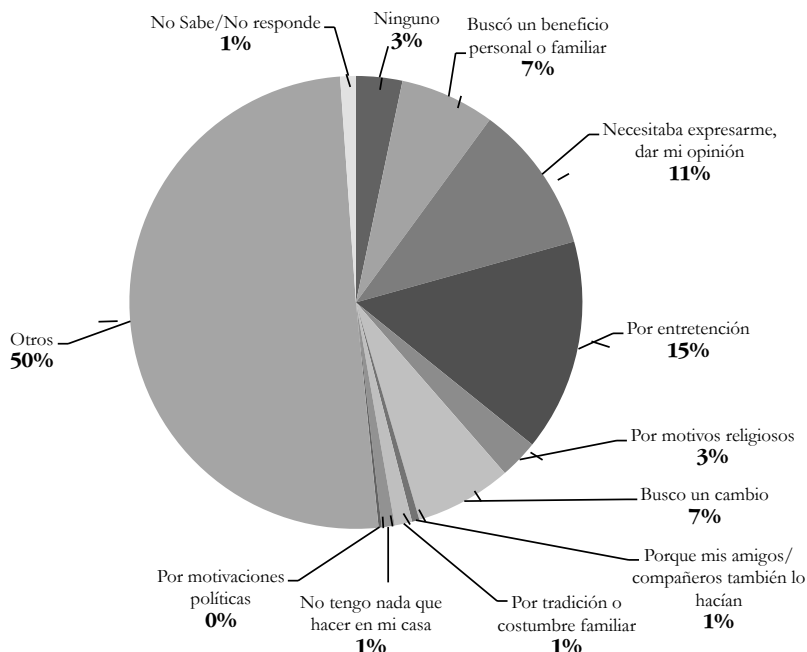
FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS OBTENIDOS DE SANTIAGO CÓMO VAMOS. PRIMERA ENCUESTA CIUDADANA 2013. PERCEPCIÓN A LA GESTIÓN Y CALIDAD DE VIDA DE SANTIAGO

### Pero ¿por qué los santiaguinos no participan en organizaciones sociales?

Los datos arrojados por la encuesta scv 2013 permiten ahondar en las motivaciones de los santiaguinos para participar en asociaciones voluntarias y las razones por las cuales muchos deciden no hacerlo. En la ciudad de Santiago, el año 2013 solamente un 12,4% de la población declaraba participar en organizaciones sociales. Como motivación principal para ello, los encuestados escogieron la respuesta “Otros” (50%), seguida de “Por entretención” (15%), “Necesitaba expresarme, dar mi opinión” (11%), “Busco un beneficio personal o familiar” (7%) y “Busco un cambio” (7%) (gráfico 9).

19 El primer programa de concesiones de autopistas urbanas en la ciudad de Santiago originó en 1996 el movimiento “No a la Costanera Norte”, que a su vez dio origen a “Ciudad Viva”, una de las principales organizaciones comunitarias de Santiago.

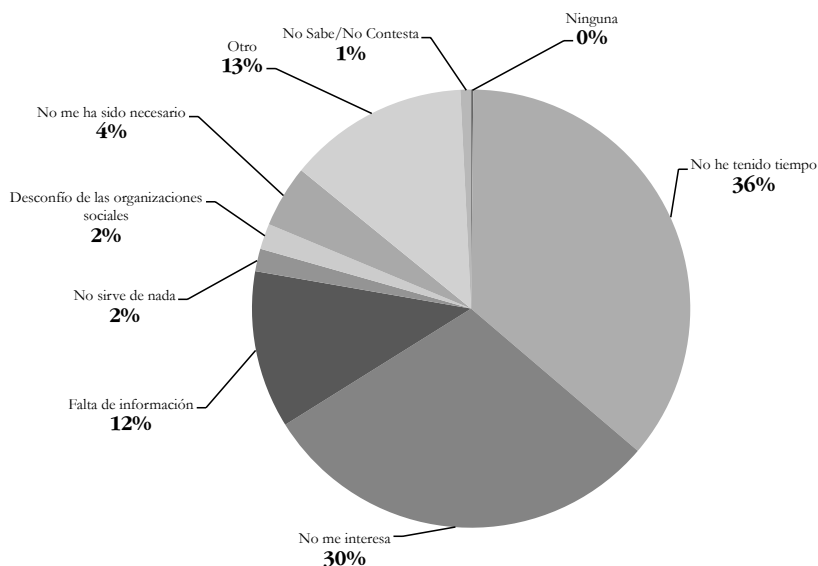
**GRÁFICO 9 | Motivaciones principales para participar en organizaciones sociales (Gran Santiago, población de 18 años y más)**



FUENTE SANTIAGO CÓMO VAMOS. PRIMERA ENCUESTA CIUDADANA 2013. PERCEPCIÓN A LA GESTIÓN Y CALIDAD DE VIDA DE SANTIAGO

Las razones por las cuales los santiaguinos, en cambio, declaran no participar en organizaciones sociales son principalmente la falta de tiempo (36%) y falta de interés (30%). La falta de interés destaca especialmente en el caso de los jóvenes entre 18 y 29 años (36,5%), mientras que los adultos entre 30 y 60 años señalan como principal razón la falta de tiempo (30 a 45 años, 40,8%; 46 a 60 años, 41,9%). La población manifiesta, además, que hay falta de información (12%), que la participación en organizaciones sociales “no sirve de nada” (2%), que desconfía de las organizaciones sociales (2%) o que no le ha sido necesario participar en una asociación voluntaria (4%) (gráfico 10).

**GRÁFICO 10 | Razones por las cuales la población no participa en organizaciones sociales (Gran Santiago, población de 18 años y más)**



FUENTE SANTIAGO CÓMO VAMOS. PRIMERA ENCUESTA CIUDADANA 2013. PERCEPCIÓN A LA GESTIÓN Y CALIDAD DE VIDA DE SANTIAGO

### Y ¿cuál es la percepción de los santiaguinos frente a instrumentos de planificación urbana participativa?

Los santiaguinos perciben que la ciudadanía tiene poca incidencia en la toma de decisiones de políticas urbanas, lo que puede afectar negativamente sus motivaciones para participar. Al ser preguntados quién dirige la ciudad de Santiago, los ciudadanos señalan en su mayoría a alcaldes (44%) e intendentes (20%) (scv, 2013). La ciudadanía, en cambio, es percibida tan solo por 13% de los encuestados como actor dirigente. Además, la scv 2013 arroja que un 51% de los santiaguinos opina que la participación ciudadana en la toma de decisiones no es bien recibida, mientras que solo 38% piensa que sí hay una buena recepción.

Sorprendentemente, los santiaguinos tampoco tienen una percepción positiva frente a instrumentos que permitirían a la ciudadanía participar de forma más activa en la toma de decisiones urbanas. Ante la pregunta de si consultar a la ciudadanía o convocar a un grupo de expertos para decidir distintos tipos de planes comunales –Plan Regulador Comunal, Plan de Desarrollo Comunal, Plan de Transporte y Movilidad, Declaración de Zonas Patrimoniales, Presupuesto Comunal, Plan de Inversión Comunal–, los ciudadanos prefieren convocar a un grupo de expertos (scv, 2013) (cuadro 4). De hecho, frente a un cambio de Plan Regulador Comunal, un 47% de los ciudadanos escoge convocar a un grupo de expertos y un 40% prefiere hacer un plebiscito. En el caso de los Planes de Transporte Comunal, esta diferencia es aún más exacerbada: el 59% de los ciudadanos prefiere convocar a un

grupo de expertos y solamente un 28% opta por realizar un plebiscito, pese a que la movilidad y congestión son preocupaciones importantes de los santiaguinos según la scv 2013.

En general, un 55% de los santiaguinos piensa que un plebiscito comunal no funciona, un 28% no sabe/no contesta y solamente un 17% de los ciudadanos considera que un plebiscito comunal funciona. Asimismo, solamente un 10% de los santiaguinos ha escuchado hablar sobre el Consejo Comunal de la Sociedad Civil y un 81% lo desconoce (scv, 2013).

#### CUADRO 4 | Preferencia de la ciudadanía por plebiscitos o grupos de expertos como mecanismo en la toma de decisión de políticas urbanas (Gran Santiago, población de 18 años y más, en porcentajes)

SI LAS AUTORIDADES TUVIERAN QUE DECIDIR ENTRE CONSULTAR A LA CIUDADANÍA O CONVOCAR A UN GRUPO DE EXPERTOS, ¿QUÉ DEBERÍAN HACER PARA DECIDIR...?

	HACER UN PLEBISCITO	CONVOCAR A UN GRUPO DE EXPERTOS PARA DECIDIR	NS/NC	NINGUNO
Cambiar el plano regulador de su comuna	39,8	47,0	11,1	2,0
Autorizar el presupuesto de su comuna	35,9	52,0	10,1	2,0
Discutir el plan de desarrollo comunal	35,4	50,2	12,0	2,3
Planes de transporte y movilidad comunal	28,0	58,9	10,9	2,2
Plan de inversiones comunal	28,6	57,8	11,7	1,9
Declaración de zonas patrimoniales	22,7	63,9	11,2	2,2

FUENTE SANTIAGO CÓMO VAMOS. PRIMERA ENCUESTA CIUDADANA 2013. PERCEPCIÓN A LA GESTIÓN Y CALIDAD DE VIDA DE SANTIAGO (P. 51)

Otro instrumento importante de planificación urbana participativa es el Presupuesto Participativo Comunal. Los presupuestos participativos fueron iniciados en Porto Alegre, Brasil, a principios de los noventa por el Partido de los Trabajadores. El objetivo era crear un espacio para que los ciudadanos pudieran contribuir sustantivamente en los procesos de toma de decisiones a nivel municipal. Los presupuestos participativos dieron lugar a una estructura de asambleas en cada uno de los 16 distritos de Porto Alegre, y combinaban elementos de democracia directos y representativos (Baiocchi, 2003, p. 53). También han sido desarrollados en muchas ciudades latinoamericanas, en países como Perú, Ecuador y Colombia, entre otros. A pesar de que las modalidades específicas, los fondos considerados, el grado de institucionalidad y la sustentabilidad del proceso varían de experiencia a experiencia, los presupuestos participativos son mecanismos innovadores para el ejercicio de la democracia a nivel local (Cabannes, 2004, p. 27).

En Chile, sin embargo, la población señala no tener interés en participar en presupuestos participativos. Así, la scv 2013 arroja que 75% de los santiaguinos no participaría en un presupuesto participativo comunal, 2% no sabe o no contesta y solamente un 23% de la población estaría interesada en hacerlo. Estos indicadores

muestran una falta de interés e incluso desconfianza de la ciudadanía chilena hacia mecanismos que permiten una participación más directa de la población en la toma de decisiones urbanas, lo que plantea un fuerte desafío para la construcción de una política de planificación urbana más participativa en Chile.

## Conclusiones

### Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile

Se ha enfatizado que se necesitan en Chile nuevos instrumentos de planificación urbana que permitan una interacción constructiva entre el sector público, el sector privado y una ciudadanía activa capaz de incidir en las políticas públicas urbanas (Greene & Soler, 2004; Ducci, 2004). En línea con esto, la reciente Política Nacional de Desarrollo Urbano en Chile establece que la planificación urbana requiere de una participación ciudadana “efectiva”, entendida como “una condición proactiva” que debe ser garantizada por la institucionalidad (MINVU, 2013, pág. 5.4.2). Sin embargo, esta investigación muestra que la participación de la población en asociaciones voluntarias ha disminuido significativamente en Chile en general, y en el Gran Santiago en particular. Al analizar comparativamente las encuestas CASEN 2000, CASEN 2009 y SCV 2013, este artículo arroja que la participación de la población en organizaciones sociales en la ciudad de Santiago ha disminuido del 23,8% al 12,4% durante el siglo XXI, reduciéndose en solo trece años a casi la mitad.

Una razón para lo anterior puede ser el impacto que tuvo la dictadura en las organizaciones sociales, ya que se ha establecido que un nivel elevado de estabilidad democrática brinda más tiempo para que las asociaciones se desarrollen y consoliden, y para que los ciudadanos desarrollen mayor confianza entre sí, lo que puede traducirse en mayor participación, cooperación y reciprocidad. Otra razón relacionada es el impacto que puede haber tenido la implementación de un sistema neoliberal, el cual promueve una lógica individualista que deja poca cabida a la participación social en diferentes organizaciones. Tradicionalmente y como se ha abordado en este artículo, la participación en Chile se ha incentivado de una manera muy limitada y siguiendo una lógica de validación o consulta, donde existen pocas oportunidades e incentivos para los ciudadanos de involucrarse sustantivamente. El argumento de Arnstein (1969) –formulado hace ya más de cincuenta años y basado en el análisis de programas comunales participativos en los Estados Unidos– se aplica a la participación ciudadana en la planificación urbana del Chile de hoy: a pesar del aumento progresivo de programas públicos de participación ciudadana, esta no es bien entendida y se suele centrar en las categorías de no participación o donde la participación es simbólica. Como resultado, estos programas públicos no logran fomentar el empoderamiento ciudadano, observándose hoy en Chile una falta de interés, e incluso una desconfianza de la población frente a mecanismos que permitirían una participación más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones urbanas.

En Chile existen, por tanto, trabas estructurales que han influido en el nivel de participación y en la percepción que de ella tienen los ciudadanos. Al respecto, es interesante observar el nuevo auge de movimientos sociales y organizaciones

ciudadanas (de estudiantes, territoriales, medioambientales, etcétera) y el impacto demostrativo que pueden tener sobre la participación en organizaciones sociales y en la planificación urbana en general.

Otras conclusiones de esta investigación son las siguientes:

- Contrario a teorías académicas internacionales, en Chile el nivel de ingreso no cumple una función en el grado de participación de la población en organizaciones sociales: el porcentaje de participación es muy homogéneo a través de los distintos grupos socioeconómicos y ha declinado significativamente durante los últimos trece años en todos los quintiles.
- En relación con el factor edad, se observa en Chile una participación más alta en la población mayor de 61 años y una falta de interés en los jóvenes en cuanto a participar en asociaciones voluntarias.
- Se comprueba en Chile una diferencia en el tipo de organización en que participan hombres y mujeres. El nivel de participación de hombres es considerablemente mayor al de mujeres en organizaciones influyentes (como sindicatos, asociaciones gremiales y partidos políticos), mientras que las mujeres participan en mayor medida en organizaciones de orientación comunitaria.
- En general, se observa en Chile una preferencia de la población por participar en clubes deportivos, grupos religiosos y organizaciones de vecinos. En cambio, ha declinado significativamente la participación de la población en partidos políticos, sindicatos y asociaciones gremiales.
- Por último, resalta la falta de interés y la desconfianza de la ciudadanía hacia instrumentos que le permitirían una participación más activa en la definición de políticas urbanas. De hecho, en la ciudad de Santiago la población prefiere convocar a un grupo de expertos que llamar a un plebiscito como mecanismo de toma de decisión, y 75% de los santiaguinos declara que no participaría en un presupuesto participativo comunal.

### **Implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa**

La planificación urbana requiere de la participación activa de la ciudadanía. Sin embargo —como señala este artículo—, se observa en Chile una falta de interés de la ciudadanía por participar en organizaciones sociales y en mecanismos de planificación urbana participativa.

Se ha mostrado que la planificación activa otorga mayores incentivos para participar, dado que es más probable que los ciudadanos puedan ejercer mayor influencia y, por tanto, ver resultados. En consecuencia, el Estado y las municipalidades deben promover el empoderamiento de la ciudadanía a partir de instrumentos de planificación urbana participativa y desarrollar nuevos instrumentos para el ejercicio de la democracia a nivel local. Ejemplo de ellos son presupuestos participativos que permitan transitar desde una participación simbólica hacia otra que otorgue a los ciudadanos la posibilidad de ejercer influencia directa en aquellas decisiones que más los afectan. Asimismo, en un país altamente centralizado como Chile, es esencial

que se fortalezcan aquellas organizaciones sociales “territoriales” que puedan reflejar mejor las prioridades a esa escala. En Chile, la más institucionalizada y consolidada es la Junta de Vecinos, la cual debería constituirse en un actor clave en los procesos de planificación urbana.

Por último, el Estado debe proveer más financiamiento a las municipalidades para la formación de asociaciones, como una forma de fomentar la cohesión social y crear un espacio en el que los ciudadanos puedan contribuir substantivamente en los procesos de toma de decisiones relativas al ámbito urbano –y también en otros– a nivel municipal. En este sentido, resulta alentador que la reciente Política Nacional de Desarrollo Urbano en Chile señale expresamente que la participación ciudadana debe ser institucionalizada, temprana y financiada, con acceso seguro y expedito a fondos públicos que permitan su funcionamiento e independencia (MINVU, 2013, pár. 5.4.6). Es probable que así, paulatinamente, se avance hacia una noción de la democracia más integral, centrada en cómo los ciudadanos la experimentan en su día a día, y no únicamente en el ejercicio de voto durante una elección.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, F. & Navarro, J. C. (2000). Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿un mercado político de trastos? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* [en línea], (91/100), 89-111. En <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=99717878004>
- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(4), 216-224. doi: 10.1080/01944366908977225
- Baiocchi, G. (2003). Emergent public spheres: Talking politics in participatory governance. *American Sociological Review*, 68(1), 52-74. doi: 10.2307/3088902
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, 16(1), 27-46. doi: 10.1177/095624780401600104
- Cohen, J. & Rogers, J. (1992). Secondary associations and democratic governance. *Politics and Society*, 20(4), 393-472. En <http://pas.sagepub.com/content/20/4/393.extract>
- Curtis, J. E., Baer, D. E. & Grabb, E. G. (2001). Nations of joiners: Explaining voluntary association membership in democratic societies. *American Sociological Review*, 66(6), 783-805. doi: 10.2307/3088873
- Diani, M., Edwards, B. & Foley, M. W. (2001). *Beyond Tocqueville: Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover: University Press of New England.
- Ducci, M. E. (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. En C. de Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez & G. Yáñez Warner (Eds.), *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* (pp. 137-166). Santiago: Ediciones SUR/EURE Libros.



- Encuesta Santiago Cómo Vamos. Primera Encuesta Ciudadana 2013. Percepción a la gestión y calidad de vida de Santiago.* Santiago: Laboratorio Ciudad y Territorio (LCT), Universidad Diego Portales (UDP)/ONG Ciudad Viva/Fundación Avina. Publicada 15 marzo 2013. En [http://www.drcom.udp.cl/encuesta\\_LCT2013.pdf](http://www.drcom.udp.cl/encuesta_LCT2013.pdf)
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. Serie Documentos Debate, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *xiv Concurso de Ensayos del clad "Administración Pública y Ciudadanía"* (pp. 113-140). Publicado en *Revista ONSC* (Oficina Nacional del Registro Civil, Uruguay, 2012), 7(50), 102-131. En [http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50\\_11.pdf](http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50_11.pdf)
- Fung, A. (2003). Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, 29, 515-539. doi: 10.1146/annurev.soc.29.010202.100134
- Greene, M. & F. Soler. (2004). Santiago: De un proceso acelerado de crecimiento a un proceso de transformaciones. En C. de Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez & G. Yáñez Warner (Eds.), *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* (pp. 47-84). Santiago: Ediciones SUR/EURE Libros.
- Guijt, I. & Shah, M. K. (1998). *The myth of community: Gender issues in participatory development.* Londres: Intermediate Technology Publications.
- Herrmann, G. (2014). Hacer Ciudad: Problemas y desafíos de la participación ciudadana en la planificación territorial de Santiago. *Revista 180*, 18(34), 36-41.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and civil society.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Jiménez, A. (2012). Día Nacional del Dirigente Vecinal y Comunitario. Borrador no publicado.
- Lipset, S. (1994). The social requisites of democracy revisited: 1993 Presidential address. *American Sociological Review*, 59(1), 1-22. doi: 10.2307/2096130
- Lister, R. (1998). Citizenship on the margins: Citizenship, social work and social action. *European Journal of Social Work*, 1(1), 5-18. doi: 10.1080/13691459808414719
- Marshall, T. H. (2009). Citizenship and social class. En J. Manza & M. Sauder (Eds.), *Inequality and society* (pp. 148-154). Nueva York: W.W. Norton and Co. Original en *Citizenship and social class and other essays* (pp. 1-85). Londres: Cambridge University Press, 1950; versión digitalizada en <http://bit.ly/1G2BoJT>
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention.* Nueva York: Cambridge University Press.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Chile. (2013). *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades sustentables y calidad de vida.* Santiago: MINVU. En <http://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desarrollo-Urbano-2013.pdf>
- Mohan, G. & Stokke, K. (2000). Participatory development and empowerment: The dangers of localism. *Third World Quarterly*, 21(2), 247-268. doi: 10.1080/01436590050004346
- Nelson, N. & Wright, S. (1995). *Power and participatory development: Theory and practice.* Londres: Intermediate Technology Publications.
- Poduje, I. 2008. Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. *Temas de la Agenda Pública* (P. Universidad Católica de Chile), 3(22). En <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/1521/514662.pdf?sequence=1>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* Nueva York: Simon & Schuster.

- Putnam, R. D., Leonardi, L. & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work: Civic tradition in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schlozman, K. L., Burns, N., Verba, S. & Donahue, J. (1995). Gender and citizen participation: Is there a different voice? *American Journal of Political Science*, 39(2), 267-293. doi: 10.2307/2111613
- Tocqueville, A. [1835-1840] (2000). *Democracy in America*. Traducido y editado por H. C. Mansfield & D. Winthrop. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Uslaner, E. M. & Brown, M. (2005). Inequality, trust, and civic engagement. *American Politics Research*, 33(6), 868-894. doi: 10.1177/1532673X04271903
- Verba, S., Schlozman, K. L. & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- World Bank. (1994). *The World Bank and participation*. Washington, D.C.: The World Bank, Operations Policy Department, septiembre 1994. [Publicación autorizada]. En <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1994/09/735083/world-bank-participation>

# Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana

**Alberto León Gutiérrez.** Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

**Luis Alberto Hincapié.** Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

**Gloria María Villa.** Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

**RESUMEN** | El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PPLPP) de Medellín se revela y exalta como experiencia novedosa tanto para Colombia como para Latinoamérica, en tanto articula la planeación del desarrollo al presupuesto participativo (PP) por senderos normativos, político-institucionales y sociales. Esta particularidad lo distingue de otros PP latinoamericanos, que tienden a interpretarse habitualmente desde dos aproximaciones antagónicas: como estrategia de globalización contrahegemónica (Santos, 2007) o como estrategia liberal de gobernabilidad (Goldfrank, 2006; Montecinos, 2009). Para evidenciarlo, se reseña la discusión entre ambas perspectivas de los PP en América Latina y se presentan las características que hacen novedosa la experiencia del PPLPP. Se devela su potencial social y político para fortalecer apuestas democráticas al activar la participación ciudadana en instancias de decisión sobre la inversión de parte del presupuesto municipal, unida a la dinamización del ejercicio de la planeación participativa para orientar el desarrollo local (Gutiérrez & Sánchez, 2012).

**PALABRAS CLAVE** | globalización, participación ciudadana, planificación del desarrollo.

**ABSTRACT** | *The Medellin Local Planning and Participatory Budgeting Program (PPLPP) is presented and commended on as an innovative experience for both Colombia and the rest of Latin America, considering its integration of development planning and participatory budget (PP) through the use of regulatory, political, institutional and social means. This peculiarity distinguishes Medellin PP from other Latin American programs in similar lines, which usually tend to be interpreted from two opposing approaches: as a strategy of counter-hegemonic globalization (Santos, 2007) or as a liberal governance strategy (Goldfrank, 2006; Montecinos, 2009). To demonstrate the above, the discussion between the two perspectives of PP in Latin America is reviewed and the characteristics that make the PPLPP experience novel are shown. Likewise, the article exhibits their social and political potential to strengthen democratic stakes by enabling citizen participation in decision-making on the city budget investment, combined with the dynamism of the exercise of participatory planning to guide local development.*

**KEY WORDS** | *globalization, citizen participation, development planning.*

Recibido el 23 de abril de 2014, aprobado el 7 de octubre de 2014

E-mail: Alberto Gutiérrez, alberto.gutierrez@udea.edu.co | Luis Hincapié, lalberto.hincapie@udea.edu.co | Gloria Villa, gvilla12@hotmail.com

## Introducción

Los Presupuestos Participativos (PP) surgieron en América Latina enmarcados por transformaciones económicas, sociales y políticas producto de los procesos de globalización que tienden de alguna manera, entre otras cosas, a profundizar la democracia como proyecto político y la participación como su forma práctica por excelencia. A la par, contradictoriamente, estos cambios también han generado condiciones propias para vigorizar el modelo económico neoliberal, que atenta –precisa y especialmente– contra los derechos ciudadanos, tanto individuales como colectivos. El impulso democrático, por un lado, y neoliberal por el otro, demarca tensiones que repercuten en la interpretación, análisis y valoración de experiencias de participación como los PP, fruto de la forma como en cada caso se administran y dirimen las situaciones conflictivas entre neoliberalismo y democracia. Se deduce así, de acuerdo con Goldfrank (2006), que el PP no es un instrumento neutral. La experiencia de Medellín (Colombia) se torna novedosa al vincular, directa y explícitamente, el PP con los procesos de planeación del desarrollo por la vía jurídica, político-institucional y social, en los ámbitos territoriales de corregimiento, comuna, municipio, departamento y la Nación. De esta forma, activa un potencial social y político, que fortalece la apuesta por la democracia en medio de sus tensiones con el neoliberalismo, enmarcadas por la instauración de tendencias globales comunes.

En el seno de las transformaciones sociales, económicas y políticas latentes se evidencia la transición latinoamericana, en los últimos veinte años, hacia regímenes políticos democráticos, acompañados de expresiones de movilización de una sociedad civil que, a diario y cada vez con mayor fuerza, reclama profundizar los escenarios, las formas y los mecanismos de participación en la toma de decisiones. Estas tendencias globales, al observarse en los municipios, han servido de nicho a las condiciones necesarias para que emerjan los PP: una movilización social que exige la implementación del PP y un escenario político-institucional que lo posibilita (Navarro, 2005; Goldfrank, 2006; Aguirre, 2010; Gómez, 2007; Gutiérrez & Sánchez, 2012; Velásquez & González, 2010), el cual, la mayoría de las veces, se ha simplificado como voluntad política del gobernante. Ambas condiciones son complementarias y contradictorias, en tanto desde el régimen político tradicional se pretende imponer el modelo económico neoliberal y, al mismo tiempo, los efectos de este sistema económico, negativos para las mayorías, suscitan la movilización ciudadana y el reclamo de participación directa en espacios de toma de decisiones de corte político y público. Así, la tensión entre neoliberalismo y democracia se concreta, de manera explícita, en la experiencia de los PP y tiende a resolverse en favor del uno o de la otra, en razón a cómo estén configuradas las dos condiciones comunes a los casos de PP en los países de América Latina. Colombia, obviamente, no es la excepción.

En esta tensión, priman cuatro perspectivas para interpretar los múltiples casos documentados. Esto es, los PP son considerados: i) experiencia de globalización contrahegemónica (Santos, 2007); ii) herramienta para generar gobernabilidad en coexistencia con los postulados neoliberales; iii) recurso que favorece el desarrollo capitalista en tanto estabiliza la democracia, y iv) riesgo para la democracia

representativa, que atenta contra la legitimidad de los gobernantes elegidos (Goldfrank, 2006). Este es el marco de referencia para analizar el sentido social y político de una experiencia como la de Medellín en materia de planeación local y presupuesto participativo. Más que identificar la perspectiva que mejor corresponde con este caso en particular, la pregunta es cuáles son las enseñanzas y posibilidades reales que ofrecen los PP para el cambio o perpetuación de un régimen político democrático sustentado en los derechos civiles, sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, en coexistencia con un modelo económico que atenta sistemáticamente contra los mismos derechos. Esto es, indagar por las alternativas que brinda la experiencia en Medellín a la contradicción entre régimen político y modelo económico para, desde ella, ofrecer alternativas interpretativas a los latinoamericanos, que posibiliten dibujar perspectivas para su fortalecimiento.

La respuesta tiende a ser positiva: en la tensión que se genera del encuentro entre democracia y neoliberalismo, la articulación de la planeación del desarrollo con la destinación participativa del presupuesto que significa el PP, revela condiciones para el fortalecimiento democrático y para contrarrestar los efectos sociales y políticos del modelo neoliberal. Es este el caso del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PPLPP), que denota como característica distintiva de otras experiencias en América Latina, la vinculación del PP con los procesos de planeación del desarrollo municipal, de comuna y de corregimiento. Esta característica, más allá de la dicotomía entre las perspectivas liberal, conservadora, de izquierda ortodoxa o contrahegemónica, representa un potencial social y político para la construcción y fortalecimiento de la democracia (Gutiérrez & Sánchez, 2012).

La articulación entre los presupuestos participativos y los procesos de planeación del desarrollo, como se señaló anteriormente, acontece por vía jurídica, político-institucional y social. En materia normativa, el PPLPP se enmarca a nivel nacional en la Ley 134 de 1994, la cual desarrolla los mecanismos de participación ciudadana; y en la Ley 152 de 1994, mediante la cual se instauró en Colombia el Sistema Nacional y Territorial de Planeación del Desarrollo. En el nivel municipal, el PPLPP remite a los acuerdos 043 de 1996, que crea el Sistema Municipal de Planeación, y 043 de 2007, que lo reformula y amplía. En concreto, son el Acuerdo 043 de 2007 y su Decreto reglamentario 1073 de 2009, los encargados de regular y poner en vigencia el PPLPP, conectando normativamente la estrategia de PP con los procesos de Planeación del Desarrollo Local (PDL) en las dieciséis comunas y los cinco corregimientos en que se encuentra dividida administrativa y territorialmente la jurisdicción del Municipio de Medellín. Ambas normas están soportadas en la legislación nacional puesta en vigencia a partir de 1994, especialmente la alusiva a planeación del desarrollo, ordenamiento territorial, participación ciudadana, presupuesto y régimen municipal, que despliegan y concretan el espíritu de la reforma constitucional colombiana de 1991. Esta articulación normativa es soporte para la vinculación político-institucional del PPLPP; en efecto, el Acuerdo 043 de 2007 incluye y articula, sinérgica y dialécticamente, la planeación local y el presupuesto participativo como componentes del Sistema Municipal de Planeación (SMP), definiendo las relaciones del PPLPP con el sistema mismo y con los demás subsistemas, componentes y actores que le son propios. A su vez, el SMP está inmerso en el

Sistema Nacional de Planeación (SNP), en el que deben guardarse relaciones vinculantes entre los Planes Nacional, Departamentales y Municipales de Desarrollo y, cuando se presente, con los planes estratégicos Metropolitanos; asimismo, deben inscribirse en los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad que consagra la norma para garantizar la financiación y correspondiente realización de los programas y proyectos contenidos en cada plan de desarrollo. La activación de procesos de planeación a nivel corregimental, comunal, municipal, metropolitano, departamental y nacional ocurre, entre otras cosas, por la movilización que los actores sociales, académicos, gubernamentales y privados, realizan de los recursos institucionales de que disponen en cada ámbito territorial de aplicación. Se plasma así la articulación social que logra el PPLPP, en tanto dinamiza la participación en el ejercicio de la planeación del desarrollo no solo en la respectiva comuna y corregimiento, al interior del municipio, sino con ámbitos de mayor alcance: el mismo municipio, el departamento y la Nación.

Los nexos normativos, político-institucionales y sociales que soportan el PPLPP denotan la corresponsabilidad de los tres componentes con un régimen político democrático como el definido por la Constitución Política colombiana de 1991, en el marco de un Estado social de derecho. En correspondencia, la experiencia genera condiciones para contrarrestar tendencias negativas del modelo económico neoliberal que atentan contra la democracia; es este, en esencia, un auténtico potencial social y político del PPLPP. Para presentarlo se enmarcan, a continuación, las perspectivas para asumir los PP latinoamericanos en las condiciones particulares que marcaron su ingreso a la globalización, en especial, la transición democrática; se definen las posibles interpretaciones; posteriormente, se presenta con mayor detalle la articulación entre planeación local y presupuesto participativo en Medellín; y, finalmente, se concluye con el potencial social y político propio de la experiencia, orientado a fortalecer la democracia y contrarrestar el impacto negativo del neoliberalismo en medio de las tensiones entre régimen político y modelo económico.

### **Contrahegemonía y gobernabilidad liberal**

Cuatro perspectivas se señalan en América Latina para interpretar los PP. Una, contrahegemonía (Santos, 2007), en la que se plantean alternativas al modelo neoliberal y las tendencias que impone; se trata de una perspectiva cercana a la interpretación de la izquierda renovada y posautoritaria, que veía en el PP una estrategia para relegitimar el Estado de cara a los ataques neoliberales, haciéndolo efectivo, transparente y redistributivo, controlado por la ciudadanía a través del PP (Goldfrank, 2006). La segunda perspectiva es liberal; comparte con la nueva izquierda las aspiraciones de reducir la pobreza y ponerle fin a la corrupción y el clientelismo, pero ve el PP como herramienta para generar gobernabilidad en coexistencia con los postulados neoliberales (Goldfrank, 2006; Montecinos, 2009). La tercera perspectiva proviene de la izquierda ortodoxa, que concibe el PP como recurso a favor del desarrollo capitalista y estabilizador de la democracia, al estimular la confianza ciudadana en el gobierno, ayudando a la burguesía a manejar las crisis del capitalismo y socavando la revolución (Goldfrank, 2006). Finalmente está la perspectiva conservadora, que

asume el PP como un riesgo para la democracia representativa, que atenta contra la legitimidad de los gobernantes elegidos (Goldfrank, 2006).

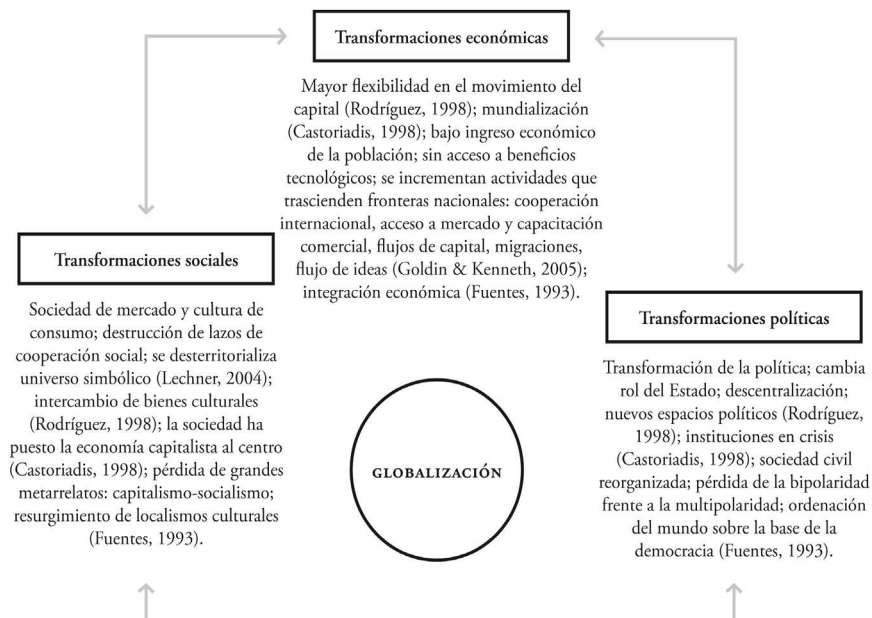
Para el análisis del PP en Latinoamérica, interesan las perspectivas contrahegemónica y liberal, en tanto ofrecen posibilidades de perfeccionamiento de este tipo de experiencias, en lugar de descartarlas como hacen las perspectivas conservadora y de izquierda ortodoxa. Entre contrahegemonía y gobernabilidad liberal, los PP permiten observar la tensión entre el neoliberalismo como modelo económico y la democracia como régimen político. En efecto, los cambios económicos, sociales y políticos que implicó la globalización configuraron el escenario ante el cual los PP se presentan como estrategia contrahegemónica (Santos, 2007) y a la vez para que se les utilice como estrategia liberal de gobernabilidad (Goldfrank, 2006; Montecinos, 2009).

Como proceso histórico que penetra y reformula todos los ámbitos de la vida societal y que tiene implicaciones de gran relevancia en la época contemporánea (Gutiérrez & Sánchez, 2009), la globalización conllevó mudanzas económicas, sociales y políticas que guardan relación con las interpretaciones posibles sobre las experiencias de PP (figura 1). En materia *económica*, definió un modelo neoliberal, que implica cambios como la internacionalización de capitales, liberalización del mercado, bloques económicos y movilidad de mano de obra; genera ampliación del mercado; e implica privatización de las empresas públicas y liberalización en las tasas de interés (Boisier, 2005; Cárdenas & Díaz, 2011). En materia *social*, implicó interacción funcional de actividades culturales (García, 1995); la expansión y uniformidad de las aspiraciones humanas, en que se sustituye el apego a las tradiciones por un destino común promisorio (Squella, 1997), mientras el mayor impacto sociocultural se refleja en una cultura de mercado y consumo alimentada por el flujo de las comunicaciones (Lechner, 2004), unida a lo propio, la historia y cultura locales (Ospina, 2001). En lo *político*, la globalización se percibe acogida por la democracia (Gutiérrez & Sánchez, 2009), con privilegios por la descentralización y reducción del Estado (Rodríguez, 1998). Estos cambios generaron escenarios de tendencias contradictorias:

... la fragmentación social por la vía del individualismo que promueve el modelo económico global, a la par que se revitaliza la participación producto de las desigualdades que genera este modelo; la búsqueda de relaciones equitativas en el marco del neoliberalismo; la mayor disponibilidad de tecnología y recursos de la comunicación, que sin embargo, no están al acceso de la mayoría; la búsqueda por la sostenibilidad en el marco de lógicas de explotación capitalista; la concentración de la población en grandes ciudades por migración y desplazamiento forzado, generadores de precariedad y condiciones de vida poco dignas; el propósito de consolidar la democracia como sistema político, bajo las presiones del modelo económico que la tensiona y condiciona. (Vélez et al., 2010, p. 36)



**FIGURA I | Tendencias sociales, políticas y económicas de la globalización**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

Signadas por la contradicción, emergen las perspectivas contrahegemónica y la liberal; desde ellas, el PP admite ser interpretado como respuesta al neoliberalismo, con posibilidades de incidir en las tendencias globales que llevaron a la situación actual: puede ser asumido como una experiencia de globalización contrahegemónica, en tanto ejemplo de las “luchas nacionales locales cuyo éxito impulsa su reproducción en otras localidades o redes que están experimentando luchas similares” (Santos, 2007, pp. 31-32). Sin embargo, esta es solo una de las posibles interpretaciones y, en particular, atinente al caso de Porto Alegre (Brasil). Ello porque ya no se trata de un proyecto exclusivo de izquierda (Goldfrank, 2006). Al contrario, una idea más “liberal del Presupuesto Participativo, asociada a un nivel más consultivo de participación, estaría tomando mayor fuerza o ascendencia en el resto de la región” (Montecinos, 2011, p. 64), después de que las tendencias hacia la descentralización y democratización estimularon su puesta en práctica, “especialmente donde los partidos de izquierda estaban aliados con movimientos sociales que demandaban tanto democracia como mejoras en los servicios urbanos” (Goldfrank, 2006, p. 5). La tendencia hacia una u otra perspectiva estaría determinada por la intención de los diseñadores, la descentralización y el rol tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil en los lugares donde se desarrollen experiencias de PP (Montecinos, 2011). Son, pues, los actores en cada experiencia los que inclinan la balanza a favor de una perspectiva u otra, resolviéndose en cada caso de PP la tensión entre neoliberalismo y democracia. No obstante, la respuesta particular que desde cada experiencia de PP puede brindarse está unida a las condiciones requeridas para la



emergencia de su surgimiento en América Latina, las cuales también provienen de los cambios generados con la globalización.

Las tendencias expuestas se instauraron en Latinoamérica de forma particular, constituyendo un nicho para las condiciones que originaron los pp. En efecto, por un lado, se generó el marco institucional democrático; y por otro, la movilización social necesaria, fruto de la tensión entre el sistema político democrático y el modelo económico neoliberal. Para ello fue necesario que la movilización social lograra incursionar en el escenario político-institucional en los municipios brasileños mediante la organización política en un partido de izquierda y su victoria electoral. Sin embargo, esta no fue la única condición requerida, en tanto la transición de regímenes dictatoriales hacia los democráticos fue también indispensable para que este tipo de elecciones pudiera realizarse.

Desde la transición dictatorial hacia la democracia, coexisten las dos condiciones para el surgimiento de los pp y, en ellas, se manifiesta la tensión entre neoliberalismo y democracia, que da lugar a sus variadas interpretaciones. Desde el origen mismo de la globalización, convergen tanto la fuerza social que se moviliza en Latinoamérica reclamando escenarios democráticos, como los promotores de la reestructuración económica mundial en torno al neoliberalismo, que, a su vez, promovían el ideal democrático. La “redemocratización latinoamericana se enmarca en la ofensiva desatada por Estados Unidos para, a la vez que enfrenta la crisis internacional, reestructurar en provecho propio la economía capitalista mundial” (Marini, 1985, p. 4). La instauración de este proyecto político requirió el desmonte de las dictaduras militares que Estados Unidos contribuyó a imponer en América Latina, en tanto achicar el Estado contrariaba los intereses de las Fuerzas Armadas que habían formulado proyectos de nacionalismo exacerbado y, con ello, provocado amenazas de conflicto en la región (Marini, 1985). De esta forma, se propiciaron cambios institucionales que pudieran aplicarse sin arriesgar los sistemas de dominación vigentes, combinados con nuevos instrumentos de presión para imponer la reconversión económica; el factor determinante para impulsarlos fue, sin embargo, el surgimiento y consolidación de movimientos democráticos populares.

Con lo expuesto, se verifica la coexistencia de las perspectivas contrahegemónica y liberal desde el origen mismo de la redemocratización latinoamericana, por lo que los pp serían un caso más sobre el que ambas perspectivas pudieran tener asiento, según lo definan los actores de cada experiencia. Si la tendencia es que predomine la perspectiva liberal, ello se debe a los marcos institucionales en los que ocurre cada caso, la movilización social que se genera en torno a cada experiencia y su incidencia en los mismos marcos institucionales. Ciertamente, aunque la movilización social y los promotores de la globalización neoliberal (Santos, 2007) convergen en el escenario político-institucional democrático, los segundos han tenido mayor incidencia que los primeros. Una explicación para ello radica en las condiciones tras las dictaduras, en las que América Latina asiste al proceso globalizador: la deuda externa se convirtió en herramienta para obligar a implementar las directrices neoliberales de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Thwaites, 2010; Cárdenas & Díaz, 2011); la burguesía de la región, interesada en los beneficios del modelo económico neoliberal, orientó la transición democrática,

mientras los movimientos sociales estaban dispersos tras el periodo posdictadura. La incursión latinoamericana en la globalización fue impuesta a los países reticentes, bajo la amenaza de exclusión de la nueva y dinámica economía global (Thwaites, 2010). Además, la transición contó con el interés de la clase burguesa por la ola democratizadora impulsada por variados movimientos sociales (Marini, 1985).

Por su parte, los movimientos populares se encontraban divididos y dispersos tras la represión y dispersión impuesta en el periodo de dictaduras, en el cual los “ciudadanos se refugiaron en sus últimos reductos, aquellos de los cuales no se les podía expulsar: la fábrica, la vivienda, la escuela” (Marini, 1985, p. 10), para resistir la violación de sus derechos e impulsar la defensa abierta de los mismos. La transición hacia la democracia se vio acelerada por la endeble sustentación social de las dictaduras y los factores nacionales e internacionales contra su permanencia, generando un escenario que rebasaba la capacidad real de acción del movimiento popular. Sin embargo, aunque la movilización social latinoamericana pierde fuerza para incidir en las dinámicas globales, permanece activa en la búsqueda por incidir en ellas. La desilusión ocasionada por el sometimiento de la democracia a los dictados de los organismos internacionales se tradujo en crisis de representación, en tanto los partidos políticos se dedicaban a distribuir los cargos públicos para beneficio personal, en vez de generar los cambios institucionales exigidos por los sectores populares. Es este un factor movilizador de la fuerza social, en el que “las luchas populares abandonaron el desprestigiado ropaje partidario y se transformaron en luchas de movimientos sociales, que se deslizaron de su inicial parcialidad hacia impugnaciones e interpelaciones más globales” (Thwaites, 2010, p. 28). Es este el nicho constitutivo de las condiciones para la emergencia de los PP, fruto de fuerzas encontradas en las tendencias globalizadoras.

Es evidente, así, que los PP suceden en el marco de los cambios económicos, sociales y políticos inscritos en el metarrelato de la globalización como fenómeno mundial que impulsa estas mudanzas, las cuales fueron determinantes para propiciar los PP: una sociedad civil que reclama espacios de participación –como por ejemplo, los PP– y un escenario político-institucional que los posibilita. La reclamación se origina en la movilización de la sociedad civil que provoca la contradicción entre el régimen político democrático y el modelo económico neoliberal; la posibilidad, a su turno, encarna las tensiones entre el marco político-institucional que promueve los PP y el modelo neoliberal que tiende a condicionarlos. En ese encuentro, la perspectiva liberal o contrahegemónica de los PP evidencia, en todos los casos, su inclinación y tendencia hacia la predominancia de la democracia sobre el neoliberalismo o, en ocasiones, a potenciarla para enfrentar los desfases neoliberales.

Entre ambas perspectivas, en ocasiones antagónicas y contradictorias, se definen los sentidos social y político del PP, denotando que el devenir de estas experiencias no solo está determinado por las tendencias globales que suscitaron la movilización y el marco institucional necesarios para su existencia, sino que, además, puede llegar a impactarlas según las condiciones de un caso particular y sus articulaciones con otras experiencias. Esta potencialidad reside, con preeminencia, en el caso del PPLPP de Medellín, en su particular conjunción entre planeación del desarrollo y presupuesto participativo por la vía normativa, político-institucional y social.

## Planeación local y presupuesto participativo de Medellín

Los PP surgen en Colombia y Medellín tras su concepción y experimentación en otras localidades latinoamericanas y luego de la disposición normativa y social para asumir la participación como parte constitutiva del Estado colombiano. El espíritu constituyente de 1991, plasmado en la Constitución Política, definió la participación como característica y eje estructurante del país: un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Entre otras funciones, según el artículo 1, el Estado estaría llamado a facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. La participación también fue reconocida en el artículo 40 constitucional, garantizando a cada ciudadano la posibilidad de elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Además de derecho, participar de la vida política, cívica y comunitaria del país, según el artículo 95 constitucional, es también deber y obligación de los colombianos.

Estas disposiciones constitucionales derivaron de las mismas circunstancias relacionadas con el origen de los PP en Latinoamérica: una crisis de la institucionalidad que cuestionaba las formas representativas de la democracia y reclamaba formas directas para ejercerla.

Las iniciativas adelantadas para la institucionalización de espacios de participación en Colombia iniciaron hacia finales de la década de los 80, cuando diversos sectores de la sociedad propiciaron la construcción de espacios alternos en la política como respuesta a la falta de confianza en los partidos tradicionales. Esta situación evidenció una cierta fractura entre la representación política y la ciudadanía. Como consecuencia, y enmarcada en un proceso de readecuación del Estado y descentralización, los mecanismos de participación directa emergieron como alternativa idónea para atender las demandas de amplias capas de la población excluidas de la toma de decisiones públicas. (Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga [ICPHEO], 2012, p. 1)

Es innegable que los cuestionamientos de la sociedad civil hacia sus gobiernos, en los países de la región donde se instalaron experiencias de PP, compartían el descontento frente a las formas de representación tradicionales. Para el caso colombiano, la respuesta fue una constituyente; en ella, mediante el artículo 103, además de los principios definidos y la consagración de los derechos y deberes expuestos, se establecieron como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales fueron reglamentados por la Ley 134

de 1994. Entonces, hay consonancia entre la búsqueda latinoamericana por formas de participación directa para profundizar la democracia y la declaratoria que hace Colombia para constituirse en Estado social de derecho, democrático y participativo; la hay también entre esa búsqueda y el hecho de que sus raíces estén ligadas a grupos poblacionales tradicionalmente excluidos de las esferas del poder, que demandan su incorporación en la toma de decisiones mediante mecanismos más directos.

Aun así, el espíritu democrático colombiano no escapa a su tensión con el esquema neoliberal, tal cual se presenta en el escenario latinoamericano, tensión que está manifiesta en la Constitución Política de 1991 y en el sistema legislativo, político-institucional y social del país, sus departamentos y municipios. El actual “Derecho estatal y el Constitucionalismo en particular, con sus postulados de limitación y separación de poderes, se encuentran plenamente identificados y articulados con (...) procesos neoliberales que de manera hegemónica se imponen a nivel global” (Jaramillo & Londoño, 2012, p. 7). Al igual que en la transición a la redemocratización en otros países de América Latina, el proceso constitucional tuvo fuerte influencia de las elites de la sociedad colombiana.

En aquella ocasión la oligarquía aprovechó la coyuntura de los acuerdos de Paz con los movimientos guerrilleros M-19, Quintín Lame, PRT y EPL, para vender la idea de una “apertura democrática” a la sombra de la cual impulsaron todo el paquete neoliberal: apertura económica, privatizaciones, entrega de nuestras riquezas al gran capital, despojo y desplazamiento de la población del campo rural, y violencia paramilitar a todo granel. (Dorado, 2014, sección “No será igual a 1991”)

Desde entonces, han primado los propósitos de internacionalización de la producción e inserción de las empresas y sectores económicos en la economía mundial (Montoya, 2011), en coexistencia con el ideal democrático constitucional. En este campo, el marco democrático que ofrece la Constitución de 1991, participativo por excelencia, sentó las bases para la emergencia de los PP y fue más allá, al definir que los planes de desarrollo nacional y de las entidades territoriales debían elaborarse de manera participativa y articulada entre los distintos niveles de organización territorial. Este es el escenario constitutivo para que, en Medellín, el ejercicio del PP se dinamice articulándose con los procesos de planeación del desarrollo municipal y dando lugar al PPLPP.

Las tensiones entre neoliberalismo y democracia, manifiestas desde la Constitución colombiana misma, inevitablemente permean todo su desarrollo legislativo, incluido aquel que enmarca los procesos de planeación local a nivel de comunas y de corregimientos, y los propios asociados con el PP. Aun así, puede deducirse que el caso de Medellín se corresponde más con la perspectiva liberal que con la contrahegemónica, expuestas líneas arriba, en razón a que prima la aplicación de fórmulas neoliberales en el marco de un sistema político democrático. Pero se insiste aquí en que la tendencia hacia una u otra perspectiva está determinada por las condiciones normativas, institucionales y sociales definidas en cada contexto específico, y que para el caso de Medellín, la articulación del PP con la planeación del desarrollo revela una potencialidad social y política capaz de revertir las acciones del neoliberalismo. Los mismos canales institucionales por los que se impulsa el modelo neoliberal sirven para contrarrestarlo. Lo hacen al aunar y conectar sinérgicamente

la planeación participativa con el PP, dado que mediante la planeación se fortalece la capacidad de los actores que reciben los efectos negativos del neoliberalismo, para incidir en los escenarios donde se define la orientación económica hacia este modelo. Para entenderlo, hace falta mostrar la articulación normativa, político-institucional y social entre planeación local y presupuesto participativo que se suscita en Medellín. En tal articulación subyace el potencial social y político de esta experiencia.

La concordancia y articulación normativa es punto de partida y marco para la articulación político-institucional y social entre planeación y presupuesto participativo. Ella se genera a partir de la correspondencia entre la normatividad municipal que regula el PPLPP, con las leyes nacionales y los principios constitucionales en los que debe soportarse. Se encuentra así el Acuerdo Municipal 043 de 2007 (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 4), mediante el cual se brindó la base jurídica para implementar el PPLPP en Medellín como estrategia de Estado, obligando su continuidad sin importar la voluntad política del gobernante de turno. El Acuerdo establece, actualiza y regula el Sistema Municipal de Planeación y, en su interior, define la planeación local y el presupuesto participativo como

el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de las Comunas y Corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación. Desde la operatividad es un proceso democrático de participación ciudadana, que permite a las y los habitantes de Medellín analizar su presente y su futuro, planear y definir propuestas de desarrollo, en el marco de los Planes de Desarrollo Local, comunal o corregimental según el caso, asignando recursos y decidiendo de forma directa cómo se debe invertir una parte de los recursos públicos en obras y servicios, de acuerdo a las necesidades prioritarias de la comunidad. (Alcaldía de Medellín, 2011, Decreto No. 1073 de 2009, Cap. 2, art. 3)

En su capítulo VII, el Acuerdo establece tanto la forma para distribuir los recursos municipales por comunas y corregimientos, como el procedimiento para definir su inversión. Así, el artículo 39 determina que cada Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) deberá tener en cuenta, además de la legislación vigente y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), al PPLPP acordado por comunas y corregimientos. El texto del artículo 40 define que el mínimo del presupuesto de inversión del Municipio de Medellín destinado al PPLPP no será inferior al 5% del total anual aprobado, y que su distribución se haría “según criterios de Población, Índice de Desarrollo Humano, Índice de Calidad de Vida y otros que garanticen los principios de equidad social y solidaridad territorial” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 10).

Dos años después de su aprobación, el Acuerdo 043 de 2007 fue reglamentado mediante el Decreto 1073 de 2009, en el que se reafirma la articulación del Presupuesto Participativo con los Planes de Desarrollo Local (PDL) como insumo para las decisiones de los Consejos Comunales y Corregimentales, lo cual debería acontecer de acuerdo con el avance de cada plan, teniendo en cuenta los instrumentos de planificación que se hayan formulado en las comunas y corregimientos: planes parciales, planes sectoriales, especiales u otros. Su articulación sería responsabilidad del Departamento Administrativo de Planeación, las Juntas Administradoras

Locales y los Equipos de Gestión de cada Plan de Desarrollo Local, con el apoyo técnico de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social.

La complementariedad entre planeación y presupuesto participativo no se agota en lo dicho, sino que trasciende al ámbito departamental y nacional, sobre el soporte legislativo del Acuerdo 043 de 2007. La legislación que le compete está referida a la planeación del desarrollo en el país y al régimen municipal, que define la autonomía de los municipios para regularse. En el primer caso, se ubican la Ley 152 de 1994, orgánica del Plan de Desarrollo, en la que se definen el contenido estratégico y presupuestal que deben desarrollar los planes de desarrollo a escala nacional, departamental, distrital y municipal; los actores de la planeación en cada nivel; los procedimientos para la formulación de cada plan y la temporalidad para su vigencia. También se tiene la Ley 388 de 1997, que regula los mismos asuntos en materia de Plan de Ordenamiento Territorial; y la Ley 1454 de 2012 orgánica de ordenamiento territorial, que amplía los alcances de su predecesora de 1997. En materia de autonomía municipal, se encuentran las leyes 136 de 1994 de modernización, organización y funcionamiento de los municipios; la 617 de 2000, orgánica de presupuesto; y la 1551 de 2012, que ajusta la Ley 136 de 1994.

El efecto que esta normatividad tiene es vinculante respecto al Sistema Municipal de Planeación (SMP) de Medellín, en tanto define la articulación debida entre planes de desarrollo, funciones y competencias de las entidades territoriales de distinto nivel. Es esta la articulación político-institucional que se genera en el marco legislativo colombiano, que llega hasta la escala comunal y corregimental, en la que se define la planeación local y el PP incluidos en el SMP. El efecto vinculante, fundamentado en los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre planeación nacional, departamental y municipal, debería extenderse hasta la comuna y el corregimiento, incluyendo el contenido de los PDL en el cuerpo estratégico y presupuestal de los PDM.

Lo anterior supone una efectiva puesta en práctica de la democracia, con posibilidades reales para que la ciudadanía actúe sobre los mecanismos institucionales en los que se impone el neoliberalismo. Al realizarse la planeación del desarrollo de forma participativa en una escala tan próxima a la ciudadanía, se espera una mejor correspondencia de los PDL tanto con las necesidades de la población en cada comuna y corregimiento, como con las formas que definen para su satisfacción. Ello debería orientar las priorizaciones y ejecuciones que se realizan en el PP y, a la vez, constituirse en insumo para la formulación de los PDM, haciéndolos corresponder de mejor forma con los objetivos de desarrollo definidos por su población, e incorporando en su contenido estratégico y presupuestal las garantías para la realización de lo definido en los PDL. Esta lógica para planear es extensible al ámbito departamental y nacional, en aras de la articulación que obligan las normas sobre planeación del desarrollo en Colombia, y subvierte el orden establecido por el cual se imponen las directrices del modelo económico neoliberal. En lugar de definir desde arriba hacia abajo la planeación del desarrollo, esta se construiría desde abajo hacia arriba, en correspondencia con las iniciativas de la ciudadanía que vivencia los efectos del neoliberalismo.

Al tiempo que la articulación normativa posibilita la articulación político-institucional, esta dinamiza la articulación social entre planeación local y presupuesto participativo. Ello ocurre en tanto el Sistema Municipal de Planeación (SMP) incorpora las “instancias y autoridades de planeación, los organismos de ejecución, administración y control y los organismos de la comunidad mediante mecanismos de información y participación y asigna competencias y responsabilidades” (Concejo de Medellín, 1996, p. 4). El SMP también define como autoridades al Alcalde Municipal, el Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Hacienda y a las demás “secretarías, departamentos administrativos y oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes” (Concejo de Medellín, 1996, p. 4). Como instancias, incluye el Concejo Municipal de Medellín, Consejo Territorial de Planeación y las Juntas Administradoras Locales.

Especial atención merece el Consejo Territorial de Planeación, en tanto en él convergen actores sociales, gubernamentales, académicos y gremiales que participan del SMP. Tienen allí representación el Departamento Administrativo de Planeación, el Concejo de Medellín, las Juntas Administradoras Locales y Juntas Administradoras Rurales, las Juntas de Acción Comunal, las organizaciones no gubernamentales (ONG) del sector social; los sectores de industria, comercio, construcción y solidario de la economía; Planeación Departamental, el Área Metropolitana, las asociaciones de profesionales, los trabajadores sindicalizados, las comunidades indígenas, las ONG ecológicas, las universidades, los colegios, los centros de investigación, las entidades u organizaciones culturales, los gremios económicos, las organizaciones de mujeres, las negritudes, el Consejo de Desarrollo Rural y el Consejo Municipal de Juventud. A los demás sectores, entidades, organizaciones y poblaciones se les permite un miembro en el Consejo Territorial de Planeación (Concejo de Medellín, 1996, 2007). Como responsables directos del PPLPP en los PDM, se definió a la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento Administrativo de Planeación; y de acuerdo con el enfoque de corresponsabilidad incluido en los PDM, se señala como corresponsables a todas las dependencias municipales, el gobierno nacional, Agencia de Cooperación Internacional, el Área Metropolitana, la empresa privada, el sector social y las ONG. Al tratarse de un programa orientado a generar participación ciudadana, las organizaciones que se vincularon a sus iniciativas amplían el abanico de actores del PPLPP.

La importancia de reconocer a los actores definidos por el SMP desde 1996 y que ratificó en 2007, radica en su rol frente a los conceptos y procedimientos que emiten en torno a los PDM. El PPLPP, obviamente, se inscribe en las relaciones políticas que establecen estos actores al interior del SMP; el ejercicio de sus funciones y roles recae sobre el programa en el marco de la gestión, control y administración que realicen del PDM, según cada caso. De allí deriva la articulación social a la que se alude, en tanto el PPLPP activa las relaciones de la ciudadanía con los demás actores del desarrollo de su municipio. Su carácter distintivo frente a otras experiencias de participación que tienen el mismo efecto, es que la planeación local define líneas y proyectos de intervención comúnmente excluidos del contenido dispuesto en los PDM y desatendidos por los actores externos a las comunas y corregimientos donde



se realiza cada PDL. De allí que la ciudadanía tenga un punto de referencia para valorar la correspondencia entre sus propósitos y los que defienden los gobernantes elegidos para las instancias de representación; y que, en consecuencia, puede elegir de manera más acertada la opción política que mejor acoja sus iniciativas en las siguientes elecciones, controlarla y evaluarla. Si, además, se tiene en cuenta que los organismos de representación municipal se inscriben en partidos y movimientos políticos de orden nacional, al igual que la vinculación entre planes de desarrollo, la incidencia ciudadana en los escenarios de representación es extensiva al país, pasando por distritos y departamentos.

La coherencia normativa, político-institucional y social del PPLPP genera una ruta de incidencia ciudadana en las decisiones sobre su desarrollo. Esta posibilidad de incidencia, que se despliega en el marco de mecanismos de participación que activan el proyecto político democrático, tiene un efecto mayor que la mera activación de la democracia: la potencia, al punto de revertir los efectos negativos del neoliberalismo como modelo económico que define las opciones de desarrollo. Respecto de esta potencialidad, son ilustrativas tres situaciones emblemáticas que se han presentado en la puesta en práctica del programa, al tiempo que permiten derivar lecciones para construir democracia:

- a. La declaratoria en desobediencia civil que realizó la comuna 1 el año 2005, argumentando que los procedimientos definidos para la priorización de recursos en el presupuesto participativo de ese año carecían de una contextualización sobre sus experiencias previas en planeación local. A partir de esa situación, se generó una parálisis en el proceso que obligó al ente gubernamental a la negociación de los procedimientos, mudando su posición inicial, que no admitía discusiones metodológicas.
- b. La priorización de recursos para financiar la educación superior de jóvenes en las comunas. En principio, la oferta institucional no contemplaba esta iniciativa, pero una vez identificada la necesidad de formación superior mediante el ejercicio de planeación local, se destinaron recursos dirigidos a este propósito. Hoy, la administración municipal incluye la financiación de estudios en carreras técnicas, tecnológicas y profesionales en la oferta de iniciativas que se priorizan con recursos de PP, y existe un programa similar que ofrece créditos a estudiantes con recursos del Fondo de las Empresas Públicas de Medellín.
- c. La presencia de actores al margen de la ley que inciden en los escenarios de deliberación y decisión del presupuesto participativo, al tiempo que la institucionalidad define criterios para salvaguardar la legitimidad del proceso y las organizaciones sociales de las comunas idean sus propias estrategias no violentas para atenuar la incidencia de estos actores.

La característica común que comparten las tres situaciones es la interacción entre actores sociales y gubernamentales a través del ejercicio de planeación local y presupuesto participativo. A través de dicha interacción, los actores sociales de las comunas logran incidir tanto en los procedimientos para la toma de decisiones, como en las iniciativas sobre las que se decide (educación superior) y en las condiciones en



las que ocurre el proceso (actores al margen de la ley). Extrapolando esta característica de la escala comunal y corregimental hacia la municipal, departamental y nacional, la articulación de planeación local con presupuestos participativos guarda una potencialidad para que la ciudadanía incida en los mecanismos de decisión, en los asuntos sobre los que se puede decidir y en las condiciones para el ejercicio participativo. La forma como se resuelven estas situaciones arroja lecciones desde la experiencia para la construcción de democracia.

En primer lugar, la experiencia enseña que los actores sociales lograrán incidencia tanto en los procedimientos para decidir como en las agendas de decisión, siempre que tengan sus propios espacios de deliberación y organización con independencia de los escenarios institucionales; ha sido en los espacios propios generados por los actores sociales donde la planeación local se ha gestado para ordenar las iniciativas de base y canalizarlas a través de planes de desarrollo local hacia los escenarios de presupuesto participativo. Aun cuando los planes de desarrollo local se ejecuten con recursos del PP, el hecho de que la ejecución esté a cargo de organizaciones sociales le imprime una dinámica propia al proceso de planeación, distinta de la que tiene lugar en los escenarios de PP coordinados por el ente gubernamental. En contraste, el tejido social se fragmenta al competir los actores por acceder a la ejecución de las iniciativas priorizadas y garantizar un sustento para sus propias organizaciones. Se han llegado a generar tensiones entre organizaciones de las comunas con aquellas que coordinan los PDL, al ponerse más atención sobre quién ejecuta el recurso que sobre los resultados y aportes que realiza al proceso de planeación.

En segundo lugar, en la práctica del PPLPP continúa difusa la mejor manera para vincular las iniciativas ciudadanas y ejecutarlas. La ley obliga a que las ejecuciones presupuestales de los municipios se realicen con base en lo consignado en sus planes de desarrollo municipal, por lo que los planes de desarrollo local tienen solo dos vías posibles: definir sus proyectos con base en el PDM o movilizarse para que sus iniciativas sean incorporadas, aun cuando no hayan sido previstas desde el comienzo. En esta decisión tiene mucho peso la disposición de la administración municipal del momento para incorporar o no la iniciativa social, en la medida en que la ley la obliga a cumplir con lo comprometido en su plan de desarrollo y restringe las posibilidades para lo que no esté allí consignado. Entonces, el que iniciativas como la financiación de educación superior con recursos de Presupuesto Participativo se incorporen a la oferta institucional, dependerá de la disposición que tenga el ente gubernamental para ajustarse a nuevas propuestas.

En tercer lugar, el PPLPP de Medellín ofrece enseñanzas para la contratación pública. Por un lado, en los ajustes que ha implicado para la ejecución de proyectos con un presupuesto inferior al límite comprendido por la ley y que serían ejecutados por organizaciones sociales; al respecto, se han aplicado diferentes estrategias, como ajustes a las normas existentes o nuevas regulaciones que posibiliten la contratación con organizaciones sociales. Por otro lado, se han aplicado distintas estrategias para la ejecución del recurso, que varían entre orientar en el sentido de que la contratación sea realizada por organizaciones de las mismas comunas, o entregar a una sola organización la ejecución de una misma iniciativa que fue priorizada en varias comunas y/o corregimientos, un “empaquetamiento” de la contratación.

Ambas formas de ejecución de los recursos dejan en evidencia la fragmentación del tejido social frente a la necesidad de depender de fuentes de financiación públicas: las posiciones varían desde la demanda porque los recursos priorizados en cada comuna o corregimiento sean ejecutados por organizaciones de la misma jurisdicción para fortalecer sus capacidades, hasta la preferencia porque sea un actor externo quien realice la ejecución, para evitar la fragmentación de los procesos sociales por competencias frente al recurso. El mayor problema con la ejecución de los recursos es, sin embargo, la incidencia que pueden tener actores al margen de la ley en la captación del dinero público mediante la extorsión a quien ejecuta los proyectos para permitirle llevarlos a cabo; otro es el caso en que se coartan las posibilidades de deliberación y decisión de los líderes mediante amenazas. Ante esta situación, el PPLPP ha adelantado medidas institucionales, como la verificación de antecedentes penales de quienes participan en los espacios deliberativos; y también estrategias de las organizaciones sociales, como realizar las asambleas en días y horarios que de antemano saben que reducen las posibilidades de participación de los actores al margen de la ley.

Estas enseñanzas de la experiencia en Medellín denotan tanto aspectos positivos como negativos del programa. Más aún, son muestra de la tensión permanente en que se debaten experiencias de este tipo debido a la multiplicidad de intereses que convergen en ellas. Precisamente por ello, el PPLPP contiene una potencialidad para la construcción de democracia. El programa abre posibilidades de cambio que favorecen la orientación democrática del modelo económico, en la medida en que posibilita el encuentro de actores que se reconocen excluidos de los escenarios de representación; actores que dan forma a sus iniciativas mediante un ejercicio de planeación local en sus comunas y corregimientos y que procuran incidir en la inversión del presupuesto participativo, en un escenario normativo y político-institucional que no lo impide. Las posibilidades estriban en saber superar las dificultades y aprovechar los aprendizajes que dejan las enseñanzas del PPLPP. Conviene, pues, sintetizar el potencial social y político del programa para fortalecer la democracia.

### **Potencialidad social y política del PPLPP para fortalecer la democracia**

El PPLPP ha suscitado la articulación de los procesos de planeación del desarrollo local con el PP. La creación del SMP por Acuerdo 043 de 1996, su posterior ajuste y ampliación por Acuerdo 043 de 2007, su vinculación normativa y político-institucional con el Sistema Nacional de Planeación, la práctica de la planeación local y los PP, han repercutido en el proceso de planeación del desarrollo municipal. Al mismo tiempo, lo han hecho en la generación de su producto por excelencia, el PDM, aportando cambios relevantes en la concepción y metodología vinculante para gestarlo (Gutiérrez & Sánchez, 2012).

Lo anterior expresa, entre otras cosas, mayor articulación entre PPLPP y PDM, no solo desde sus contenidos, sino mediante los aportes sociales y políticos provenientes de las vivencias en barrios, veredas, comunas y corregimientos de Medellín. Desde ellos se han gestado ejercicios de planeación local liderados por

organizaciones sociales, cívicas, comunitarias y ONG, generando aportes al PDM que superan la articulación de sus contenidos: forman una base social actuante que se aproxima a los procesos de planeación del desarrollo, a sus enfoques y procedimientos; se capacita en metodologías para la formulación de proyectos; se reconocen las problemáticas y necesidades locales; se adelantan diagnósticos a escala veredal y barrial que orientan las intervenciones institucionales; se constituyen en referente para otros ejercicios de planeación sectorial; se proyectan iniciativas comunitarias hacia otros ejercicios de planeación, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o intervenciones institucionales que se realizan con recurso ordinario; se provoca la articulación entre diferentes comunas y corregimientos de la ciudad mediante encuentros para debatir y compartir tanto sus PDL, como los PPLPP; se movilizan capacidades y conocimientos de las ONG; se exploran y diseñan metodologías contextualizadas a los barrios y veredas, comunas y corregimientos de Medellín; y se identifican prioridades y alternativas de solución que la ciudadanía no ve reflejadas en el contenido del PDM de turno.

En las comunas y corregimientos donde con mayor intensidad se vivencian los procesos de planeación del desarrollo y la dinámica del presupuesto participativo, la ciudadanía y sus organizaciones sociales, cívicas y comunitarias han priorizado recursos del PP para sus PDL; han implementado metodologías complementarias; diseñado sus propios mapas de barrios en atención a sus referentes territoriales; conformaron nodos para la formulación y ejecución del PDL como figura intermedia entre el barrio y la comuna; se han movilizado en torno al ejercicio de planeación, ya sea para valorarlo o criticarlo; los contenidos de los PDL han servido para orientar las discusiones en los escenarios dispuestos por el PP; han priorizado iniciativas con impacto en la ciudad, como el programa de educación superior; han formado sus líderes y lideresas en metodologías para la formulación de proyectos, en enfoques de desarrollo y nociones asociadas.

Lo que se logra hacer en las comunas y corregimientos con la planeación local, sin embargo, se encuentra limitado por actores que la ven como un ejercicio que no se concreta en su beneficio o cuyos proyectos son de tan alto costo que no podrán realizarse con recursos de PP. Aun así, la movilización que provocan repercute en una articulación de los PDL con el PDM; antes que en su contenido, en el proceso social y político que implican. Una ciudadanía que debate sobre los asuntos públicos; que comprende nociones, enfoques y metodologías de planeación del desarrollo, es lo que poco a poco se genera con el PPLPP. En ella se encuentra representado un potencial social y político para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipal. Si desde las comunas y corregimientos hay apuestas claras sobre los destinos de la municipalidad, los PDM consistirían en la conciliación de estas propuestas en una carta de navegación común y vinculante. La elección del gobernante atendería a quien mejor interprete dichas propuestas y cuente con las cualidades necesarias para confiarle el mandato de llevarlas a cabo. Además, conducirían a hacer de la gestión pública un escenario más participativo, transparente y democrático.

Una utopía, sin duda, ubicados en el contexto de desconfianza institucional, prácticas clientelistas e incidencia del conflicto armado en el PPLPP. Pero, precisamente

por ello, en tanto contribuye a gestar y constituir democracia (Gutiérrez & Sánchez, 2012), es deseable, estimulante y alentadora cuando se trata de aportar al fortalecimiento del proyecto político democrático latinoamericano, frente a las amenazas latentes, presentes y reales provenientes del modelo económico neoliberal. Es parte del sueño, de lo que está aconteciendo y aún podría acontecer en América Latina y Colombia. Desde las vivencias, aprendizajes, tensiones y realidades de la experiencia en Medellín, ¡otro camino para trasegar en busca de la utopía...!

### Referencias bibliográficas

- Aguirre, M. (2010). *Transformaciones recientes del estado y la ciudadanía: una mirada a través del pp de Medellín, 2004-2008*. Tesis para optar el título de Magíster en Ciencia Política, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Alcaldía de Medellín. (2011). *ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo*. Medellín: Autor. En <http://bit.ly/1Lb45bW>
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, (86), 47-62. En <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-desarrollo-local-la-globalizacion>
- Cárdenas, M. & Díaz, F. (2011). Hegemonía en Colombia: caracterización y alternativas frente al poder global. *Utopía y Praxis Latinoamericana* (Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social), 16(53), 13-26. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27919220003>
- Castoriadis, C. (1998). Transformaciones actuales del capitalismo y sus impactos sociales y económicos. *Revista Foro*, (34), 107-117.
- Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: Congreso de la República. En <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>
- Concejo de Medellín. (1996). *Acuerdo 43 de 1996 Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo de Medellín*. En [http://www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/concejo\\_gallery/1520.doc](http://www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/concejo_gallery/1520.doc)
- Concejo de Medellín. (2007). *Acuerdo 43 de 2007 Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el pp en el marco del SMP (acuerdo 043 de 1996) y se modifican algunos de sus artículos*. En [www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/concejo.../1520.doc](http://www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/concejo.../1520.doc)
- Dorado, F. (2014). Se abrió Proceso Constituyente en Colombia. *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, (393), semana del 28 de marzo al 3 de abril 2014. En <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0393/articulo07.html>
- Fuentes, C. (1993). La situación mundial y la democracia: los problemas del nuevo orden mundial. *El espectador-Magazín dominical*, (541), septiembre.
- García, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*. México, D.F.: Grijalbo.

- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 26(2), 3-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>
- Goldin, I. & Kenneth, R. (2005). *Globalización y pobreza*. Bogotá: Alfaomega.
- Gómez, R. (2007). El Presupuesto Participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 15(1), 56-77. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26815103>
- Gutiérrez, A. & Sánchez, L. (2009). *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Gutiérrez, A. & Sánchez, L. (2012). Metodologías participativas para gestar democracia. Potencialidades del PPLPP en Medellín-Colombia. En T. Villasante, M. Canales, K. Duarte, F. Palacios & A. Opazo, *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el sur* (pp. 51-74). Santiago: LOM.
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2012). Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. *Observatorio Legislativo, Boletín de seguimiento* (203), 1-4. En [http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin\\_203](http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203)
- Jaramillo, J. & Londoño, H. (2012). *La globalización neoliberal y el constitucionalismo. Un análisis sobre las relaciones entre los procesos políticos y económicos de la globalización neoliberal, con el discurso y la práctica constitucional en Colombia*. Tesis Magíster en Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Medellín.
- Lechner, N. (2004). ¿Cómo reconstruimos un nosotros? *Revista Foro, Ciudad y gobernabilidad* (Bogotá), (51), 42-58. Reproducido en *Revista Humanum* (PNUD), noviembre 6, 2005/Parte del Boletín N° 15. En [http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/07/01\\_nonbert.pdf](http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2012/07/01_nonbert.pdf)
- Marini, R. (1985). La lucha por la democracia en América Latina. *Cuadernos Políticos*, (44), 3-11. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/marini/marini.pdf>
- Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 145-174. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533675005>
- Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, 31(1), 63-89. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32419207004>
- Montoya, C. A. (2011). Colombia y su inserción a la economía mundial. *Ecos de Economía*, 15(32), 171-193. En <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecos-economia/article/view/330>
- Navarro, Z. (2005). Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil. En I. Arriagada (Ed.), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (pp. 161-194). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2428>
- Ospina, W. (2001). *Colombia en el planeta. Relato de un país que perdió la confianza*. Folleto impreso en Antioquia, Imprenta Departamental de Antioquia, junio de 2001. En <http://fresno.org.co/150/documentos/Colombiaenelplaneta.pdf>
- Rodríguez, A. (1998). Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina, fuerzas globales expresiones locales. *Revista Foro, Ciudad y gobernabilidad* (Bogotá), (34), 68-85.

- Santos, B. (2007). Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. En: B. Santos & C. Rodríguez (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita* (pp. 278-301). Barcelona: Anthropos/México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa.
- Squella, A. (1997). Una idea de globalización. *Estudios Sociales* (Santiago), (94), 189-196.
- Thwaites, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? *OSAL (Observatorio Social de América Latina)* (Buenos Aires: CLACSO), 11(27), 19-44. En <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-bff0-5e4e.pdf>
- Velásquez, C. & González, R. (2010). *La planeación participativa, el sistema de planeación y los pp en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Vélez, A., González, A., López, B., Serna, C., Zapata, C., Vélez, E., ... Sánchez, L. (2010). Planeación para el desarrollo. Una utopía realizable. Trabajo de grado no publicado, en Trabajo Social. Medellín, Universidad de Antioquia.

## Acciones colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista

*Esteban Valenzuela.* Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.

*Francesco Penaglia.* Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.

*Lía Basaure.* Municipalidad de Maipú, Maipú, Chile.

**RESUMEN** | Desde el año 2011 ha aumentado en Chile la conflictividad social, evidenciándose en un incremento de las acciones colectivas, donde las problemáticas regionales y locales han tenido mayor presencia en la vida política y en los medios. Sin embargo, si bien las ciencias sociales nacionales han dado cuenta del aumento de la conflictividad y constatado un nuevo ciclo de relaciones Estado-sociedad, existen escasas investigaciones sobre las particularidades de cada uno de los hechos que dan cuenta de tal transformación. El siguiente artículo busca avanzar en esa línea, caracterizando las principales acciones colectivas regionales desarrolladas desde 2011. La hipótesis de trabajo que lo sustenta es que, al interior de un marco nacional de conflictos sociales regionales, cohabitan distintos fenómenos que no necesariamente apuntan a la transformación social ni al establecimiento de un nuevo ciclo de relaciones Estado-sociedad; y que, pese a ello, se aprecia una politización de los movimientos territoriales en un proceso que va desde una demanda plural hacia un metarrelato anticentralista y en favor de una transformación que lleve a una mayor autonomía política y financiera de las regiones.

**PALABRAS CLAVE** | conflicto social, desigualdades regionales, descentralización.

**ABSTRACT** | *In Chile, the last decade has led to an intensification of social conflict, evidenced by an increase in collective action. In this scenario, since 2011 various regional and local issues can be counted among those with a strongest presence in political life and the media, a process evidenced in collective actions. However, although national social sciences have described the escalation in conflicts and reported the existence of a new cycle of State-society relations, there is little research on the characteristics of each of the phenomena taking place along this line. The following article seeks to outline the main regional collective action developed since 2011, with the working hypothesis that within a national framework of regional social conflicts, different phenomena coexist that do not necessarily point to social transformation and the establishment of a new cycle of State-society relations. It is argued that, notwithstanding a politicization of local movements based on plural demands, this process is leading to an anti-centralist and grand narrative in favor of a transformation towards a greater political and financial autonomy of the regions.*

**KEY WORDS** | *social conflicts, regional inequalities, decentralization.*

Recibido el 18 de diciembre de 2013, aprobado el 29 de octubre de 2014

E-mail: Esteban Valenzuela, evalenzu@uahurtado.cl | Francesco Penaglia, francesco.penaglia@gmail.com | Lía Basaure, liabamo@hotmail.com

## Introducción<sup>1</sup>

En este artículo se dará cuenta de la politización de movimientos regionalistas en Chile en el último decenio, a partir del análisis de conflictos que no pueden ser reducidos a un mero localismo defensivo ante un daño ambiental o a una lucha social anticapitalista o reivindicacionista, puesto que evidencian la construcción de discursos favorables a la autonomía política y a la coparticipación en los ingresos que se producen territorialmente. Los conflictos estudiados transitan de lo defensivo, puntual o sectorial, a luchas politizadas de más largo alcance (Castells, 2003). Ejemplo de ello es el caso de Calama, en que se yuxtaponen elementos de identidad ancestral y reinventada, pampina y atacameña, con un grito plural de rabias que incluye tanto dimensiones de clase como identidades emergentes (Holloway, 2011). En los casos estudiados se observan discursos potenciados por la generación de riquezas que no quedan en el territorio, sin paquetes ni servicios de calidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2013), y que solo dejan externalidades negativas, como contaminación. En síntesis, se trata de un conjunto de movimientos que reclaman el derecho a ser ciudad (Lefebvre, 1969; Sabatini & Wormald, 2004).

Al igual que Calama, los movimientos de Magallanes por mantener el precio del gas o el de Freirina por expulsar una megaempresa de carnes blancas generadora de malos olores, se inscriben no solo como motines de resistencia puntual: hay un giro creciente (no consolidado) hacia discursos politizados, que manifiestan que los males se deben a un modelo sociopolítico y económico centralista. Ante tal proceso, el artículo se hará cargo del crecimiento de los grupos territoriales que piden autonomía, especialmente en el extremo norte y sur del país. Para el análisis se ha optado por un enfoque híbrido, en el cual se integran miradas estructuralistas, marxistas y posestructuralistas, en torno al polisémico concepto de politización.

Esta noción, la de “politización”, plantea uno de los principales problemas a la hora de caracterizar las acciones colectivas y movimientos sociales, puesto que adquiere diferentes connotaciones según sea el tipo de actores involucrados. Puede tratarse, entre otros, de grupos de interés, partidos políticos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, cada uno de ellos con una agenda particular a la hora de participar. Para el estudio de la acción colectiva, es esencial considerar la diversidad intramovimiento y su discursividad, principalmente a la hora de explicar, por ejemplo, qué ha pasado en Chile a partir de 2011 con el conflicto social y el eventual “nuevo ciclo” entre Estado y sociedad al que se han referido diversos intelectuales (Mayol, 2013; Opplinger & Guzmán, 2012; Garretón, 2013; Salazar, 2013). En este contexto, el estudio en profundidad de casos permite romper la categoría única de movimiento social o grupos en conflicto, para identificar particularidades y fenómenos únicos.

La investigación aquí presentada se sustenta en un trabajo de campo desarrollado entre mayo y noviembre de 2013, a través de cuarenta entrevistas en profundidad

---

1 Publicación asociada al proyecto Fondecyt número 1150684: “Movimientos Regionalistas y Transformaciones políticas en Chile 2011-2016: entre la cooptación y el poder autónomo”.



a informantes calificados, dirigentes, políticos y líderes locales de Arica, Calama, Tocopilla, Copiapó, Aysén y Punta Arenas. El estudio tiene como objetivo principal caracterizar e identificar los relatos regionalistas manifestados en los movimientos sociales entre los años 2011 y 2013, relevando sus particularidades y principalmente el proceso de tránsito desde lo social reivindicativo hacia lo político. Para ello se privilegió la estrategia de estudio de casos, dadas las potencialidades de esta metodología para indagar fenómenos de causalidad compleja, en entornos reales y utilizando múltiples fuentes de información. En esta línea se recurrió, además de las entrevistas en profundidad, a indicadores cuantitativos y técnicas documentales (Martínez, 2006, p. 174).

La investigación llevada a cabo es de carácter descriptivo-exploratorio, y contempla –como se ha dicho– el estudio de casos múltiples, de carácter genérico ejemplar típico (Coller, 2005). Los seis casos seleccionados lo fueron a partir de cuatro criterios, según los cuales se trata de:

- acciones colectivas con discursos regionalistas;
  - acciones colectivas con grados de estabilidad y procesos de socialización y articulación superior a cinco años;
  - acciones colectivas con episodios conflictivos relevantes (paros regionales, tomas de terreno, cortes de ruta, marchas regionales);
- acciones colectivas con presencia y relevancia mediática a nivel nacional.

Explícitamente se ha dejado fuera el movimiento mapuche, que amerita una mirada más amplia por su propia importancia y por el predominio en él de la cuestión étnico-nacional por sobre un proceso de descentralización con autonomía regional (Marimán, 2012; Tricot, 2013).

El artículo comienza con un desarrollo teórico, continúa con una caracterización histórica de las protestas regionales, para finalmente presentar los principales hallazgos de la investigación.

### **Desde lo gregario a lo reivindicativo social y a lo político**

La construcción del orden social –parafraseando a Norber Lechner (1984)– es conflictiva y nunca acabada. Por esta razón, el orden resultante en un determinado contexto histórico y social es la expresión del poder hegemónico que establece estructuras, verdades y consensos (Gramsci, 1988; Foucault, 1979; Laclau & Mouffe 1986, Marx & Engels, 2006); es decir, la dominación no solo se ejerce a través de la coerción, sino también desde el “sentido común”, definido por Vico como “un juicio sin reflexión, universalmente experimentado por todo un grupo, por todo un pueblo, por el conjunto de una nación o por el conjunto de la raza humana” (citado en Nun, 1986, p. 203)<sup>2</sup>. Desde esta perspectiva, si bien todas las acciones colectivas conflictivas son portadoras de fisuras en el orden dominante, esto ocurre con

2 Referencia a G. Vico, *Scienza Nuova* (Trad. T. G. Sergin & M. H. Fisd. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1948), p. 142.

distintos grados e intensidades. De esta manera, si bien “el grito” (Holloway, 2011) es un proceso de oposición y rechazo a lo existente, en muchos casos no representa un proyecto unificado desde lo político transformador, sino una expresión regresiva gregaria de defensa de intereses particulares y sectoriales.

El concepto de “movimiento social” es uno de los de más difícil delimitación dentro de las ciencias sociales, razón por la que, al revisar la literatura especializada, “no puede haber seguridad sobre que se estén dedicando al estudio de un mismo objeto de investigación” (Ravilla, 1996, p. 1). De hecho, un conjunto de fenómenos diversos es sometido a una misma categoría analítica (Santamarina, 2008; Garcés, 2012; Ramos, 1997). Para Arciga (2012), es posible sostener que “todo movimiento social es agente de conflicto, que vincula su acción opositora con la imagen de una comunidad que posibilita la realización del hombre, la concreción de la unidad nacional, la defensa del bien común, el libre desarrollo de las fuerzas productivas, etcétera” (p. 53). Es decir, en los términos de John Holloway (2011), se trata del “grito”. Sin embargo, esta definición acotada es demasiado amplia desde el punto de vista fenomenológico, puesto que el “grito” como categoría de análisis puede referirse a distintos elementos. Al respecto, señala Penaglia (2014), la literatura establece distintos tipos de acciones colectivas:

*De defensa egoísta a intereses creados*, los que, como acota Touraine (1997), “no constituyen nada más que acciones defensivas y son incapaces de dotar a su lucha de una significación general” (p. 100). Bajo esta categoría se pueden agrupar fenómenos como los NIMBY –*not in my back yard*–, los cuales, para Amézaga y Martí (2012, p. 4), constituyen plataformas egoístas de defensa territorial en oposición a determinadas acciones públicas o privadas; por ejemplo, la construcción de un basural o una cárcel. Este tipo de acción colectiva no cuestiona el fondo del proyecto y no se opondría a la ejecución del proyecto en otro territorio; por tanto, no porta más que un rechazo primario centrado en el “nosotros” inmediato.

Por otro lado, también se puede constatar fenómenos de tipo caudillista, como el que Aldo Panfichi (2011) denomina “representación contenciosa”, caracterizada por acciones colectivas centradas en liderazgos locales o regionales (generalmente alcaldes o concejales), que crean plataformas personalistas para legitimarse a través de conflictos en que el oponente es el Estado central.

*Defensas colectivas y aisladas*, las que, si bien tienen una perspectiva social, no se conforman como proyecto en el largo plazo. En esta categoría se puede constatar lo que Scribano (2012) denomina “interdicción colectiva” (IC), caracterizada como “freno a las violencias, usurpaciones y desposiciones de lo que un(os) colectivo(s) designa(n) como compartido. En este sentido, las IC son acciones colectivas cuya intención central es prohibir la apropiación privada de un bien considerado común” (p. 30). También se pueden agregar las acciones de estallido, huelga o motín (Grez, 2007), que son principalmente aisladas, descoordinadas, de rebeldía primaria y sin proyecto de cambio social.

*De transformación social*, esto es, acciones colectivas en las que, siguiendo a Touraine (1997), existe un “llamamiento al Sujeto, a la vez como libertad y como cultura, llamamiento que encontramos tanto en los movimientos de mujeres como en los que se preocupan por las minorías” (p. 100). Se caracterizan por una duración en su temporalidad y por la existencia de proyectos transformadores.

Más allá de la extensa discusión sobre el sujeto (véase, por ejemplo, Retamozo, 2009; Charry, 2006; Moriconi, 2009; Rauber, 2003; Tassin, 2012; Moreno, 2010; Arciga, 2012) e independientemente de la posición epistemológica—sea la adhesión a las perspectivas de sujetos históricos, o a las de sujetos heterogéneos, sujetos como proceso—, aun en las visiones más críticas se pueden encontrar acuerdos mínimos. De este modo, incluso ante la imposibilidad de cierre identitario y de sujetos relativos en una pluralidad de posiciones con exceso de puntos de integración, se identifican procesos de unidad y articulación discursiva en los que no existe mera agregación, sino el establecimiento de mecanismos de solidaridad (Melucci, 1999). En esta línea, siguiendo a Mofe y Laclau (1986) “llamaremos articulación a toda práctica que establece una relación tal entre elementos, que la identidad de estos resulta modificada como resultado de esa práctica” (p. 142). Los autores agregan que “la práctica de la articulación consiste, por tanto, en la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad” (p. 154).

Esta forma de acción puede ser realizada a través de frentes de masas (Salazar, 2011) caracterizados por una ideología, vanguardia y conducción política, o movimientos sociales caracterizados por espacios de autonomía, deliberación y soberanía. A su vez puede expresarse en estructuras organizacionales tanto céntricas como rizomáticas (Faletti & García, 2011), es decir, con énfasis en la unidad o en la diversidad. Por otro lado, a estas tres categorías movimientistas y sus diversas expresiones fenomenológicas, se podría agregar la existencia de grupos de presión e interés, los que en algunos casos plantean reivindicaciones ya sea individuales o colectivas (Jerez, 1997; Réserve, 2004) y redes transaccionales de defensa, conformadas por ONG y organizaciones nacionales e internacionales movilizadas por causas comunes (Rivera, 2011; Toro, 2011). Estos fenómenos poseen la particularidad de que, si bien tienen una dimensión movimientista y de protesta, están ligados principalmente a organizaciones formales que buscan, como estrategia de acción, influir en la agenda pública y gubernamental, además del *lobby* y la inserción en el poder institucional.

En este contexto, si bien en Chile diversos intelectuales han constatado un aumento de la conflictividad social (véase Garretón, 2013; Salazar, 2011; Tironi, 2011; Mayol, 2012, sosteniendo la existencia de un “agotamiento”, “fin” o “inflexión” del orden dominante dictatorial—neoliberalismo y amarres constitucionales—, nuestra hipótesis es que en las diferentes acciones colectivas regionales cohabitan distintos fenómenos, algunos con orientaciones mayoritarias de transformación social y otros con énfasis en la protección de intereses egoístas.

### Antecedentes históricos de las expresiones regionalistas

La totalidad de los movimientos estudiados se ha generado en las zonas del norte y sur del país, incorporadas a Chile con estatalidad recién desde 1870: en el Norte Grande, por anexión de los territorios bolivianos y peruanos, lo que no logró romper la identidad tarapaqueña, norteña o pampina (González, 2010); y en el extremo austral aislado y despoblado (Martinic, 1992), a través de la pacificación violenta de los territorios mapuches (Marimán, 2012; Tricot, 2013), tras el fracaso del intento de mediación con el presidente Pérez en 1860-1861. Ha vencido una construcción estatal autoritaria con un nacionalismo liberal sustentado en la homogeneidad (Salazar, 1994 y 2005; Valenzuela, E., 1999). El resultado ha sido una expansión centralista excluyente de la identidad diversa de los nuevos territorios, a los cuales se les niega poder, autonomía política y participación relevante en la renta estatal (Rojas, 2013).

Para analizar la movilización territorial actual, se debe tener presente la histórica tensión entre autonomía regional y cooptación. En esta línea, el sistema político chileno, marcado por su centralismo presidencial, muestra una gran capacidad de permanencia desde el triunfo conservador-portaliano (1830) sobre federalistas y pipiolos liberales (Villalobos, 1989), que ha superado guerras civiles y protestas regionalistas no solo con coerción, sino también por la vía del uso de mecanismos de cooptación<sup>3</sup> de disidentes al poder central. Esta construcción estatal centralista y desde arriba (Véliz, 1984; Góngora, 1981) ha debido sortear numerosas tensiones, entre las que destacan las que se señalan a continuación.

*Las guerras civiles de 1851 y 1859, en que fueron derrotados los liberales-federalistas.* Tras la derrota federalista y la tesis de asamblea provincial autónoma de José Miguel Infante (Salazar, 2006; Valenzuela, 2008), se impuso el gobierno centralizado que suprimió la autonomía regional e incluso los municipios, replicando el modelo monárquico-borbónico de la delegación por sobre los espacios de libertad que había construido el cabildo (Del Alcázar, 2006). La dureza de los decenios conservadores fue resistida en 1848 con los clubes de la igualdad y la libertad, que luego irrumpieron con fuerza en el levantamiento de 1851 uniendo a liberales, reformistas y federalistas e incluyendo la participación de nuevas capas sociales –artesanos, pequeños agricultores y profesores– en experiencias como el alzamiento en San Felipe y la toma de Talca en 1851 (Daitsman, 1995). Los hechos se agravaron ese año con la declaración del Atacama autónomo y constituyente, el ejército libre del norte, los tormentos públicos dictados por el intendente y el cansancio de los mineros respecto de la obligación de financiar incluso el tren a Caldera, ante la indolencia y centralismo capitalino (Bahamonde, 1977). El gobierno central resultó

3 El término cooptación ha ganado terreno en las ciencias políticas e históricas como un concepto más amplio que el de mero clientelismo, ya que supone que el Estado secuestra las demandas ciudadanas con dádivas (Haldenwang, 1990), buscando mantener la alianza entre grupos estratégicos y la elite dominante (Gerschewski, 2010). El clientelismo es un vínculo asimétrico con grupos para aprovechamiento electoral; la cooptación tiene como objetivo evitar transformaciones políticas en una lógica democrática de dispersión del poder, ya que busca evitar rebeliones por la vía de lograr una cooperación cínica basada en concesiones para distribuir parte de la renta (Gandhi & Przeworski, 2006, p. 2). En el caso chileno, se contrastará la domesticación de las rebeliones regionales y sus movimientos por esta vía, centrada en otorgar algunas rentas e integrarlas al sistema.

vencedor y ganó en la elite de poder una figura moderada como José Joaquín Pérez (1861-1871), quien en el decenio de 1860 realizó una apertura liberal que, si bien no repuso la asamblea provincial autónoma, al menos reinstauró los municipios e inició reformas políticas de mayor libertad de prensa y reunión. Entre ellas se incluyó una ley de amnistía para los cabecillas Pedro León Gallo y Manuel Antonio Matta, los que se integraron al sistema de la mano del Partido Radical, sin cambios de fondo al régimen oligárquico (Vitale, 1971). Los sublevados abdicaron de la petición de autonomía y se hicieron parte del nacionalismo liberal centralista; los conservadores, por otro lado, promovieron el municipalismo como respuesta (Ley Irarrázaval, de comuna autónoma, de 1891), sin regiones fuertes (Illanes, 1993).

*El desarrollismo industrial de las regiones en el Frente Popular como respuesta a la crisis del Estado oligárquico.* La crisis del régimen oligárquico de 1924; la dictación de leyes sociales, el auge y caída del alessandrismo y el ibañismo; la depresión mundial agravada en Chile por la sustitución del salitre, acompañada de los experimentos socialistas de 1932, son algunos de los factores que concluyeron con una salida democrático-centralista e industrialista. Esta estuvo representada por el Frente Popular, que integró en alianza al Partido Radical, el Partido Socialista y el Partido Comunista, y solo a algunos de los grupos contestatarios locales, especialmente líderes regionalistas de Magallanes.

En la historiografía hay quienes resaltan que, desde 1938, el nuevo Frente Popular respondió a la división derechista y al desplazamiento a la izquierda del Partido Radical (Moulian, 2009), iniciando el tiempo de una república democrática, con políticas sociales pero con un alto nivel de centralización (Salazar, 2006). La visión regionalista destaca que movimientos como el magallánico empujaron hacia una visión más integral del territorio, con inversiones en zonas mineras para su industrialización y políticas dirigidas al desarrollo de zonas extremas (Martinic, 1992). Es así como sobrevino un ciclo de mayor inversión pública y fijación de polos de desarrollo (como el acerero en Concepción), pero sin fondos autónomos ni puesta en funciones de la “asamblea provincial” establecida en la Constitución de 1925, pero nunca reglamentada.

La izquierda se hizo estatista y no valoró la dispersión del poder; más bien, receló de la descentralización como un instrumento oligárquico al servicio de latifundistas que, mediante el clientelismo, controlaron los municipios. No obstante, los parlamentarios de centro (radicales y democratacristianos), al igual que muchos izquierdistas, calcaron las prácticas liberales-conservadoras de “gestionar proyectos” para “sus comunidades”, sin una visión de descentralización y creación de fondos autónomos. Se instauró con ello el modelo parlamentario de *brokers* del poder, que lleva las demandas de sus territorios a Santiago (Valenzuela, A. 1977). Uno de los avances más importantes en el desarrollo regional fue la Ley 11828<sup>4</sup>, dictada en el

4 Se generaba un particular sistema de reparto: del 10% de las utilidades del cobre se depositaba el 75% en el Banco Central, el 5% en la Universidad Técnica del Estado, el 2% a la Universidad Austral de Chile; entre el 18% y el 75% era destinado al fomento y progreso de las provincias productoras, y el 25%, incluido en el presupuesto municipal (Penaglia & Valenzuela, 2014, p. 9). Y desde 1955, un 4% de las utilidades se empleaba para la reconstrucción de Calama.

gobierno de Ibáñez, que “establecía un 50% de las utilidades aplicado sobre el total de la producción, y una tasa variable del 25%. En caso de que la producción bajara del 80% de la producción básica, el impuesto aumentaba en un 80%” (Penaglia & Valenzuela, 2014, p. 9)

*Dictadura militar.* La regionalización cuestionada en Chile fue decretada de manera tecnocrático-autoritaria en 1974, lo que venía gestándose en el desarrollismo cepaliano desde 1969 (Boisier, 1989). Se buscaba un mayor control social, y que la división regional favoreciera el orden y evitara la sublevación territorial. Se frenaron los avances en regionalización derogando la Ley 11828 y se sentaron las bases del modelo neoliberal, con la privatización de los servicios y de los recursos naturales.

*Repartición de renta en el retorno regionalista postpinochetista.* Los sectores regionalistas de la Concertación fueron minoritarios, por lo que siempre mantuvieron al margen el problema del centralismo a través de pequeños beneficios que lograron mantener en calma a las regiones y comunidades con más problemas. Luego, durante el gobierno de la Alianza por Chile estallaron los conflictos en Magallanes, Aysén y Calama, frente a los cuales se repitió el modelo de represión y negociaciones pragmáticas, sin autonomía relevante. A lo largo de la segunda década de gobiernos de la Concertación, y durante los dos primeros años del gobierno de Piñera (Alianza), se sucedieron protestas regionalistas. En algunas se demandaba la designación de ciertos territorios como regiones (Arica y Valdivia); en otras, regalías por sus recursos (Antofagasta-Calama), planes ante la pobreza y cesantía (Zona del Carbón, Atacama, Illapel), subsidios a los altos costos de energía y transporte en zonas extremas (Magallanes, Aysén, Tocopilla). Los gobiernos postpinochetistas controlaron el aparato estatal con sello paternalista y de distribución de cuotas de poder, asumiendo el modelo presicrático –presidencialismo centralista– del constitucionalismo pinochetista (Salazar, 2011; Valenzuela, 2007), lo que derivó en una crisis de legitimidad, representación y participación.

### **El actual ciclo de las protestas territoriales**

Tres factores estructurales son actualmente el acicate de la protesta territorial: el agotamiento del modelo centralista, la crisis del capitalismo y del modelo neoliberal concentrador-extractivista, y la crisis de representación de los partidos tradicionales.

*El agotamiento del modelo centralista,* que perpetúa desigualdades y crea resentimiento en las regiones cuando se comparan con el auge de la zona metropolitana de Santiago, la cual concentra el 40% de la población y el 50% del PIB, es el principal aguijón tras el descontento regional. La propia protesta mapuche se funda en la demanda por recuperar la autonomía territorial, poder y territorios libres (Lewis, 1994; Marimán, 2012).

En la tabla 1 podemos observar que la Región Metropolitana incrementó su población en 1 millón de personas aproximadamente en la década de 1992 a 2002, y entre 600.000 y 700.000 personas en la década de 2002 a 2012. Sin embargo, el PIB aumentó exponencialmente, pasando de los 2.174.295 millones en 1992, a los

16.199.205 en 2002 y finalmente a 48.802.068 en el año 2012. Ello demuestra la alta concentración del PIB en la Región Metropolitana, que claramente no está en relación con el aumento de su población.

**TABLA I** | PIB regional a precios constantes año 1992, 2002 en millones, y a precios del año anterior encadenado 2012 en miles de millones de pesos 1986/Población censos 1992, 2002, y 2012

REGIÓN		1992		2002		2012	
		POBLACIÓN	PIB	POBLACIÓN	PIB	POBLACIÓN	PIB
XV	Arica y Parinacota	174.119		189.644		213.595	626.582
I	Tarapacá	165.460	155.991	238.950	1.146.401	298.257	1.459.018
II	Antofagasta	410.724	316.527	493.984	2.619.098	542.504	10.462.998
III	Atacama	230.873	92.902	254.336	644.260	290.581	2.737.650
IV	Coquimbo	504.387	128.413	603.210	729.281	704.908	3.189.807
V	Valparaíso	1.384.336	426.711	1.539.852	3.072.320	1.723.547	8.037.889
RM	Región Metropolitana	5.257.937	2.174.295	6.061.185	16.199.205	6.683.852	48.802.068
VI	O'Higgins	696.369	231.712	780.627	1.547.509	872.510	4.487.868
VII	Maule	836.141	206.944	908.097	1.296.565	963.618	3.678.518
VIII	Biobío	1.734.305	460.894	1.861.562	3.268.213	1.965.199	7.925.369
IX	La Araucanía	781.242	115.176	869.535	914.957	907.333	2.234.719
XIV	Los Ríos	329.925		356.396		36.3887	1.219.438
X	Los Lagos	618.884	180.081	716.739	1.708.070	785.169	2.465.240
XI	Aisén	80.501	20.961	91.492	213.608	98.413	473.734
XII	Magallanes y de la Antártica	143.198	122.652	150.826	473.745	159.102	860.528

FUENTE BANCO CENTRAL DE CHILE Y CENSOS 1992, 2002, 2012

LAS REGIONES XV Y XIV NO TIENEN SUS DATOS DE PIB DESGLOSADOS PARA 1992 NI PARA 2002.

*La crisis del capitalismo y del modelo neoliberal concentrador-extractivista* constituye un segundo factor que ha generado en todo el continente un ciclo de protesta social contra el daño ambiental, la pobreza y falta de empleos de calidad, la ausencia del Estado y la corrupción (Acosta, 2012).

Si bien la crisis económica internacional no tuvo fuertes impactos en Chile—debido al crecimiento de China y el alto precio del cobre hasta el 2012—, desde entonces sí ha aumentado el malestar social. En esta línea, como señala Penaglia (2012), entre las numerosas hipótesis explicativas del conflicto se encuentra la gran desigualdad social y económica existente en Chile, la que aumentaría la frustración de expectativas o privación relativa. De este modo, un aumento en indicadores macroeconómicos sin un incremento real en el bienestar de los grupos bajos y medios, generaría un distanciamiento entre la realidad mediática de una elite económica y política, con respecto a la realidad del resto de la población. Blofield (2011) señala al respecto que “las clases más bajas tienden a estar expuestas constantemente al estilo de vida de las clases media y alta a través de la televisión, que es omnipresente” (p. 4). Esta circunstancia, como



sostiene Tironi (2008), se constituye en una “bomba de tiempo”, ya que la mayoría de la población se relaciona con un mundo lujoso y ostentoso que no le es propio<sup>5</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, en las regiones crece un malestar social que se traduce en protestas y estallidos sociales, fenómenos que se han gestado en territorios postergados por el poder central (crisis de expectativas entre lo nacional y lo regional). Ello ocurre incluso en territorios cuya situación socioeconómica no es inferior a la nacional, pero cuyo desarrollo no refleja sus riquezas. Tal desequilibrio los lleva a sentirse desfavorecidos por el sistema impositivo y por las consecuencias negativas de las actividades económicas, como inflación y contaminación. Se trata, así, de una crisis de expectativas entre el potencial económico de una región y su desarrollo real.

La tabla 2 sintetiza las diferencias salariales corregidas por poder de compra, lo que permite ilustrar las desigualdades territoriales (sea por postergación o por desarrollo económico inequitativo).

**TABLA 2 | Ingresos salariales. Promedio mensual por región de Chile, ajustado al poder de compra regional (PCR) en miles de pesos 2013**

REGIÓN	NOMINAL	AJUSTADO POR PCR Y CALIFICACIÓN
Arica y Prinacota	594	535 muy bajo
Tarapacá	713	570 bajo
Antofagasta	914	730 alto
Atacama	777	630 promedio
Coquimbo	656	590 bajo
Valparaíso	594	594 bajo
O'Higgins	563	563 bajo
Maule	487	487 muy bajo
BíoBío	573	573 bajo
Araucanía	494	494 muy bajo
Los Ríos	498	498 muy bajo
Los Lagos	519	519 muy bajo
Aysén	591	530 muy bajo
Magallanes y Antártica	643	580 bajo
Región Metropolitana	659	659 alto
Promedio país	627	627

FUENTE INGRESO PROMEDIO DE COTIZACIÓN PREVISIONAL DE HOMBRES POR REGIÓN, SEPT. 2013. SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. SE CALCULA EL PCR (COSTO MAYOR EN SERVICIOS BÁSICOS, VERDURAS/FRUTAS, VIVIENDA) EN UN 20% EN TARAPACÁ, ANTOFAGASTA Y ATACAMA, Y 10% EN ARICA Y PARINACOTA (MAYOR DISPONIBILIDAD DE HORTALIZAS Y SERVICIOS, TACNA), COQUIMBO, AYSÉN Y MAGALLANES (MAYOR SUBSIDIO GAS)

- 5 No obstante –para bien o para mal–, esta desigualdad puede mantenerse sin provocar “estallidos sociales” cuando los países son capaces de generar expectativas de “progreso y movilidad social” (Tironi, 2008, p. 51). Tal fenómeno ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos, donde cohabitan marginalidad y desigualdad sin grandes niveles de conflicto social, ya que se ha creado la imagen o ilusión de que “América es el país de las oportunidades” y que a través del esfuerzo individual es posible progresar. Como señala Solimano (2010), “de la gente se deriva la percepción de vivir o no en un orden social justo, donde las oportunidades son percibidas como razonablemente iguales para todos, donde la capacidad de esfuerzo individual y colectivo, el talento, la inventiva y la actitud frente al riesgo son los determinantes fundamentales de la capacidad de progreso económico y de generación de ingresos de las personas” (p. 9).



*La crisis de representación de los partidos tradicionales.* Transformados en elites oligárquicas asentadas en la metrópoli (Aid Camp, 2000; Espinoza, 2010), ya no representan los intereses del territorio, lo que ha generado incapacidad para canalizar las demandas ciudadanas. En estas circunstancias, como señala Latinobarómetro (2011), gran parte de los conflictos sociales actuales son portadores de demandas dirigidas a gobiernos “democráticos” que muestran incapacidad para gobernar para la mayoría y mejorar la distribución de la riqueza (p. 7). Destacan, además, la debilidad institucional y la incapacidad de generar constructivismo político, sea por la elitización de los gobernantes (Michels, 1962); por la existencia de enclaves autoritarios que imposibilitan las transformaciones sociales (Garretón, 2002); o por una pérdida en la cadena de equivalencias entre actores, necesidades y transformaciones (Panizza, 2009), lo que generaría una ruptura entre sociedad y Estado (Garretón, 2013). Con ello, como señala Cavarozzi (2006), la ineficiencia estatal alimenta su deslegitimidad. El resultado es que, junto con mayores movimientos sociales, se observan fenómenos electorales que evidencian el malestar. Tal como muestran las tablas 3 y 4, en las zonas extremas y más movilizadas se ha generado más del 90% de las rupturas del sistema binominal, con la elección de parlamentarios fuera del duopolio Alianza-Concertación (Nueva Mayoría), a la vez que los alcaldes independientes dominan las grandes ciudades del norte.

**TABLA 3 | Parlamentarios independientes por fuera de grandes coaliciones, 2002-2013**

ZONA	PARLAMENTARIOS
Arica	Rosa González, Vlado Mirosevic
Iquique	Jorge Soria, Marta Isasí
Antofagasta	Pedro Araya
Coquimbo	Pedro Velásquez
Illapel	Luis Lemus
Colchagua	Alejandra Sepúlveda
Punta Arenas	Carlos Bianchi, Miodrag Marinovic, Gabriel Boric

FUENTE DATOS OBTENIDOS DEL SERVICIO ELECTORAL (SERVEL), CHILE

**TABLA 4 | Alcaldes alternativos al duopolio en ciudades de más de 20.000 habitantes en el norte de Chile**

CIUDAD	ALCALDE	MILITANCIA
Arica	Salvador Urrutia	Independiente cercano al Partido Progresista de Chile (PRO)
Iquique	Jorge Soria	Fuerza del Norte
Antofagasta	Karen Rojo	Independiente de derecha
Tocopilla	Fernando San Román	Independiente cercano al PRO
Calama	Esteban Velásquez	Independiente cercano al PRO
Copiapó	Mario Gicardini	Independiente (ex Partido Socialista)

FUENTE DATOS OBTENIDOS DEL SERVICIO ELECTORAL (SERVEL), CHILE

## Movimientos territoriales en Chile, análisis de casos

### Regionalismo en pos de beneficios económicos:

#### Arica, movilización débil en aumento

Los ariqueños tienen identidad geopolítica como frontera norte de Chile, lugar de permanente tensión histórica con los vecinos y “rabia” ante la pérdida de los beneficios con que contaba desde 1953 bajo el régimen de Puerto Libre, y luego como polo industrial con armaduras de autos, y que perdió con la creación de una zona franca en Iquique. Esta sensación de despojo recrudesció con el auge de Tacna e Iquique en las últimas décadas, en comparación con el estancamiento socioeconómico de Arica.

Los ariqueños demandan mayores posibilidades económicas. Por ejemplo, Hermann Mondaca Raiteri, líder de la Corporación Ciudadanía Activa, denuncia que Iquique puso trabas al anexo de la zona franca instalada cerca del Aeropuerto de Chacalluta en Arica: “No funciona porque solo tiene ventajas tributarias; acá se le agrega un valor a los productos que se venden o exportan, por lo cual hay solo tres empresas y no entran ni los gatos” (Hernán Mondaca Raiteri, exalcalde de Arica, entrevista realizada en Arica en septiembre de 2013).

El dirigente de la Red Arica, Vlado Mirosevic (elegido diputado por la zona), levantó en su plataforma la demanda de devolución a Arica de 50% de lo que recauda el estado central en ventas en la Región de Arica y Parinacota, lo que implica una dimensión más politizada de cambio estructural en favor de las regiones. Además Mirosevic firmó el texto de la Coalición Regionalista, liderado por los regionalistas federalistas y autonomistas en junio del año 2013: “Nuestra demanda es política para dar autonomía a las regiones con el ideario de José Miguel Infante, a quien hemos rescatado en el Partido Liberal. El norte se está moviendo, hay alcaldes independientes y progresistas en Arica, Iquique, Calama, Tocopilla, Copiapó, y pronto reuniremos fuerza política común para transformar Chile. Dicho cambio no es solo elegir intendentes; se necesitan recursos, devolución de lo que generamos y autonomía en temas claves, como el uso del agua. Tacna riega sus parques, y es un vergel, reutilizando el agua tratada. Acá en Chile no tenemos autonomía” (entrevista realizada en Arica en septiembre del año 2013).

Podemos darnos cuenta, en el caso de Arica, de que el problema de centralización tiene múltiples aristas. No solo genera desigualdad en la lógica bilateral Santiago-regiones, sino que también incentiva la competencia y la rivalidad entre las mismas regiones (interregional) cuando se trata de la búsqueda de recursos del gobierno central. Así, además de contener elementos como la postergación y aislamiento, evidencia la incapacidad del Estado para resolver conflictos. En esta línea, como señala Klein (2005), “el desarrollo local ha perdido algunos de los principios que constituían su base. Los objetivos de justicia y de equidad son a menudo relegados por la idea del empoderamiento de regiones y lugares, con el fin de que estas puedan competir con éxito en una economía abierta. Esto tiene como resultado la exacerbación de la competencia entre colectividades locales por atraer recursos públicos o privados cada vez más escasos” (p. 31).

El año 2013, a través de una asamblea ciudadana con participación de más de un centenar de personas, se levantó el movimiento social “Asamblea ciudadana por

la dignidad y la vida en Arica” para exigir el cierre del proyecto minero de manganeso Los Pumas, que se instalaría en el cerro Chuño, sector del valle de Lluta, contaminando la agricultura del valle y las aguas de la ciudad. Asimismo, continuó manifestándose el rechazo a la termoeléctrica Parinacota-Cerro Chuño, y se plantearon demandas tales como la expulsión definitiva de toda empresa agroindustrial transgénica desde los valles de la zona, la instauración de un nuevo plan de desarrollo regional con la participación plena y efectiva de la ciudadanía y en el cual se considerara el turismo, la agricultura orgánica y el desarrollo de energías limpias.

En este contexto, se desplegaron distintas marchas, paralización regional, y cortes en las rutas que van hacia Perú, Bolivia y al aeropuerto, aumentando el número de participantes, la densidad de las redes, la regularidad de las acciones y la politización de las demandas.

### Atacama: de la memoria histórica a la lucha territorial actual

La Región de Atacama ha tenido tres dimensiones de alta movilización territorial, que la empoderaron en la primera década del siglo XXI:

- El rescate de la memoria histórica del poderío de Atacama y su Revolución Constituyente de 1859, forjado por intelectuales (el Grupo del Museo Regional), empresarios mineros (Jonás Gómez) y políticos regionalistas<sup>6</sup>.
- Los movimientos territoriales-étnicos con demandas ambientales contra empresas (mineras, termoeléctricas y faenadoras).
- La corriente regionalista en política, con la emergencia de actores independientes y regionalistas.

En este contexto, luego de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto binacional PascuaLama (Chile-Argentina) elaborado por la trasnacional Barrick Gold (Rivera, 2010; Fuenzalida & Quiroz, 2012), se comenzaron a articular distintas redes indígenas y vecinales, como el comité Valle de Huasco, junto con la participación de organizaciones ambientales nacionales e internacionales<sup>7</sup>, que llevaron a la creación de una red trasnacional de defensa contra Barrick Gold<sup>8</sup>.

6 En 1999 se sacó del baúl del olvido a los héroes de las rebeliones regionalistas encabezadas por el norte de Chile en 1851, y sobre todo en 1859, con la toma de Copiapó por Pedro León Gallo, los Matta y el artesano (exmilitar) Pedro Pablo Zapata. Convergieron entre 1999 y 2002 el rescate de la bandera de fondo azul con una estrella amarilla que enarbolaron los subversivos de Atacama cuando pidieron una nueva Constitución, la elección de intendentes y la entrega a las provincias de una parte significativa de los impuestos mineros que producían. El alcalde Cicardini, de Copiapó, aventura: “Nuestro despertar es completo y no descansaremos en la alianza de treinta municipios mineros, en coordinación con Calama, hasta que logremos una parte relevante de los *royalties* mineros para nuestras zonas. Esa fue la lucha de los atacameños el 59 y sigue viva”.

7 A nivel nacional participaron ONG ambientalistas, como el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, el Instituto de Ecología Política, Oceana y Chile Sustentable; mientras que a nivel internacional destaca la red internacional *Protest Barrick*/protestbarrick.net (Western Shoshone Defense Project; Mining Watch Canada; Mines and Communities, Friends of the Earth, Australia; Save Lake Cowal Campaign; Rainforest Information Center; Cyanide Watch; OLCA, Valley Downstream Alliance; y el Grupo No a Pascua Lama, Montreal) (Rivera, 2011).

8 La red trasnacional ha tenido campañas y protestas en Chile, Argentina, Perú, Australia, Canadá, Filipinas, Tanzania, entre otros países.

Los temas étnicos, ambientales y ciudadanos convergieron en torno a la problemática del agua y la contaminación, creándose alianzas entre profesionales, indígenas, agricultores, artesanos y productores. Se forjó así una sociedad civil de luchas contra la minería y el modelo extractivista de desarrollo, por la recuperación del agua y contra las compensaciones cooptativas del poder central, lo cual fue generando una paulatina politización de las demandas. Como señaló en una entrevista Rodrigo Villablanca:

Yo soy de la comunidad de Sierra Huachacán, en el valle de San Félix, bien al interior, cerca de PascuaLama. En este valle hay tres comunidades diaguitas. Por el valle de El Tránsito hay unas quince comunidades más. Se ha tratado de hacer una reetnificación, nosotros perdimos la lengua kakán que usaron nuestros antepasados, por todas las matanzas, el mestizaje y las leyes que prohibieron el uso de nuestra lengua. Somos los últimos que vamos quedando de una cultura milenaria, que por razones históricas ha sido diezmada y destruida. Acá hay una comunidad agrícola, los huascoalinos, que son descendientes directos de los antiguos diaguitas, pero han tenido hartos problemas con las mineras que se meten en su territorio. En Chile la ley minera está por sobre cualquier otra: entran, hacen caminos, toman los terrenos, y a las comunidades no les queda otra que judicializar los temas. (Rodrigo Villablanca, líder diaguita contra Pascua Lama y presidente del Comité Ecológico y Cultural “Esperanza de Vida”; entrevista realizada en septiembre del año 2013)

A través de la movilización de la comunidad y de una red de organizaciones, principalmente ambientalistas, se logró la paralización del proyecto PascuaLama, con el “Movimiento socioambiental valle del Huasco” como el mayor articulador de las demandas regionales. Algo parecido sucedió en Freirina, con un movimiento fundado sobre las bases y redes de movimientos anteriores. En esta ocasión, la comunidad, sobrepasada por la contaminación y los malos olores de la planta faenadora de cerdos Agrosuper, consiguió el cierre definitivo de una de las plantas faenadoras más grandes de Chile, recurriendo para ello a cortes de rutas, barricadas y enfrentamientos con carabineros.

### **Calama: alto precio del cobre sin beneficios en el territorio**

Calama constituye uno de los casos paradigmáticos de privación relativa y crisis de expectativas intraterritoriales. Como señala el alcalde Esteban Velásquez, “en los últimos cinco años Codelco Norte Calama ha generado 18.000 millones de dólares de utilidades, y de eso, cero peso queda en la comuna de Calama (...). No queremos quedarnos con todo, por supuesto, ni con la mitad, sino con un pequeño porcentaje, porque las externalidades y todas las cosas negativas las vivimos aquí en Calama” (Esteban Velásquez, alcalde de Calama, entrevista realizada en septiembre del año 2013 en Calama). Con tal postura se reivindica el restablecimiento de los principios de la Ley 11828, derogada por la dictadura militar, que dejaba parte de las utilidades mineras en las comunas, favoreciendo el desarrollo local.

En este contexto, en agosto de 2009 se desarrolló el primer cabildo con la participación de organizaciones, sindicatos y gremios, realizándose posteriormente las primeras manifestaciones públicas bajo el eslogan “Qué sería de Chile sin Calama”.

Con un petitorio de cinco puntos firmado por 40.000 personas, en septiembre de 2009 los representantes de las organizaciones viajaron a Santiago para presentar las siguientes demandas:

- La recuperación del 5% de las utilidades del cobre en zonas productoras.
- Compensación por el traslado del campamento de Chuquicamata a Calama.
- Declaración de Calama como Zona Extrema.
- Compensación de 400 millones de dólares por los 34 años en que la ciudad no ha contado con las utilidades del cobre.
- Renacionalización del cobre y del agua.

Ante la falta de respuesta, o respuestas insatisfactorias por parte del gobierno, desde la fecha y durante más de tres años en Calama se han desarrollado distintas manifestaciones y paros regionales. A su vez, como un mecanismo de articulación, con el liderazgo de Esteban Velásquez se ha creado la Asociación de Municipios del Norte, la cual agrupa a diferentes alcaldes que, cansados del centralismo, han comenzado a realizar acciones conjuntas.

#### **Tocopilla: del rechazo frente a la lenta reconstrucción postterremoto, a la acción anticentralista**

Si bien las protestas de Tocopilla a mediados del año 2013 explotaron puntualmente por la imposición de una planta automatizada de revisión técnica, que obligaría a los taxis colectivos a estándares impensados en una zona abandonada con calles en pésimo estado, los factores de largo plazo se relacionan con el resentimiento por la pobre reconstrucción postterremoto 2007. A la fecha persistían colegios en malas condiciones en que las clases se habían estado dictando en *containers* durante más de cinco años. Continuaban la inexistencia de recursos, a pesar de tener las centrales térmicas en medio de la ciudad; los problemas en salud, debido a la ausencia de médicos especialistas, lo que obligaba a realizar viajes de al menos cinco horas en casos de requerirse atención, entre otros factores.

El claro agotamiento de las vías institucionales y la falta de respuesta de las autoridades ante estos problemas, llevaron a formar una asamblea ciudadana donde participaron dirigentes sociales de toda índole: estudiantiles, sindicales (taxi-colectivo), de la unión comunal de juntas de vecinos, unión comunal de padres y apoderados, ciudadanos y ciudadanas de base, y el alcalde de Tocopilla, Fernando San Román. Los actores acordaron una jornada de paralización el día 1 de agosto de 2013, en que más de 10.000 personas se juntaron en las calles. Se realizaron, además, cortes de ruta, barricadas, toma del puente de Tocopilla, todo lo cual generó una fuerte represión por parte de Fuerzas Especiales de Carabineros.

Con el correr del tiempo, el discurso de los líderes sociales pasó de ser reivindicativo peticionista a altos grados de politización anticentralista: “Independientemente de la reivindicación inmediata, estoy absolutamente convencido de que hay que formar una fuerza política autónoma y se está tratando de aglutinar a los movimientos sociales y liderazgos de la región, independientemente de su militancia política...”

Queremos descentralización, regionalismo, autonomía, estamos aburridos de que todo lo decida Santiago y que todos los recursos se vayan a Santiago” (Fernando San Román, 2013).

El dirigente estudiantil Jean Pierre Vilches, en entrevista realizada en 2013, señalaba que los problemas principales que vive Tocopilla son el centralismo y la desigualdad. Y con un discurso un poco más radical, Mariza Pino, dirigente del movimiento “Tocopilla vuelve”, señalaba: “Ya sea este gobierno o el gobierno que venga, tenga cuidado, porque Chile se divide de la IV Región para acá... Yo desde que soy dirigente que vengo diciendo que nosotros, cerrando la IV Región para acá, se divide Chile. Nosotros hacemos un segundo Chile y Chile de allá va a ser pobre” (Maritza Pino, 2013).

### **Aysén: politización reformista ascendente y redes transversales**

El conflicto en Aysén se desató en un contexto de baja en la industria del salmón y de la pesca. Esto provocó el malestar de los pescadores, que, junto a dirigentes de la zona, el día 7 de febrero de 2012 se tomaron el puente Presidente Ibáñez, principal acceso a Puerto Aysén por la vía terrestre. Seis días más tarde, alrededor de sesenta pescadores del archipiélago de Las Guaitecas se tomaron el aeródromo de Melinka, mostrando su profundo rechazo a la ley de pesca y exigiendo el alza de las cuotas de captura, además de la presencia de la intendenta de Aysén, Pilar Cuevas, y del subsecretario de Pesca, Pablo Galilea.

Luego de este suceso, distintas localidades de la región fueron simpatizando con el movimiento y sumándose a la lucha. En Caleta Andrade los habitantes se tomaron el aeródromo; en Coyhaique hubo manifestaciones durante la noche; un grupo aproximado de doscientas personas salió a las calles, levantó barricadas en distintos sectores de la ciudad y se produjeron apagones. Para el día 17 de febrero, casi la totalidad de la región estaba movilizada; la ruta que une Villa Mañihuales con Puerto Aysén estaba bloqueada, el cruce del camino Coyhaique-Chile Chico y Cochrane fue interrumpido por los(as) habitantes de Puerto Guadal, y la carretera hacia Puerto Chacabuco seguía con barricadas. En distintos sectores de la región, como en Chile Chico, se realizaron marchas en solidaridad con la movilización de Puerto Aysén, las que se extendieron también a Punta Arenas y Santiago.

Entre las demandas más importantes que desarrollaron la Asamblea Ciudadana y el Movimiento Social por Aysén, que agrupan a diversas organizaciones sociales, podemos destacar:

- La rebaja sustancial de los combustibles: leña, gas, petróleo, parafina, bencina.
- Salud de calidad.
- Equidad laboral.
- Participación ciudadana vinculante.
- Empoderamiento de la pesca artesanal regional.
- Subsidio al transporte e integración física.
- Regionalización de recursos naturales.

- Universidad estatal regional.

El conflicto de Aysén evidencia un proceso de pluralidad y transversalidad. En este contexto, una ciudadanía postergada en cuanto a prestaciones de salud, educación y costo de la vida convergió con organizaciones sindicales, movilizadas debido a la coyuntura particular de la disminución en las cuotas de pesca artesanal. También se sumaron redes transnacionales de defensa del ambiente, como “Patagonia sin represas”, que durante el año 2011 había generado movilizaciones en distintas partes de Chile contra el proyecto “HidroAysén” (Romero, 2014; Fuenzalida & Quiroz, 2012), reactivando el tejido social. A todo ello se sumaron actores tradicionales como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), presentes en todos los conflictos regionales analizados.

### **Magallanes: una identidad histórica de lucha**

La Región de Magallanes posee una fuerte memoria histórica de lucha social, marcada por hitos como la masacre de la Federación Obrera de Magallanes en 1920, que terminó con el movimiento obrero regional; la creación del primer partido regionalista magallánico en 1931, y una de las primeras protestas contra la dictadura de Pinochet (el puntarenazo) en febrero de 1984.

Desde sus inicios casi, la identidad magallánica —manifestada a través de distintos diacríticos sociales, como la bandera y el himno— se gestó en un clima adverso (en palabras de magallánicos: “la lucha contra la naturaleza, el viento y frío”) y a partir de la interacción de migrantes chilotes, croatas, italianos, ingleses y argentinos. A su vez, el aislamiento —inexistencia de conectividad terrestre con Chile— ha llevado a sus habitantes a generar un mayor vínculo con Argentina, con la que comparten una identidad común patagónica con fuerte interdependencia económica y social.

Tal como ocurre con Arica —y el mayor desarrollo de la ciudad peruana de Tacna—, la región magallánica ha aumentado su sentimiento de postergación debido al desarrollo que han adquirido ciudades de la Patagonia argentina. En esta línea, entre los censos argentinos 2001-2010, las ciudades cercanas del país vecino crecieron más que las magallánicas: El Calafate aumentó demográficamente 159,8%, desde 6.410 a 16.655 habitantes; Río Gallegos lo hizo en 21%, de 79.144 a 95.796; y Ushuaia, un 24%, de 45.430 a 56.593 habitantes, lo que ha ido acompañado de mayor desarrollo en infraestructura y servicios. Por su parte, entre los censos de Chile 2002-2012, Punta Arenas creció solo 10,5%, de 118.241 a 130.704 habitantes, mientras que Puerto Natales decreció un -68% de 18.823 a 18.505.

Ante tal panorama, los magallánicos manifiestan la ausencia de oportunidades, señalando que la mayoría de los jóvenes debe emigrar a otras regiones para estudiar y trabajar, lo que a su vez evidencia un envejecimiento de la población. Así, mientras en el censo 2002 existían 48 adultos mayores de 60 años por cada 100 jóvenes menores de 15 años, esa cifra aumentó en 2012 a 72.

El descontento generado por la realidad descrita llevó a que, cuando ENAP (Empresa Nacional del Petróleo) y el gobierno central anunciaron el alza del precio del gas domiciliario en un 16,8% (principal fuente de combustible), la comunidad magallánica se movilizó transversalmente con la participación de empresarios, sindicatos y organizaciones ciudadanas agrupadas en la Asamblea Ciudadana.

El conflicto tuvo sus inicios el año 2009, durante el primer gobierno de Bachelet, cuando dirigentes gremiales de Magallanes denunciaron por primera vez el alza histórica del gas domiciliario y comercial. A pesar de que estas acusaciones fueron desmentidas, tuvieron repercusiones en la región, donde se realizaron diversas movilizaciones a fines de ese año.

El 29 de diciembre de 2010, pese al compromiso de campaña, el gobierno de Sebastián Piñera decidió aumentar la tarifa del gas, con el argumento de disminuir la diferencia entre el precio del gas subsidiado que cobra ENAP a la distribuidora Gasco Magallanes y los valores del mercado internacional. Esto, que fue denunciado como un acto injusto, puesto que el 75% de la producción total del gas extraído en la región es vendido a un menor precio a la empresa transnacional Methanex, de capitales canadienses, desató las críticas y las movilizaciones en las principales ciudades de la región (Punta Arenas y Puerto Natales). A través de la Asamblea Ciudadana de Magallanes se convocó a un paro indefinido, que comenzó en la medianoche del día 11 de enero, noche en que murieron dos mujeres arrolladas por una camioneta. Al día siguiente el paro incluyó a la mayoría de las comunas de la región; hubo cortes de ruta en el camino a Puerto Natales, El Calafate, al aeropuerto, y la movilización se extendió a los principales pasos fronterizos con Argentina. Esta situación tuvo como consecuencia la salida de tres ministros, incluyendo al de Energía, Ricardo Raineri, y desembocó, como acuerdo, en un alza del gas en un 3% y los subsidios a las 18.000 familias más pobres de la región.

### Conclusiones

Luego del análisis de casos, es posible identificar distintos elementos comunes en la trayectoria de los movimientos regionales.

En primer lugar, se constata la pluralidad y coexistencia de distintos fenómenos al interior de las acciones colectivas. De esta forma, más que clasificar como totalidad el movimiento o la acción colectiva que ha tenido lugar en las regiones entre 2011 y 2013, resulta significativo clasificar discursividades relacionadas con intereses y actores particulares al interior del movimiento. Para tal efecto, cuando una discursividad se hegemoniza y alcanza grados de unidad, es posible clasificar el movimiento en su totalidad; para el resto de los casos, resta la posibilidad de caracterizar discursividades en pugna y asignarles –eventualmente– grados de representatividad intramovimiento.

Desde esta posición, utilizando la tipología de Penaglia (2014), se constató en los movimientos la existencia de “defensa de intereses creados” en luchas egoístas caracterizadas por una menor politización, por la particularidad de la demanda y una mayor cercanía entre actor y beneficio, lo que podría observarse en ciertas acciones ligadas a NIMBY y representación contenciosa en Calama, Magallanes, Freirina y Tocopilla. También se constató “defensa colectiva y aislada”, principalmente en episodios de violencia espontánea e inorgánica en Magallanes, Aysén y Tocopilla. Finalmente se identificaron discursos ligados a “luchas de transformación social”, donde se construyeron relatos en torno a problemáticas estructurales (centralismo,



sistema impositivo, sistema político, distribución de la riqueza y del poder, entre otros), destacando el caso de Calama, Magallanes y Aysén.

Como es posible ver, muchos de los movimientos son clasificados en más de una tipología, siendo los casos de Magallanes y Calama emblemáticos. En ambos, parte de los relatos del movimiento se estructuraron en torno a intereses inmediatos, generando masividad a partir de demandas cotidianas analizables desde la elección racional: protestas porque el alza del gas afecta el bolsillo y confort de los magallánicos o protestas porque el *boom* del cobre genera hiperinflación y contaminación en Calama. A la vez, los actores, articulados mayoritariamente en asambleas ciudadanas, construyeron demandas politizadas que incorporaron a sus petitorios. Ejemplo: nacionalización de los recursos naturales.

La coexistencia de fenómenos no solo se manifestó en intereses y politización, sino que también se puede observar en el tipo de estructura adquirida por el movimiento. Así, por un lado se constataron acciones colectivas poco orgánicas y desarticuladas, junto con la acción orgánica y estructurada de distintas ONG, grupos de interés y partidos políticos. Este elemento fue clave para caracterizar tensiones entre “movimientos 2.0” (Castells, 2012; Treré & Cargnelutti, 2014) –caracterizados por la espontaneidad, indignación, horizontalidad, inorganicidad y el fuerte uso de tecnología y redes sociales– y movimientos tradicionales con características orgánicas. En esta línea, si bien todos los movimientos estudiados se han constituido a partir de asambleas ciudadanas, estas en ciertos casos estuvieron conformadas y lideradas por ciudadanos autónomos, sin la “conducción” de las organizaciones tradicionales; en otros casos se crearon asambleas ciudadanas exclusivamente de organizaciones. Sobre este punto, un elemento clave es el rol que desempeñaron el Partido Comunista y la Central Unitaria de Trabajadores, que participaron en la totalidad de los movimientos, aunque con distintos grados de protagonismo, y siendo parte importante de la tensión entre movimientos 2.0 y movimiento tradicional.

Por otro lado, se evidencia que en la mayoría de los casos el movimiento comenzó como una demanda particular y localizada, generalmente con dos componentes: una dimensión con características NIMBY y la existencia de representación contenciosa –principalmente en los casos del norte–, en que la ciudadanía demanda presencia del Estado en una temática particular (ausencia de agua, malos olores, reconstrucción, falta de apoyo); o en la que líderes políticos comienzan a posicionar demandas en la agenda pública local.

A su vez, en gran parte de los conflictos se observa la presencia de temáticas ambientales (Aysén, Arica, Copiapó), en torno a las cuales las redes transnacionales o nacionales de defensa han creado estructuras sociales de deliberación ciudadana.

Se constata que las estructuras de movilización primaria –NIMBY, representación contenciosa y redes transnacionales– se enfrentan a un Estado con pocas capacidades institucionales para solucionar el conflicto. Al respecto, en la investigación destaca que desde las intendencias y gobernaciones las estrategias gubernamentales se orientaron a: i) contener y reprimir la protesta social; ii) cooptar y dividir; iii) dilatar en negociaciones extensas, sin generar constructivismo político. En esta línea, destaca que las acciones de protestas más fuertes se han desarrollado en el

periodo 2011-2013; sin embargo, la totalidad de los conflictos estudiados comenzó con las primeras manifestaciones y acciones antes de 2009.

Los movimientos primarios, independientemente de su éxito o fracaso (capacidad de oponerse a un proyecto), generan la coyuntura para que la ciudadanía se encuentre (espacio público, reconocimiento, deliberación) y descubra que posee problemáticas y causas comunes. En este sentido, los movimientos primarios han servido como estructura sobre la que se construyen nuevos movimientos sociales. Así, la totalidad de los casos estudiados revela sentimientos históricos de postergación y ausencia de soluciones a demandas particulares, lo que, junto con la labor creciente de movimientos primarios destinados a activar el tejido social, desencadenó la formación de asambleas ciudadanas. En ellas el movimiento primario de demandas particulares adquirió una dimensión rizomática y transversal, logrando mayores niveles de politización en un cuestionamiento del modelo de desarrollo, del régimen político, del sistema impositivo y, naturalmente, de la incapacidad e injusticia del centralismo en su gobierno de las regiones.

Finalmente, más allá de las continuidades entre movimientos, habiéndose superado la fase primaria –NIMBY, redes transnacionales ambientalistas o representación contenciosa– y una vez establecida la fase de agregación, con la constitución de movimientos regionales transversales, estos han adquirido distintas formas, entre las que destacan los siguientes:

*Movimientos tradicionales de varios puntos:* movimientos de este tipo representan mayormente la marginalidad y la postergación. Elaboran demandas amplias que generalmente involucran mayores recursos, infraestructura y capital humano en temas relacionados con la salud, la vivienda, la educación, el empleo, entre otros. Representan acciones colectivas que, aunque manifiestan interesantes procesos de emancipación y lucha, como los de Aysén o Tocopilla, son principalmente peticionistas.

*Movimientos contenciosos:* estos movimientos son también peticionistas y generalmente presentan demandas mayoritariamente aisladas, pero se diferencian de los “movimientos tradicionales de varios puntos” por ser principalmente defensivos. En esta categoría se estructuran principalmente para la mantención de subsidios y regalías, como en el caso de Magallanes (más allá de los intentos de la Asamblea Ciudadana por levantar demandas de mayor politización).

*Demanda por leyes especiales:* en este caso se inscriben movimientos como el de Arica o Calama, que buscan la elaboración de políticas reformistas orientadas a conseguir mayor poder y autonomía en los espacios regionales. Este tipo de movimiento es el que plantea un mayor desafío en materia de articulación interterritorios e interconflictos. A su vez, genera mayores tensiones entre demandas maximalistas (de reformas estructurales) y representación contenciosa; por tanto, corre también mayores riesgos de cooptación por parte del poder central, que suele responder a las demandas estructurales con regalías, subsidios, proyectos de inversión y “tratos preferenciales”.

## Anexo. Cuadro de síntesis de los principales movimientos territoriales en Chile

	TOCOPILLA	HUASCO	CALAMA	ARICA	MAGALLANES	AYSÉN
Actores principales	Movimiento “Tocopi-lla vuelve”. Sindicato taxi-colectivo. Alcalde. Unión comunal junta de vecinos.	Movimiento socioam-biental valle del Huasco. Agrupación medioam-biental de Freirina (unión comunal, junta de vecinos).	Asamblea ciudadana de Calama. Alcalde.	Asamblea ciudadana por la dignidad y la vida en Arica.	Asambleas ciudadana de Magallanes.	Movimiento social “Por Aysén”. Coordinadora regional antirrepresas de Aysén.
Puntos centrales del petitorio	Médicos especialistas. Subsidio a la electricidad. No a la planta de revisión técnica. Reconstrucción posterremoto 2007.	Cierre de la cuenca del río Huasco. Fiscalización y cese de emisiones contaminantes que alteren significativamente la calidad de vida de los freirinenses (cierre Agrosuper). Protección del patrimonio natural y cultural. Rechazo al proyecto “Central termoeléctrica Punta Alcalde”.	5% de las utilidades de Codelco. Compensación de 400 millones de dólares. Renacionalización del agua, litio y cobre. Medidas paliativas por la contaminación minera. Más profesionales y especialistas para el hospital de la ciudad.	No al proyecto minero Los Pumas. No a la termoeléctrica Parinacota y a cualquier otro generador de energía contaminante. Expulsión definitiva de toda empresa agroindustrial transgénica. Instauración de un nuevo Plan de Desarrollo Regional con la participación plena y efectiva de la comunidad.	Sueldo mínimo diferenciado para la Región de Magallanes y las zonas extremas. Cambio al proyecto de ley sobre la tarifa del gas.	Subsidio a los combustibles. Salud de calidad (infraestructura). Equidad laboral [11]. Participación ciudadana vinculante. Universidad pública regional. Administración y regionalización de los recursos naturales. Subsidio al transporte. Programa de desarrollo del pequeño y mediano campesino rural.
Tipo de organización predominante	Asamblea ciudadana.	Asamblea de organizaciones.	Asamblea ciudadana .	Asamblea ciudadana.	Asamblea ciudadana.	Asamblea de organizaciones.
Metarrelato	Anticentralismo.	Recuperación de la tierra, del patrimonio y medioambiente sano.	Regionalismo.	Calidad de vida y desarrollo regional. (medioambiental).	Zona extrema.	Zona extrema. Anticentralismo.
Tipo de movilización	Corte de calles, barricadas, paralización, marchas. Intensidad moderada del conflicto.	Corte de calles, barricadas, marchas, enfrentamiento con carabineros. Intensidad alta del conflicto.	Corte de calles, paralización comunal, marchas. Intensidad moderada del conflicto.	Bloqueo de rutas principales, marchas, paro regional. Intensidad baja del conflicto.	Paros, marchas, cortes de ruta. Intensidad moderada del conflicto.	Paralización regional, cortes de ruta, barricadas, marchas, enfrentamiento con carabineros. Intensidad alta del conflicto.
Temporalidad	Baja	Media	Larga	Baja	Media	Larga

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

## Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2012). Ecuador: del extractivismo al neo-extractivismo. *Pueblos. Revista de Información y Debate* (50), 23-27. En <http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article2361>
- Aid Camp, R. (2000). *La política en México*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Amézaga, I. & Martí, S. (2012). ¿Existen los Yimbis? Las plataformas de reivindicación territorial en Soria, Teruel y Zamora. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (138), 3-18. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99724687001>
- Arciga, S. (2012). La ciudadanía como arquitectura del pensamiento y la memoria social. *Polis*, 8(1), 45-64. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72623424003>
- Bahamonde, M. (1977). *El caudillo de Copiapó*. Santiago: Nascimento.
- Benavente, D. (2007). *Descentralización: la revolución olvidada*. Temuco: Universidad Católica de Temuco.
- Blofield, M. (2011). Desigualdad y política en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 3(julio), 58-74. En <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/21701.pdf>
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente [versión electrónica]. *EURE*, 30(90), 27-40. En <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>
- Boisier, S. (1989). Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos. En E. Laurelli & A. Rofman (Comps.), *Descentralización del Estado: Requerimientos y políticas en la crisis* (pp. 57-98). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert/Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Boisier, S. (1990). El Mensaje Presidencial al Congreso: una lectura desde las regiones. En S. Boisier & G. Martínez, (Eds.), *Desarrollo y regionalización* (pp. 15-41). Santiago: Fundación Libertas.
- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Revista Estudios Sociales* (Corporación de Promoción Universitaria, Chile), (99), 59-80.
- Castells, M. (2003). *La era de la información: El poder de la identidad* (Vol. II). Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*. Trad. M. Hernández. Madrid: Alianza Editorial. Versión digitalizada en [http://arditiesp.files.wordpress.com/2013/01/castells\\_redes\\_indignac\\_2012.pdf](http://arditiesp.files.wordpress.com/2013/01/castells_redes_indignac_2012.pdf)
- Cavarozzi, M. (2006). *Autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Ariel.
- Charry, C. (2006). ¿Nuevos o viejos debates? Las representaciones sociales y el desarrollo moderno de las ciencias sociales. *Revista de Estudios Sociales* (Universidad de Los Andes, Colombia), (25), 81-94. En <http://res.uniandes.edu.co/view.php/283/index.php?id=283>
- Coller, X. (2005). *Estudio de Casos*. Colección Cuadernos Metodológicos 30. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Brading, D. A. (Ed.). (1980). *Caudillo and peasant in the Mexican Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daitsman, A. (1995). *The people shall be all: Liberal rebellion and popular mobilization in Chile 1830-1860*. Tesis doctoral, University of Wisconsin-Madison.
- Del Alcázar, J. (2006). *Historia contemporánea de América*. Valencia: Universidad de Valencia.

- Espinoza, V. (2010). Redes de poder y sociabilidad de la élite política chilena. Los parlamentarios 1990-2005. *Polis (Revista de la Universidad Bolivariana)*, 9(26), 251-286. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30515373013>
- Falleti, V. & García, V. (2011) Unidad y multitud en los movimientos sociales. Reflexiones a partir de dos casos latinoamericanos. *Andamios*, 8(15), 305-333. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62819892013>
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Ed. y trad. J. Varela & F. Álvarez-Uría (2ª ed.). Madrid: Ediciones La Piqueta. En <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina39453.pdf>
- Fuenzalida, M. & Quiroz, R. (2012). La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, 11(31), 157-168. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000100009>
- Gandhi, J. & Przeworski, A. (2006). Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships. *Economics and Politics*, 18(1), 1-26.
- Garcés, M. (2012). *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales en América Latina y Chile*. Santiago: LOM.
- Garretón, M. A. (2002). La transformación de la acción colectiva en Latinoamérica. *Revista Cepal*, (76), 7-24.
- Garretón, M. A. (2013). *Conflicto Estado-Sociedad y Ciudadanía*. Conferencia en Instituto Igualdad, Santiago, 2 de octubre de 2013.
- Gerschewski, J. (2010). The three pillars of stability. Towards an explanation of the durability of autocratic regimes in East Asia. Trabajo presentado en *106th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA)*, 2-5 septiembre 2010, Washington, D.C.
- Góngora, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Ediciones de la Ciudad.
- González, S. (2010). Nación, salitre y frontera: Siete momentos clave del proceso de integración de Tarapacá a Chile, 1880-1929. En G. Cid & A. San Francisco (Eds.), *Nacionalismos e identidad nacional en Chile. Siglo XX* (Vol II, pp. 63-106). Santiago: Editorial Bicentenario. En [http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62508\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/articles-62508_recurso_1.pdf)
- Gramsci, A. (1988). *Antología*. Selección, traducción y notas de Manuel Sacristán. Madrid: Siglo XXI.
- Grez, S. (2007). Textos. *Cyber Humanitatis* (41). En <http://web.uchile.cl/vignette/cyberhumanitatis/CDA/indice/0,1495,ISID%253D730,00.html>
- Haldenwang, Ch. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE*, 17(5), 61-77. En <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1046>
- Holloway, J. (2011). *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. Santiago: LOM.
- Illanes, M. A. (1992). *La dominación silenciosa: productores y prestamistas en la minería de Atacama. Chile 1830-1860*. Santiago: Instituto Profesional Blas Cañas.
- Illanes, M. A. (1993). El proyecto comunal en Chile (Fragmentos): 1810-1891. *Historia* (Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile), (27), 213-320. [Versión en línea], <http://revistahistoria.uc.cl/estudios/3158/>

- Klein, J. (2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal [versión electrónica]. *EURE*, 31(94), 25-39. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400002>
- Laclau, E. & Mouffe, Ch. (1986). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (Corporación). (2011). *Informe 2011*. Santiago: Latinobarómetro. En [http://www.infoamerica.org/primer/lb\\_2011.pdf](http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf)
- Lechner, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago: Flasco-Chile. Versión digitalizada en <http://flascochile.org/biblioteca/pub/publicos/1984/libro/000043.pdf>
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Península.
- Lewis, S. E. (1994). Myth and the history of Chile's Araucanians. *Radical History Review*, (58), 113-141. doi:10.1215/01636545-1994-58-113
- Marimán, J. (2012). *Autodeterminación*. Santiago: LOM.
- Martínez, M. (1992). *Historia de la Región Magallánica*. 2 tomos. Punta Arenas: Universidad de Magallanes.
- Martner, G. (1993). *Descentralización y modernización del Estado en la transición*. Santiago: LOM.
- Marx, K. & Engels, F. (2006, original 1848). *Manifiesto Comunista*. Santiago: Quimantú.
- Mayol, A. (2013). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Michels, R. (1962). *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Moulian, T. (1993). *La forja de ilusiones: El sistema de partidos 1932-1973*. Santiago: Arcis-Flasco.
- Moulian, T. (2006). *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: LOM.
- Moulian, T. (2009). *Contradicciones del desarrollo político chileno, 1920-1990*. Santiago: LOM.
- Moreno, E. (2010). El aeropuerto y el movimiento social de Atenco. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 17(52), 79-96. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10512246004>
- Moriconi, M. (2009). El malestar social y la víctima-cómplice. *Polis*, 5(1), 115-142. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3097856>
- Nickson, A. (1995). *Local government in Latin America*. Boulder, CO: Rienner.
- Nun, J. (1987). Gramsci y el sentido común. *Revista Mexicana de Sociología*, 49(2), 21-54. doi: 10.2307/3540462
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *Estudios de política urbana de la OCDE Chile*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Económico (SUDERE).
- Panfichi, A. (2011). Contentious representation in contemporary Peru. En J. Crabtree (Ed.), *Fractured politics: Peruvian democracy past and present* (pp. 89-104). Londres: Institute for the Study of the Americas, University of London. En <http://bit.ly/1FLlkfh>

- Penizza, F. (Comp.). (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Penaglia, F. (2012). Una mirada al conflicto en Latinoamérica. *Polítika* (diciembre 2012).
- Penaglia, F. (2014). Teoría de la acción colectiva politizada. Prezi, 27 de junio de 2014, <https://prezi.com/ifb67olsfc1/untitled-prezi/>
- Penaglia, F. & Valenzuela, E. (2014). Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 161-186. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131768007>
- Ramos, M. L. (1997). La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (79), 247-263. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=760097>
- Rauber, I. (2003). *América Latina. Movimientos sociales y representación política*. Trad. Darío Machado. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y Pasado y Presente XXI. En <http://www.rebellion.org/docs/4518.pdf>
- Ravilla, M. (1996). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. Última Década (Revista del Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, Viña del Mar), (005), 1-18. En [http://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Revilla\\_ElConceptoDeMovimientoSocial.pdf](http://www.ses.unam.mx/docencia/2014II/Revilla_ElConceptoDeMovimientoSocial.pdf)
- Réserve, R. (2004). Los otros actores políticos de la campaña electoral. *Realidad* (99), 299-315. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4025849>
- Retamozo, M. (2009). Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales. *Cinta de Moebio*, (35), 110-127. En <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/35/retamozo.html>
- Rivera, C. (2010). Internacionalización de movimientos sociales. ¿Cuán efectivas son las redes transnacionales de apoyo? *Papel Político*, 15(2), 617-636. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77721289009>
- Rivera, C. (2011). Conflictos ambientales y redes transnacionales de defensa en el Chile postdictadura. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 17(2), 231-246. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28022757004>
- Romero Toledo, H. (2014). Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de geografía Norte Grande*, (57), 161-175. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000100011>
- Sabatini, F. & Wormald, G. (2004). La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. *EURE*, 30(91), 67-86. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100005>
- Salazar, G. (1994). L. E. Recabarren y el municipio en Chile (1900-1925). *Revista de Sociología* (Universidad de Chile), (9), 61-82.
- Salazar, G. (2005). *Construcción de Estado en Chile (1760-1860): democracia de "los pueblos", militarismo ciudadano, gopismo oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Salazar, G. (2006). *La violencia política popular en las "Grandes Alamedas"*. Santiago: LOM.
- Salazar, G. (2011). *En el nombre del Poder Popular Constituyente (Chile, siglo XXI)*. Santiago: LOM.
- Salazar, G. (2013). *Movimientos sociales en Chile*. Santiago: Uqbar.
- Santamarina, B. (2008). Movimientos sociales: una revisión teórica y nuevas aproximaciones. *Boletín de Antropología* (Universidad de Antioquia, Colombia), 22(39), 112-131. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55711908005>



- Scribano, A. et al. (2012). *Actual Marx Intervenciones N° 13. Movimientos Sociales, Populares y Sindicales*. Santiago: LOM.
- Solimano, A. (2010). Desigualdad económica y contrato social: La experiencia chilena. *Revista de Estudios Parlamentarios/Academia Parlamentaria/Cámara de Diputados*, 1(2), 139-154.
- Tassin, E. (2012). De la subjetivación política. Althusser/Ranciere/Foucault/Arendt/Deleuze. *Revista de Estudios Sociales* (Bogotá), (43), 36-49. <http://dx.doi.org/10.7440/res43.2012.04>
- Tironi, E. (2008). *La cohesión social latinoamericana*. Santiago: Uqbar.
- Touraine, A. (1997). ¿Podemos vivir juntos? México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Toro, N. (2011). *Estrategias de las redes transnacionales de defensa. El caso del pueblo indígena Mapuche frente a la construcción hidroeléctrica Ralco en Chile (1996-2000)*. Tesis de grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. En <http://hdl.handle.net/10336/2382>
- Treré, E. & Cargnelutti, D. (2014). Movimientos sociales, redes sociales y Web 2.0: el caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. *Communication & Society/ Comunicación y Sociedad*, 27(1), 183-203. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4641023>
- Tricot, T. (2013). *Autonomía*. Santiago: Ceibo.
- Valenzuela, A. (1977). *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago: Ediciones SUR.
- Valenzuela, E. (2007). Chile duro: Presidencia centralista impuesta por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista. En F. Carrión, *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas* (pp. 119-142). Quito: Flacso-Ecuador.
- Valenzuela, E. (2008). *La voz terrible. Infante y el Valdiviano Federal*. Santiago: Universidad Bolivariana.
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Villalobos, S. (1989). *Portales: una falsificación histórica*. Santiago: Andrés Bello.
- Vitale, L. (1971). *Las guerras civiles de 1851 y 1859 en Chile*. Serie Historia Social. Concepción: Universidad de Concepción.
- Wright Mills, Ch. (1957). *La élite del poder*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zeitlin, M. (1984). *The civil wars in Chile*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



# Vulnerabilidad frente al cambio climático en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: posiciones teóricas versus evidencias empíricas

**Juliane Welz.** Helmholtz Centre for Environmental Research (UFZ), Department of Urban and Environmental Sociology, Leipzig, Alemania.

**Kerstin Krellenberg.** Centre for Environmental Research (UFZ), Department of Urban and Environmental Sociology, Leipzig, Alemania.

**RESUMEN** | Para la Región Metropolitana de Santiago de Chile (RMS), el cambio climático implica diferentes impactos que se suman a la continua expansión urbana y a cambios en los patrones de uso del suelo, los cuales a su vez acrecientan las amenazas hidroclimáticas, como las inundaciones y el calor extremo. En general, estos cambios tendrán notables consecuencias para la vulnerabilidad residencial. Especialmente las familias de bajos recursos y los asentamientos ilegales en grandes ciudades con crecimiento acelerado suelen ser los más vulnerables, debido a una mayor exposición y a una limitada capacidad de respuesta. Este artículo contrasta posiciones teóricas sobre las dimensiones socioeconómicas, físico-constructivas y urbano-rurales de la vulnerabilidad con evidencias empíricas, para entender quiénes son los más afectados por las inundaciones y el calor extremo en la RMS. Como muestran los resultados del estudio, las posiciones teóricas no se reflejan en los análisis cuantitativos. La vulnerabilidad depende de cada contexto y requiere políticas adecuadas para distintos territorios.

**PALABRAS CLAVE** | vulnerabilidad, riesgos naturales, medioambiente urbano.

**ABSTRACT** | *For the Metropolitan Region of Santiago de Chile (RMS), climate change implies different impacts adding to continuous urban growth and changes in land-use patterns, which in turn reinforce hydro-meteorological hazards such as floods and heat waves. At large, these changes are expected to have significant implications for residents' vulnerability. Particularly, marginalized families living in informal settlements of rapidly growing cities are often highly vulnerable to hazards due to their high exposure and limited coping capacities. This article seeks to contrast theoretical assumptions regarding the socio-economic, the physicalstructural and the urban-rural dimensions of vulnerability with empirical data in order to illuminate what groups are likely to be affected. As the research results show, general theoretical arguments are not reflected in the empirical data analysis. In contrast, residents' vulnerability to climate change is context-specific and requires appropriate policy strategies for differing areas.*

**KEYWORDS** | vulnerability, natural risks, urban environment.

Recibido el 6 de abril de 2014, aprobado el 9 de abril de 2015

E-mail: Juliane Welz, juliane.welz@ufz.de | Kerstin Krellenberg, kerstin.krellenberg@ufz.de

### **La vulnerabilidad al cambio climático: el caso específico de la Región Metropolitana de Santiago**

Las ciudades de América Latina, igual que otras ciudades en todo el mundo, se enfrentan a una variedad de desafíos ambientales y ecológicos que conllevan impactos significativos en los sectores de la salud, la producción y la economía, así como en la pobreza y desigualdad (Jordán, Rehner & Samaniego, 2012). A esto se sumarán los impactos del cambio climático previstos para la región, que exacerbarán estos desafíos (Winchester & Szalachman, 2012).

Según todos los pronósticos, la Región Metropolitana de Santiago de Chile (RMS) se verá afectada por el cambio climático en las próximas décadas con una disminución de las tasas anuales medias de precipitaciones y un aumento de las temperaturas medias (Cortés et al., 2012). En combinación con el acelerado crecimiento urbano y la pérdida de la función de los suelos de retención y enfriamiento que cumple la vegetación en las áreas urbanas y suburbanas (Müller & Höfer, 2014), este cambio implica varios efectos. Entre otros, el aumento del número de inundaciones y de los días de calor extremo, especialmente en zonas densamente urbanizadas. A pesar de que hoy en día la precipitación media ya es comparativamente baja, las inundaciones se producen durante los meses de invierno en días con precipitaciones intensas, interrumpiendo en algunas instancias el funcionamiento urbano y dejando daños estructurales en las calles y en las plantas bajas de las viviendas. En general se producen pérdidas materiales, pero no existe una amenaza a la vida humana, ya que el nivel de las inundaciones es medido (Krellenberg, Müller, Schwarz, Höfer & Welz, 2013). El calor extremo, en cambio, es y será un fenómeno frecuente en el periodo de verano, que afecta principalmente la salud y el bienestar de la población residente en áreas con escasa cobertura vegetal o en construcciones con aislamiento insuficiente (Bell et al., 2008; Laforteza, Carrus, Sanesi & Davies, 2009). También se puede asumir que el cambio climático ocasiona efectos crónicos de mediano a largo plazo, como la gestión de la escasez y el abastecimiento de los (escasos) recursos hídricos, que incidirán en la vida cotidiana al igual que en las actividades económicas de la metrópoli y sus alrededores (Swyngedouw, Kaika & Castro, 2002; Domènech, Supranamiam & Saurí, 2010).

Teniendo en cuenta este contexto, el presente artículo indaga en las áreas expuestas a inundaciones y al calor extremo dentro de la RMS e investiga los diferentes patrones espaciales de vulnerabilidad. De este modo, se busca respuestas a las siguientes preguntas: ¿de qué manera la RMS es vulnerable frente a estos acontecimientos climáticos? ¿Quién se verá afectado y por qué?

Antes de responder a estas preguntas, es de gran importancia aclarar el término “vulnerabilidad”. En América Latina, varios autores se han referido al concepto de la vulnerabilidad, en la mayoría de los casos a la vulnerabilidad social, que está vinculada a la condición de pobreza y que se ha convertido en un rasgo social dominante (Pizarro, 2001). Así, “el aumento de la vulnerabilidad, causada por las contingencias y presiones de la economía y de la vida actual –y las dificultades para enfrentarlas– es una característica de los pobres de la región” (Pizarro Hofer, 1999, p. 20). Sin embargo, la vulnerabilidad no solamente está asociada a las condiciones

de un individuo, sino que también está influenciada por las condiciones del entorno en el que se inserta su vida cotidiana. Así, ser vulnerable implica un cierto grado de fragilidad, una situación de amenaza o de mayor susceptibilidad a los daños (Feito, 2007). Esto también se ha discutido en relación con los desastres naturales donde se han producido espacios de vulnerabilidad o de exposición de las personas a situaciones de amenazas, generando condiciones de desprotección.

En referencia al cambio climático, existe una amplia gama de conceptos de vulnerabilidad, referidos principalmente a las situaciones de marginalidad, susceptibilidad, adaptabilidad, fragilidad y riesgo (Leichenko & O'Brien, 2002). Se distinguen generalmente dos nociones de vulnerabilidad: vulnerabilidad como resultado (*outcome vulnerability*) y vulnerabilidad contextual (*contextual vulnerability*) (O'Brien, Eriksen, Nygaard & Schjolden, 2007; Heinrichs, Krellenberg & Fragkias, 2013). La primera noción se centra en el sistema natural y considera los efectos adversos del cambio climático, los cuales aumentan la probabilidad de peligro y de exposición de sistemas y sectores. Esta aproximación considera la vulnerabilidad como el punto final de una secuencia de análisis y aplica una perspectiva de arriba a abajo (O'Brien et al., 2007; Magrin et al., 2007; Adger et al., 2007). La segunda noción, que se adopta en este artículo, relaciona la vulnerabilidad con las condiciones humanas, para lo cual considera la forma en que la sociedad es vulnerable al cambio climático y cómo se adapta a él, enmarcando tal proceso en el contexto de "equidad" (Adger & Kelly, 1999; Chambers, 1989). En último término, la condición de vulnerabilidad se conceptualiza como resultado de las estructuras y los procesos ambientales, sociales, culturales, institucionales y económicos, aproximación que hoy lleva a relacionarla con una distribución desigual de los recursos (Adger & Kelly, 1999; Pizarro, 2001), producto de las complejas interrelaciones entre lo espacial y lo social, así como entre lo global y lo local. Estas interrelaciones influyen de una u otra manera en la sensibilidad de los lugares y de las poblaciones al cambio climático, y también en su capacidad de responder a los desastres naturales (O'Brien et al., 2007).

A partir de lo anterior, con el término vulnerabilidad nos referimos a una condición humana provocada por la exposición de las personas a peligros, condición que está estrechamente asociada a la situación social y socioeconómica de los afectados (Wisner, Blaikie, Cannon & Davis, 2004; Cutter, Mitchell & Scott, 2000; Pelling, 1999). Siguiendo a Wisner et al. (2004), se entiende la vulnerabilidad como la habilidad de una persona o cierto grupo para generar una capacidad de anticipar, superar, resistir y recuperarse de un impacto. En este sentido, se distinguen tres componentes de la vulnerabilidad: exposición, susceptibilidad y capacidad de recuperación/respuesta (véase, por ej., Kuhlicke, Kabisch, Krellenberg & Steinführer, 2012; Romero-Lankao, 2010; Wisner et al., 2004; McCarthy, Canziani, Leary, Dokken & White, 2001).

- La exposición se ve como la precondition física a verse afectado por el impacto de una amenaza proveniente de un acontecimiento natural (Fuchs, Kuhlicke & Meyer, 2011). La exposición a amenazas es un "*external stress placed on [people's] livelihoods and well-being*" (Adger & Kelly, 1999, p. 253).

- La susceptibilidad describe la precondition a sufrir un daño debido a las condiciones residenciales desventajosas (Birkmann et al., 2013), como una infraestructura inadecuada, la falta de acceso a los servicios básicos o ciertos materiales de construcción “inestables” (Kuhlicke, Scolobig, Tapsell, Steinführer & de Marchi, 2011).
- La capacidad de recuperación/respuesta se refiere a la virtud de superar y recuperarse del impacto de una amenaza a corto plazo, como también a estar prevenido ante esta (Wisner et al., 2004). La capacidad de recuperación está directamente relacionada con el acceso de las personas a recursos cruciales (por ej. empleo, educación, incorporación en programas de manejo del riesgo de desastres, redes sociales), los cuales hacen posible que las personas superen los riesgos (Katzman & Filgueira, 1999).

Partiendo del supuesto de que las condiciones de las vulnerabilidades existentes en un área segregada, desigual y que sufre alteraciones en los usos del suelo como resultado de la expansión urbana –que es el caso de la RMS (Heinrichs, Krellenberg, Hansjürgens & Martínez, 2011)–, surge la siguiente pregunta: ¿cuáles son los grupos vulnerables a los impactos del cambio climático, y por qué? Siguiendo estas interrogantes, el artículo indaga en tres dimensiones que los estudios tratan frecuentemente en cuanto a la distribución espacial de las vulnerabilidades y en relación con los impactos del cambio climático: i) la dimensión socioeconómica; ii) la dimensión físico-constructiva, y iii) la dimensión urbano-rural. Se parte del supuesto de que estas tres dimensiones tienen influencia en las vulnerabilidades en cuanto a su exposición, susceptibilidad y/o capacidad de recuperación frente al peligro de inundaciones y de calor extremo.

a) *La dimensión socioeconómica.* Una característica de las ciudades crecientes es que los grupos de bajos recursos viven en terrenos de situación adversa (por ej. en sitios alejados, vertederos, orillas del río) a causa de un acceso desigual al suelo o a los mercados de la vivienda (Ward, 1998; Kantor & Nair, 2005; Pelling, 2002). De esta manera, la dimensión socioeconómica está directamente vinculada a los procesos de expansión urbana y a la segregación socioespacial, algo muy característico de las ciudades de América Latina. De allí que se podría asumir que la vulnerabilidad a los peligros –como, por ej., las inundaciones y el calor extremo– se expresará de forma desigual tanto en cuanto a la exposición como a la capacidad de recuperación (Cutter, Boruff & Shirley, 2003). Se supone que las familias de altos ingresos tendrán más facilidades para protegerse (Hardoy & Pandiella, 2009) y mayor rapidez para recuperarse de las pérdidas, debido al acceso a seguros, redes y programas de seguridad social (Uitto, 1998; Cutter et al., 2000; Burton, Kates & White, 1993; Wisner et al., 2004; Hewitt, 1997; Puente, 1999).

b) *La dimensión físico-constructiva.* Esta dimensión está vinculada con la dimensión previamente presentada, en el sentido de que la situación socioeconómica influye en la calidad y la condición física de las viviendas. Se supone que las

familias de bajos recursos habitan viviendas precarias, que no cuentan con construcciones efectivas para protegerse de los peligros (Wisner, 1998; Cutter et al., 2000) o viceversa, las viviendas de la población acomodada están mejor protegidas. Así, la dimensión físico-constructiva influye en los daños potenciales y su recuperación, y está vinculada con la “susceptibilidad”.

- c) *La dimensión urbano-rural.* Generalmente, se presume que la población urbana muestra una vulnerabilidad distinta que la población rural, debido a los diferentes ingresos promedio del hogar, la dependencia de las economías respecto del sector primario y de las actividades agrícolas (Cutter et al., 2003). Mientras que en las áreas rurales el sector primario se verá fuertemente afectado por los efectos del cambio climático (Magrin et al., 2007), hay menos claridad sobre las diferencias entre la exposición de la población rural y la urbana frente a la amenaza por inundación y calor extremo. Pero se supone que en las grandes áreas urbanas con dependencias rurales, tal como la RMS, hay una diferenciación significativa.

Estos tres fundamentos constituyen la base central de este artículo y serán comprobados por un análisis de vulnerabilidad frente a la amenaza por inundación y calor extremo, que ya ha sido experimentada por la población de la RMS en la actualidad, y que se estima que se intensificará en las próximas décadas (Krellenberg et al., 2013). En este sentido, la RMS resulta ser un caso interesante para discutir posiciones teóricas versus evidencias empíricas sobre la vulnerabilidad frente al cambio climático.

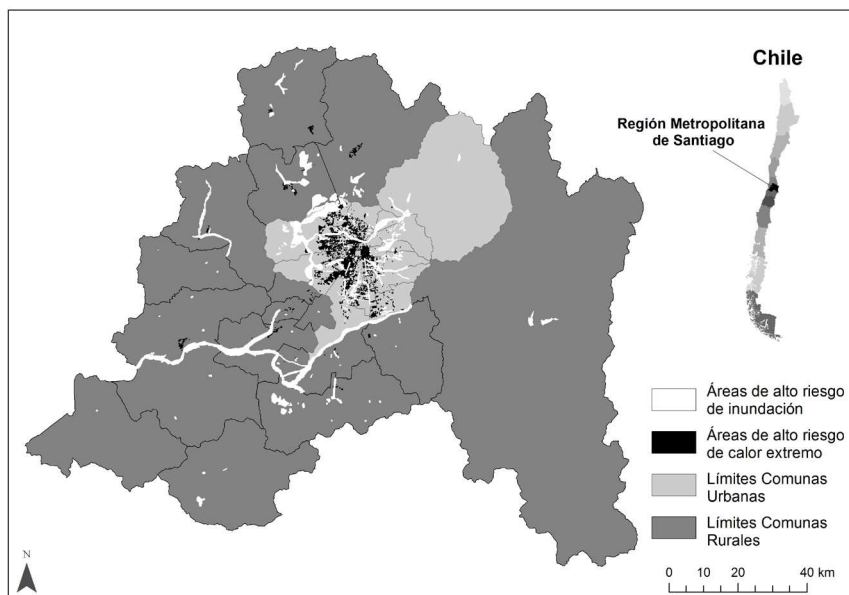
### Enfoque metodológico

Siguiendo el enfoque de la vulnerabilidad contextual, el presente artículo enfatiza la exposición a la amenaza por inundación y calor extremo para las personas, los hogares y las viviendas. Se adopta una metodología deductiva en el análisis de vulnerabilidad (véase O'Brien et al., 2004), utilizando datos cuantitativos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2002 en términos socioeconómicos, físico-constructivos y urbano-rurales (INE, 2002). Este análisis considera la totalidad de la RMS, la cual está compuesta por 52 comunas (véase gráfico 1); se utiliza para los cálculos estadísticos el nivel de manzana, que representa la unidad espacial más pequeña. Se aplicó a las áreas de inundaciones derivadas de Ayala, Espinoza y Saragoni (1987), que forman parte del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). En cambio, los datos de la distribución espacial del calor extremo (promedio de la temperatura de superficie > 35° C) provienen de Höfer (2013) y se basan en el análisis de las imágenes Landsat 5 TM con una resolución geométrica de 120m, estimando la temperatura de superficie del área urbana edificada (véase también Krellenberg et al., 2013).

Las áreas de inundaciones y de calor extremo fueron superpuestas con los datos censales. Para determinar las dimensiones socioeconómicas y físico-constructivas en la vulnerabilidad se emplean dos tipos de índices: el índice GSE y el índice COFIVI. El primero –“índice de grupos socioeconómicos” (GSE)– es un índice ampliamente

utilizado en Chile para identificar la situación socioeconómica de los hogares. Dado que los ingresos no forman parte del censo, el índice GSE se refiere a niveles de educación del jefe de hogar y a la posesión de diez bienes. Clasificando estos parámetros, se distinguen cinco clases (ABC1, C2, C3, D, E). ABC1 se refiere al estrato socioeconómico más alto. Para el presente estudio, el índice se calculó para la RMS aplicando la metodología de Sabatini, Salcedo, Wormald y Cáceres (2010) y Welz (2014). Dado que el índice GSE presenta numerosas limitantes (Ruiz-Tagle & López, 2014), se propone un segundo índice –índice COFIVI–, que se refiere a las condiciones físicas de las viviendas, incluyendo los materiales de construcción para el techo, las paredes y el piso, así como el acceso al agua potable y el tipo de saneamiento (véase Krellenberg et al., 2013). Este índice brinda información sobre cinco grupos de condiciones físicas de vivienda (en las cuales la categoría V representa la calidad más baja y la categoría I la más alta) (Welz, Schwarz & Krellenberg, 2014).

### GRÁFICO I | La RMS y áreas de inundación y calor extremo

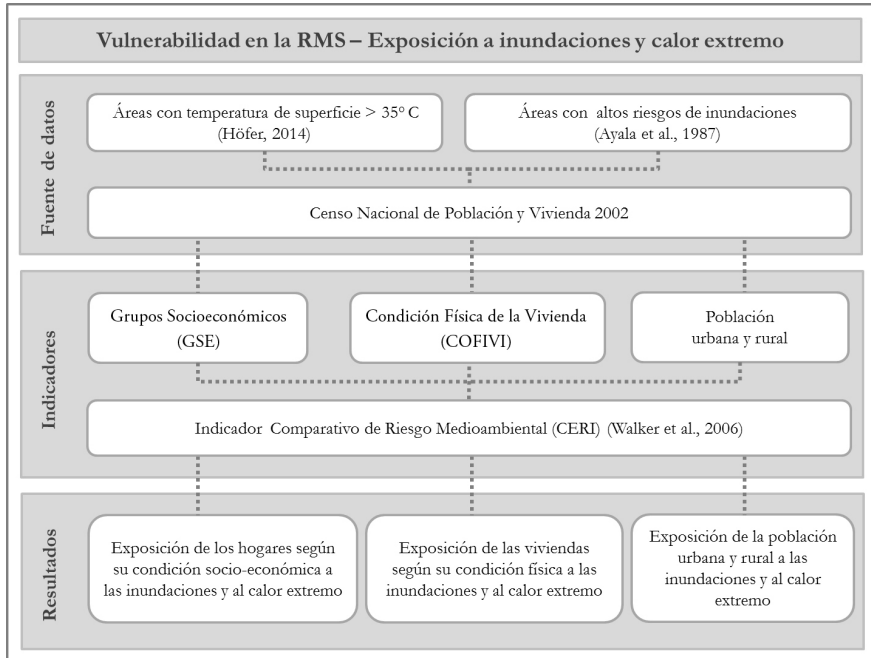


FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INE (2002), MÜLLER Y HÖFER (2014)

Para evaluar los patrones de desigualdad en la distribución de la exposición a amenazas, se utilizó una versión modificada del “indicador comparativo de riesgo medioambiental” (*Comparative Environmental Risk Indicator, CERI*) de Walker et al. (2006). Este indicador emplea un cociente (la proporción de tasas) y se calcula para cada grupo de los índices GSE y COFIVI en relación con los otros grupos, considerando el nivel regional y la amenaza (inundación o calor extremo). Existe una alta probabilidad de exposición cuando los valores son mayores a 0, mientras que un

valor menor a 0 representa una probabilidad más baja que los demás grupos (véase también Welz et al., 2014). Los pasos metodológicos se presentan en el gráfico 2.

GRÁFICO 2 | Metodología aplicada



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

### La dimensión socioeconómica en los patrones de distribución de la vulnerabilidad

La vulnerabilidad frente a la amenaza por inundación y calor extremo depende, en primer lugar, de la exposición a la respectiva amenaza. En las grandes ciudades caracterizadas por una acelerada expansión, los procesos de transformación implican, entre otras cosas, cambios en el sistema natural urbano y en los factores sociales (Kuhlicke et al., 2012) que determinan la vulnerabilidad a la amenaza. Así, tanto la amenaza, como su cualidad física y la condición socioeconómica de los hogares, interactúan con el tejido social del lugar (Cutter et al., 2000). En general, en el mundo académico hay consenso sobre la evidencia de que las personas con ciertas características sociales están más expuestas que otras, especialmente aquellas que carecen de acceso a la información, a los servicios, a los recursos financieros o al apoyo social (Wisner, 1998; Adger & Kelly, 1999; Cutter et al., 2000). Cuando se superponen estas carencias con sucesos peligrosos en un lugar específico, la población sufre más daños en el momento inmediato o es menos capaz de recuperarse posteriormente (Wisner, 1998). Por eso, Adger y Kelly (1999) constatan que la



dimensión socioeconómica del hogar es un aspecto importante en la vulnerabilidad residencial, debido a su relación directa con el acceso a los recursos. Según los autores, la pobreza es un factor clave, ya que está directamente relacionada con la marginalidad y la falta de acceso a los recursos y a la información, y afecta la capacidad de recuperación, supervivencia y resistencia frente a un suceso peligroso.

En la misma línea argumentan Winchester y Szalachman (2012) para las ciudades latinoamericanas, donde la vulnerabilidad no es solo una dimensión fundamental de la pobreza, sino que más bien ambas van de la mano. Argumentan que los habitantes particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático son aquellos que carecen de recursos económicos debido a la precariedad laboral y educacional y que viven en áreas de alto riesgo de sucesos peligrosos (Hardoy & Pandiella, 2009). Aún más, la pobreza urbana tiene una connotación espacial, que se expresa en un patrón de segregación residencial tradicional. Esta es una característica específica de las ciudades de América Latina (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2001). No obstante, en el curso de los últimos años se ha observado cambios en el patrón de segregación residencial en las ciudades latinoamericanas, entre otras en la RMS, donde la escala espacial de segregación se ha reducido (Cáceres & Sabatini, 2004; González & Rodríguez, 2006). Las políticas de liberalización de los mercados de suelo y los procesos de globalización económica y cultural han impulsado un aumento en la construcción de condominios o barrios cerrados en áreas urbanas donde anteriormente residían familias de bajos recursos (Hidalgo, 2004; Janoschka, 2002; Sabatini, 2000; Welz, 2014). Estas nuevas viviendas suelen estar localizadas en un medioambiente dinámico, como el piedemonte andino de la RMS. Debido a la continua urbanización en esa zona, la infiltración de las aguas de lluvia ya no está garantizada y la existencia de inundaciones y aluviones ha causado pérdida de vidas, la destrucción de la infraestructura y de viviendas, así como interrupciones en la circulación y la vida normal de la metrópoli (Romero & Vásquez, 2005).

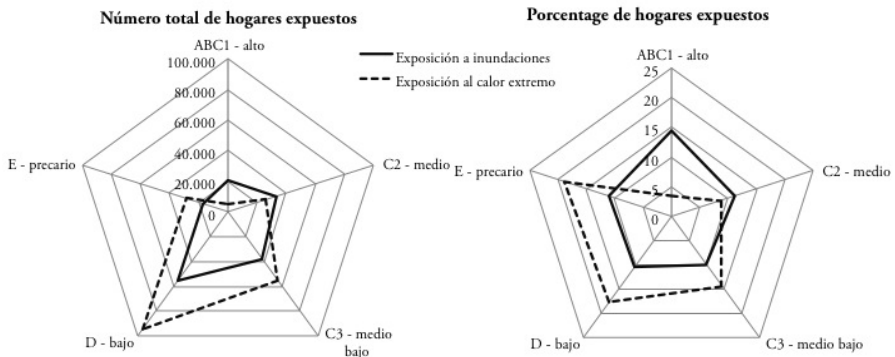
Ante este contexto, la tesis de que los grupos de escasos recursos son los más vulnerables frente a los impactos del cambio climático debería ser nuevamente comprobada, en particular para la RMS. Revisando los datos censales para la RMS, se determinó aproximadamente 165.000 hogares con exposición a inundaciones y cerca de 210.000 hogares con exposición al calor extremo en el año 2002. Considerando la situación socioeconómica de estos hogares mediante el índice de GSE, se puede indagar en la dimensión socioeconómica de la vulnerabilidad de la RMS. Al analizar la distribución del número total de los hogares expuestos a inundaciones y al calor extremo, según este índice salta a la vista el GSE D (estrato bajo), que representa el número total más alto tanto de exposición a inundaciones (55.540 hogares) como al calor extremo (94.580 hogares) (gráfico 3). Sin embargo, si se tiene en cuenta el porcentaje de cada grupo socioeconómico, el resultado es diferente. La exposición a inundaciones muestra una distribución relativamente igualitaria dentro de los GSE, con el porcentaje más alto en el GSE ABC1 (estrato alto) de un 14,4%, diferente a la exposición al calor extremo, donde el GSE E (estrato muy bajo) revela el porcentaje más alto, con un 19,0% (gráfico 3).

Aplicando el indicador CER1, esta probabilidad diferenciada de la exposición a inundaciones y al calor extremo en la RMS está fundamentada. La probabilidad de



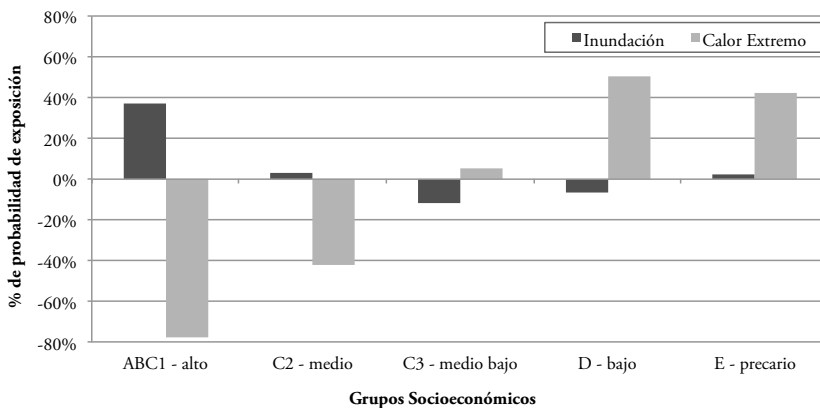
exposición a inundaciones es muy elevada para el ABC1 (36,7%), mientras que el C3 (-11,4%) y el D (-6,7%) se caracterizan por una baja probabilidad. La probabilidad de exposición al calor extremo en la RMS marca una tendencia inversa a la exposición a inundaciones. El gráfico 4 muestra claramente que los GSE D y E (estratos bajos) tienen una probabilidad mayor a 40% que los demás grupos en el caso de exposición a calor extremo. Al contrario, en este aspecto los grupos socioeconómicos más altos tienen una probabilidad significativamente menor, especialmente el ABC1 con un -77,3%. El gráfico 4 resume los resultados para el índice GSE.

**GRÁFICO 3 | Exposición a inundaciones y calor extremo según GSE, RMS, 2002**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INE (2002), MÜLLER Y HÖFER (2014)

**GRÁFICO 4 | Porcentaje de probabilidad de exposición (CERI) a inundaciones y calor extremo por estrato socioeconómico (índice GSE), RMS, 2002**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INE (2002), MÜLLER Y HÖFER (2014)

Estos resultados desafían claramente la tesis de que los grupos de escasos recursos sean los más vulnerables ante los impactos del cambio climático en términos de la exposición a peligros, e indican que la dimensión socioeconómica de la

vulnerabilidad no retrocede ante un grupo socioeconómico específico. Como han mostrado los resultados para la RMS, las familias acomodadas son de igual modo vulnerables al cambio climático por su lugar de residencia en zonas de alto riesgo de inundaciones. Apoyando a Eriksen y O'Brien (2007), la pobreza y la vulnerabilidad al cambio climático no son problemas idénticos que se pueden relacionar de forma automática. Además, su vulnerabilidad se produce a diferentes niveles y es el resultado de diferentes patrones que dependen de sus estilos de vida, relaciones sociales y de sus respectivos modelos de estrategias para adaptarse y recuperarse del peligro.

### **La dimensión físico-constructiva en los patrones de distribución de la vulnerabilidad**

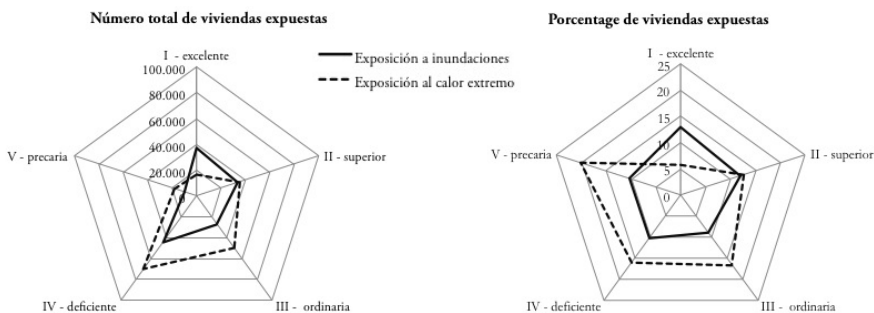
Las proyecciones estadísticas para la RMS señalan un crecimiento poblacional mayor de ocho millones de habitantes para el año 2030 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2008). Este crecimiento demográfico generará una demanda de vivienda en la región que resultará en transformaciones espaciales y funcionales en el uso del suelo, en particular en el cambio de áreas no urbanas (áreas agrícolas, bosques naturales o humedales) en áreas urbanas (por ej., de usos residenciales, industriales y/o de servicios) (Banzhaf et al., 2012). En conjunto, con estos cambios ya se observa la pérdida de servicios ambientales, tales como la infiltración de aguas pluviales, la mitigación de islas de calor y la conservación de la biodiversidad en algunas zonas de la ciudad (Ebert, Welz, Heinrichs, Krellenberg & Hansjürgens, 2010; Krellenberg et al., 2013). Estas tendencias influyen en la cantidad e intensidad de los peligros de inundaciones, calor extremo y/o aluviones (Romero, Moscoso & Smith, 2009) y, a la par, se incrementa la exposición de los habitantes a dichas amenazas.

En términos generales, la acelerada expansión urbana y sus dinámicas en el sector residencial contribuyen a la generación de amenazas causadas por construcciones residenciales de baja calidad y localización arbitraria en zonas de alto riesgo ambiental (Uitto, 1998). Especialmente las viviendas informales habitadas por familias de bajos recursos se relacionan con una mayor vulnerabilidad (Wisner, 1998; Cutter et al., 2000). Al no tener alternativa, los grupos socioeconómicos precarios –también en otras ciudades de América Latina– tienden a asentarse en zonas de alto riesgo ambiental y construyen sus viviendas con materiales precarios (Hardoy & Pandiella, 2009; Winchester & Szalachman, 2012). Estas viviendas no suelen cumplir con las normas oficiales de construcción y se caracterizan por altos niveles de hacinamiento y falta de mantenimiento (Winchester, 2008). La mayoría de las viviendas carece de un sistema de aire acondicionado o aislamiento adecuado que impida el paso de la humedad y el frío en la temporada de invierno y del calor durante el verano (Hardoy & Pandiella, 2009).

Contemplando el índice COFIVI para la RMS, se puede indagar en la condición físico-constructiva de los patrones espaciales de la vulnerabilidad. Según este índice, en total, el 10,9% de las viviendas (aprox. 152.000) se vio expuesto a inundaciones, y el 13,7% de las viviendas (aprox. 190.000) estuvo afectado por el calor extremo en la RMS en el año 2002 (Krellenberg et al., 2013). Según los cálculos, se observan

patrones de exposición similares a la dimensión socioeconómica: todas las viviendas en la RMS están expuestas a inundaciones y al calor extremo, independientemente de su condición física. En números totales, la categoría IV (deficitaria) cuenta con los valores más altos de exposición a inundaciones (44.636 viviendas) y al calor extremo (70.116 viviendas) (gráfico 5) o, expresado de otra manera, aproximadamente una de cada tres viviendas expuestas a inundaciones o al calor extremo presenta condiciones físicas deficitarias. Sin embargo, teniendo en cuenta el porcentaje de cada categoría, el resultado es diferente. La exposición a inundaciones muestra una distribución relativamente igualitaria dentro de las categorías, con el porcentaje más alto en las viviendas con excelentes condiciones físicas (COFIVI I), de un 13,0%, diferente a la exposición al calor extremo, donde la categoría V (precaria) revela el porcentaje más alto, con un 20,1% (gráfico 5).

**GRÁFICO 5 | Exposición a inundaciones y al calor extremo según COFIVI, RMS, 2002**

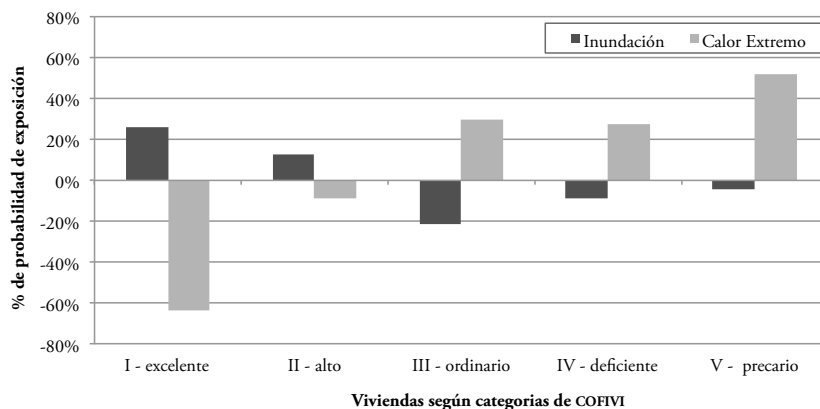


FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INE (2002), MÜLLER Y HÖFER (2014)

Esta conclusión también está respaldada por los resultados del indicador CERI. La probabilidad de exposición a inundaciones es un 26,0% más alta para la categoría COFIVI-I (excelente) y un 13,0% más alta para la categoría COFIVI-II (alta) en comparación con los demás grupos (gráfico 6). La probabilidad de exposición al calor extremo en la RMS marca un patrón inverso: cuanto más baja (deficitaria, precaria) es la categoría COFIVI, más alta es la probabilidad de que se ubique en zonas expuestas al calor extremo. El gráfico 6 muestra claramente que las viviendas de condiciones físicas precarias (COFIVI-V) tienen una probabilidad superior a 50% de exposición al calor extremo, mayor que la de los demás grupos. En cambio, las viviendas con excelentes condiciones físicas (COFIVI-I) tienen una probabilidad de un -63,2% de exposición al calor extremo, significativamente menor que los demás grupos.

Para formular políticas de adaptación, es fundamental reconocer que es más probable que las viviendas de alta calidad se encuentren en áreas de inundación, lo que difiere del caso de exposición al calor extremo. Para este último caso, las viviendas con condiciones físicas deficientes o de baja calidad son las que muestran una elevada probabilidad de exposición.

**GRÁFICO 6 | Porcentaje de probabilidad de exposición (CERI) a inundaciones y al calor extremo por condición física de la vivienda (índice COFIVI), RMS, 2002**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INE (2002), MÜLLER Y HÖFER (2014)

### La dimensión urbano-rural en los patrones espaciales de la vulnerabilidad

El cambio climático tendrá implicaciones tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Revisando la bibliografía internacional, se advierte una tendencia hacia el argumento de que las áreas rurales son más vulnerables en comparación con las áreas urbanas, debido a la dependencia de las economías locales respecto del sector primario (Cutter et al., 2000; Cross, 2001; Leichenko & O'Brien, 2002). Siguiendo a Cross (2001), la economía rural es altamente dependiente del sector agrícola, el cual es sensible a sucesos climáticos como sequías, inundaciones, heladas y granizadas. Así, estos sucesos pueden resultar perjudiciales para los agricultores. Los cultivos y la población rural se ven afectados por el aumento de los precios al consumidor (Mysiak et al., 2012) y por las pérdidas en la cosecha y en ingresos. Estos cambios exponen a la población rural a condiciones muchas veces desconocidas (Leichenko & O'Brien, 2002) y estrechamente relacionadas con la infraestructura básica (Cross, 2001). Además, el área rural se ve afectada por cambios en el uso del suelo –particularmente en la periferia urbana– producidos por la deforestación, el aumento de la impermeabilidad y la erosión de los suelos, y que promueven inundaciones, islas de calor y deslizamientos (Cross, 2001; Krellenberg et al., 2013; Müller & Höfer, 2014). Por ello, la vulnerabilidad de las áreas rurales debe ser entendida desde una perspectiva integrada y polifacética (Leichenko & O'Brien, 2002), la cual exige un análisis que integre una amplia variedad de indicadores de vulnerabilidad.

Una primera aproximación a la temática que indague en la dimensión urbano-rural en la vulnerabilidad a través del análisis cuantitativo de la población afectada por inundaciones y el calor extremo en ambas áreas, no permite conclusiones sobre las posibles implicaciones para el sector agrícola. Es decir, no se evaluarán los impactos del cambio climático sobre el sector primario. Consecuentemente,

revisando los datos de la RMS, se destacaron cambios en el uso del suelo entre los años 2001, 2005 y 2009. Según Müller y Höfer (2014), el crecimiento de las áreas edificadas ha sido muy alto en el período entre 2001 y 2005 en comunas rurales como Colina (455 ha), Lampa (333 ha), Buin (263 ha) y Talagante (212 ha). Entre los años 2005 y 2009, la expansión urbana seguía en las comunas de Lampa (1077 ha) y Colina (142 ha). Esta expansión urbana ha ido acompañada por una reducción de áreas verdes y de zonas agrícolas que ha resultado en cambios en la cobertura vegetal de las comunas rurales de la RMS entre los años 2001 y 2009 (Müller & Höfer, 2014). El impacto de la expansión urbana es especialmente alto en las comunas de la periferia urbana. Un ejemplo es la comuna de Lampa, que ha sufrido pérdidas de áreas verdes de 400 ha y de áreas agrícolas de 740 ha entre 2001 y 2005, y otras 302 ha de áreas verdes entre 2005 y 2009. Otras comunas rurales, como Colina, Calera de Tango, María Pinto y Pirque, se caracterizan por una disminución de áreas agrícolas entre 201 ha y 570 ha. Siguiendo a Müller & Höfer (2014), es muy probable que la expansión urbana y el cambio de los patrones del uso de suelo fortalezcan el aumento de las amenazas y expongan a personas, hogares y viviendas a inundaciones y al calor extremo, tanto en áreas rurales como urbanas.

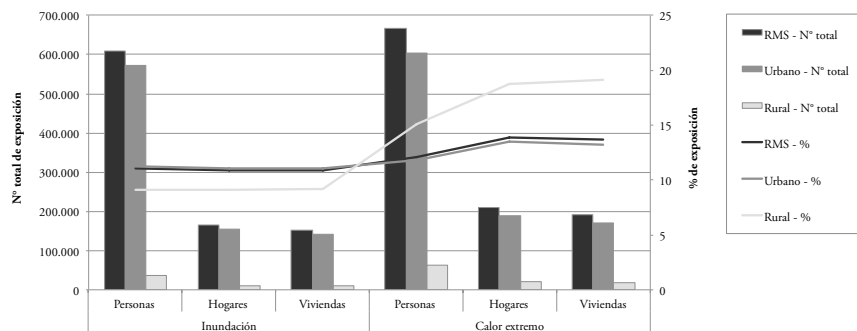
Ya en 2002, aproximadamente 610.000 personas en la RMS fueron expuestas a inundaciones (11,1%) y 666.000 personas (12,1%) al calor extremo (gráfico 7). Incluyendo la dimensión urbano-rural en la distribución de estas amenazas, es evidente que hay algunas diferencias. La exposición a inundaciones, según datos disponibles, es claramente sobresaliente para la población urbana que está más afectada, tanto en cifras absolutas como relativas. Aquí sobresalen las comunas de Vitacura (34%), Lo Barnechea (30%) y La Reina (28%), todas localizadas en el piedemonte andino. Estas comunas han experimentado un importante aumento en las superficies construidas entre 2001 y 2005. Vitacura incrementó su área edificada en 255 ha, Lo Barnechea en 399 ha y La Reina en 214 ha (Müller, 2012). La pérdida de áreas de retención y el aumento de superficies impermeables ha llevado a altas cifras de personas expuestas a inundaciones.

El calor extremo, en cambio, afecta con un 15,1% mayoritariamente a la población rural, si se consideran las cifras relativas (gráfico 7). Destacan las comunas de Lampa (27%), Colina (26%) y Talagante (16%). En particular las comunas de Lampa y Colina han experimentado un cambio profundo en el uso del suelo, parecido al que se ha observado para las comunas del piedemonte andino. Aquí, igual que en otras áreas de la RMS, la expansión urbana ha llevado al sellado de varias superficies agrícolas con nuevos desarrollos urbanos y proyectos inmobiliarios. En el caso de las áreas rurales, es muy probable que estos cambios en el uso del suelo hayan promovido un aumento del calor extremo en estas áreas.

Resumiendo, el alto nivel de expansión espacial de las áreas urbanas en la RMS ha dado lugar a importantes cambios en el uso del suelo, entre ellos la pérdida de áreas verdes o naturales y de zonas agrícolas para ser usadas como nuevas zonas residenciales y para infraestructuras de transporte, de servicios y de comercio. Esto lleva a una perturbación de los ecosistemas y a un aumento de las amenazas por inundación y de calor extremo. Los resultados indican la necesidad de adaptar tanto las áreas urbanas como las rurales a los efectos del cambio climático, y llaman a

elaborar medidas específicas de adaptación para las áreas rurales y urbanas. Como dice Bankoff (2001), los asentamientos rurales no son “*less at risk than their urban counterparts*” (p. 26). Resumiendo, seguimos el argumento de Mitchell (1999), que considera que la predominancia de sucesos climáticos en áreas rurales oculta el hecho de que las áreas urbanas están surgiendo como los principales lugares de desastres naturales.

**GRÁFICO 7 | Exposición a inundaciones y al calor extremo según el área urbano-rural, RMS, 2002**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INE (2002), MÜLLER Y HÖFER (2014)

### Lecciones para la adaptación de la RMS al cambio climático

Los resultados obtenidos y discutidos en el presente artículo muestran que el número total y el porcentaje de exposición de los hogares y las viviendas a inundaciones y al calor extremo dentro de la RMS evidencian la existencia de grupos vulnerables frente a las amenazas climáticas y que este número aumentará en el largo plazo. En general, la exposición a inundaciones y al calor extremo para la RMS no se limita a los hogares con un determinado nivel socioeconómico o una particular condición física de la vivienda, sino que afecta a todas las categorías examinadas. Las personas más expuestas a las amenazas no se encuentran exclusivamente en los estratos socioeconómicos más bajos. Por el contrario, la comparación de la probabilidad de exposición muestra que los estratos más altos están más expuestos a fenómenos de inundación, mientras que los estratos más bajos son más vulnerables al calor extremo. Por tanto, es la amenaza lo que es diferente. No obstante, los patrones de distribución muestran un gran número de familias de estratos socioeconómicos medios y bajos que están expuestas a inundaciones y que necesitan medidas específicas de adaptación. Esta depende también de las experiencias previas con las inundaciones o el calor extremo, así como de las capacidades de recuperarse y adaptarse a ellos. Es decir, aunque los grupos socioeconómicos más altos están comparativamente más expuestos a las inundaciones, ello no significa que sufran más daños, puesto que cumplen con medidas de protección –por ej. muros de protección (Müller, 2012)– o están más equipados para protegerse y reaccionar a posibles

daños (véase Kuhlicke et al., 2012). También en términos de exposición al calor extremo, sería interesante determinar si los patrones de distribución son el resultado de nuevos estilos de vida y de una elección deliberada para ganar prestigio social, en especial referencia a las viviendas de clase media y alta, que se han convertido –por ej. en España y California– en factores que determinan la exposición a esta amenaza (Romero-Calcerrada, Novillo, Millington & Gómez-Jiménez, 2008). Por tanto, es necesario analizar con mayor profundidad la susceptibilidad y la capacidad de recuperación de la población afectada y las causas profundas de los patrones de exposición a las amenazas mediante la realización de estudios cualitativos a nivel local (Krellenberg et al., 2014).

Resumiendo, los resultados sugieren implementar distintas medidas de adaptación si se desea reducir la vulnerabilidad en la RMS. Las medidas de adaptación deberían considerar los patrones específicos de exposición a las amenazas. Es evidente que tales medidas deberían ser acordes a las estrategias generales de adaptación, por ej. las desarrolladas en la educación y la planificación urbana, e integradas en las políticas urbanas. Depende de las políticas de adaptación al cambio climático y del desarrollo urbano que se refuerce la capacidad para proteger a la población expuesta, disminuir su vulnerabilidad y, sobre todo, evitar un incremento de nuevas áreas expuestas.

### Conclusión

El interés de este artículo se centró en indagar en las posiciones teóricas sobre los patrones de distribución de la vulnerabilidad, los que habitualmente se anticipan en el mundo académico. Estas posiciones se contrapusieron con evidencias empíricas derivadas de cálculos estadísticos. Nuestro análisis demuestra una conclusión destacable: no existe un patrón específico en la distribución espacial de la vulnerabilidad (exposición), sino que esta se encuentra determinada por la amenaza, afectando a todas las categorías de la dimensión socioeconómica, físico-constructiva y urbano-rural. Hemos argumentado por qué se deberían verificar atentamente las vulnerabilidades frente a los impactos del cambio climático en la RMS.

Para la dimensión socioeconómica, la hipótesis de que los patrones de distribución de las vulnerabilidades están determinados por los estratos socioeconómicos más bajos, formulada por diferentes autores (por ej. Dasgupta, 1995; Cutter et al., 2000; Satterthwaite, Huq, Pelling, Reid & Lankao, 2007), solo se confirma parcialmente para la RMS, donde la exposición a inundaciones y al calor extremo no se limita a un determinado estrato socioeconómico. Al contrario, los resultados indican que las familias acomodadas son de igual modo vulnerables a los impactos del cambio climático, por su lugar de residencia en zonas de alto riesgo de inundaciones, mientras que las familias de bajos recursos están más afectadas por el calor extremo. Al analizar la dimensión socioeconómica de la vulnerabilidad, se debería reconocer su variabilidad espacial, así como la sensibilidad con la cual los diferentes grupos de la sociedad anticipan y se preparan para estos impactos del cambio climático (Bohle, Downing & Watts, 1994). Además, estas observaciones indican que en sociedades tan desiguales y estratificadas como las de América Latina, es muy probable que la susceptibilidad y la capacidad de recuperación desempeñen un

papel importante. Eso va conforme con la nueva definición de la vulnerabilidad del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2012), que excluye la “exposición” como componente integral de la vulnerabilidad. Ello quizá porque la forma de disminuir la vulnerabilidad se limitó en muchos casos a reducir la exposición sin mejorar la calidad de vida.

En la dimensión físico-constructiva en los patrones de distribución de la vulnerabilidad, sostuvimos que es más probable que las viviendas con excelentes o valiosas condiciones físicas se encuentren en áreas de inundaciones, lo que difiere en el caso de la exposición al calor extremo. Las viviendas con condiciones físicas deficientes son las que muestran una elevada probabilidad de exposición. Aunque los nuevos proyectos inmobiliarios no necesariamente se desarrollan en áreas de exposición a amenazas, podrían intensificarlas e influir en su crecimiento a mediano y largo plazo. Se observan tendencias semejantes a las de la dimensión socioeconómica, donde el lugar de residencia influye en el grado de vulnerabilidad y la condición física de la vivienda no es el factor determinante.

Finalmente, en la dimensión urbano-rural, argumentamos que las diferencias entre la exposición a inundaciones y al calor extremo en las áreas urbanas y rurales difieren en un grado menor, por lo cual ambos tipos de áreas deberían ser adaptadas a los impactos del cambio climático en función de su contexto específico. A mediano y largo plazo es muy probable que todas las áreas, independientemente de que sean urbanas o rurales, experimenten un aumento en la exposición de su población y sus hogares. No obstante, esto dependerá de las políticas de adaptación al cambio climático y de la capacidad de recuperación de la sociedad urbana y rural. Aunque las áreas rurales ya han empezado a adaptarse a la variabilidad climática con mecanismos para enfrentarse a sequías e inundaciones, se ha observado pocos esfuerzos de adaptación en las áreas urbanas, posiblemente por la escasa conciencia de los gobiernos locales (Hardoy & Pandiella, 2009).

Dado que la exposición al cambio climático afecta a todos los sectores de la sociedad y de la vida urbana, debería tratársela como una tarea política transversal a mediano y largo plazo. Siguiendo en esta línea, sería necesario que las estrategias políticas de adaptación al cambio climático reconocieran los elementos contextuales de las vulnerabilidades, que varían entre individuos y grupos sociales, así como entre territorios y a través del tiempo. Por ello, la vulnerabilidad al cambio climático no debería tratarse de forma estática, sino como una realidad dinámica que adopta diferentes formas y niveles (Handmer, Dovers & Downing, 1999; Leichenko & O'Brien, 2002; Eriksen, Brown & Kelly, 2005; Thomas & Twyman, 2005; Eriksen & O'Brien, 2007). A través de los resultados obtenidos, se podría subrayar que el grado de vulnerabilidad que ya existe en la RMS invita a llevar a cabo acciones locales. Para minimizar el impacto de las amenazas por inundación y calor extremo, se requiere el desarrollo y la puesta en práctica de medidas de adaptación concretas. Es de suma importancia que se analice con profundidad todos los componentes de la vulnerabilidad. Las siguientes preguntas podrían resultar estimulantes: ¿cuál es el grado de preparación de los habitantes expuestos a amenazas hidroclimáticas? ¿Cómo se recuperarían ante catástrofes naturales?



## Referencias bibliográficas

- Adger, W. N. & Kelly, P. M. (1999). Social vulnerability to climate change and the architecture of entitlements. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 4(3-4), 253-266. doi: 10.1023/A:1009601904210
- Adger, W. N., Agrawala, S., Mirza, M. M. Q., Conde, C., O'Brien, K., Pulhin, J., ... Takahashi, K. (2007). Assessment of adaptation practices, options, constraints and capacity. En M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, C. E. Hanson & P. J. van der Linden (Eds.), *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of working group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 719-743). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ayala, L., Espinoza, G. & Saragoni, R. (1987). *Estudio de Áreas de Riesgo por Inundación. Segunda Parte*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Bankoff, G. (2001). Rendering the world unsafe: "Vulnerability" as western discourse. *Disasters*, 25(1), 19-35. doi: 10.1111/1467-7717.00159
- Banzhaf, E., Kindler, A., Müller, A., Metz, K., Reyes-Paecke, S. & Weiland, U. (2012). Land-use change, risk and land-use management. En D. Heinrichs, K. Krellenberg, B. Hansjürgens & F. Martínez (Eds.), *Risk Habitat Megacity* (pp. 127-154). Heidelberg: Springer.
- Bell, M. L., O'Neill, M. S., Ranjit, N., Borja-Aburto, V. H., Cifuentes, L. A. & Gouveia, N. C. (2008). Vulnerability to heat-related mortality in Latin America: A case-crossover study in São Paulo, Brazil, Santiago, Chile and Mexico City, Mexico. *International Journal of Epidemiology*, 37(4), 796-804. doi: 10.1093/ije/dyn094
- Birkmann, J., Cardona, O. D., Carreño, M. L., Barbat, A. H., Pelling, M., Schneiderbauer, S., ... Welle, T. (2013). Framing vulnerability, risk and societal responses: the MOVE framework. *Natural Hazards* 67(2), 193-211. doi: 10.1007/s11069-013-055
- Bohle, H. G., Downing, T. E. & Watts, M. J. (1994). Climate change and social vulnerability: Toward a sociology and geography of food insecurity. *Global Environmental Change Volume*, 4(1), 37-48. [http://dx.doi.org/10.1016/0959-3780\(94\)90020-5](http://dx.doi.org/10.1016/0959-3780(94)90020-5)
- Burton, I., Kates, R. & White, G. F. (1993). *The environment as hazard* (2a ed.). Nueva York: Guilford Press.
- Cáceres, G. & Sabatini, F. (Eds.). (2004). *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago de Chile: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- Chambers, R. (1989). Editorial Introduction: Vulnerability, coping and policy. *IDS Bulletin*, 20(2), 1-7. doi: 10.1111/j.1759-5436.1989.mp20002001.x
- Cortés, G., Schaller, S., Rojas, M., García, L., Descalzi, A., Vargas, L. & McPhee, J. (2012). *Assessment of the current climate and expected climate changes in the Metropolitan Region of Santiago de Chile*. Leipzig: UFZ (Helmholtz Centre for Environmental Research) Report.
- Cross, J. A. (2001). Megacities and small towns: Different perspectives on hazard vulnerability. *Environmental Hazards*, 3(2), 63-80. [http://dx.doi.org/10.1016/S1464-2867\(01\)00020-1](http://dx.doi.org/10.1016/S1464-2867(01)00020-1)
- Cutter, S. L., Boruff, B. J. & Shirley, W. L. (2003). Social vulnerability to environmental hazards. *Social Science Quarterly*, 84(2), 242-261. En <http://bit.ly/1j9Pa8X>

- Cutter, S. L., Mitchell, J. T. & Scott, M. S. (2000). Revealing the vulnerability of people and places: A case study of Georgetown County, South Carolina. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(4), 713-737. doi: 10.1111/0004-5608.00219
- Dasgupta, P. (1995). Population, poverty, and the local environment. *Scientific American*, 272(2), 40-45. doi: 10.1038/scientificamerican0295-40
- Domènech, L., Supranamiam, M. & Saurí, D. (2010). Droughts. Citizens' risk awareness and responses to the 2007-2008 drought episode in the Metropolitan Region of Barcelona (MRB). En G. Wachinger & O. Renn (Eds.), *Risk perception and natural hazards* (pp. 47-56). CapHaz-Net, WP3. D3.1 – Version 3. Stuttgart.
- Ebert, A., Welz, J., Heinrichs, D., Krellenberg, K. & Hansjürgens, B. (2010). Socio-environmental change and flood risks: The case of Santiago de Chile. *Erdkunde*, 64(4), 303-313. <http://dx.doi.org/10.3112/erdkunde.2010.04.01>
- Eriksen, S., Brown, K. & Kelly, P. M. (2005). The dynamics of vulnerability: Locating coping strategies in Kenya and Tanzania. *Geographical Journal*, 171(4), 287-305. doi: 10.1111/j.1475-4959.2005.00174.x
- Eriksen, S. H. & O'Brien, K. (2007). Vulnerability, poverty and the need for sustainable adaptation measures. *Climate Policy*, 7(4), 337-352. doi: 10.1080/14693062.2007.9685660
- Feito, L. (2007). Vulnerabilidad. *Anales de Sistema Sanitario de Navarra*, 30(3), 7-22. En [http://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S1137-66272007000600002&script=sci\\_abstract](http://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S1137-66272007000600002&script=sci_abstract)
- Fuchs, S., Kuhlicke, C. & Meyer, V. (2011). Editorial for the special issue: vulnerability to natural hazards – the challenge of integration. *Natural Hazards*, 58(2), 609-619. doi: 10.1007/s11069-011-9825-5
- González, D. & Rodríguez, J. (2006). Redistribución espacial y migración interna de la población en Chile en los últimos 35 años (1965-2002): una síntesis de la hipótesis y la evidencia. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, 21(2), 369-406.
- Handmer, J. W., Dovers, S. & Downing, T. E. (1999). Societal vulnerability to climate change and variability. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 4(3-4), 267-281.
- Hardoy J. & Pandiella, G. (2009). Urban poverty and vulnerability to climate change in Latin America. *Environment and Urbanization*, 21(1), 203-224.
- Heinrichs, D., Krellenberg, K. & Fragkias, M. (2013). Urban responses to climate change: Theories and governance practice in cities of the global South. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 1865-1878. doi: 10.1111/1468-2427.12031
- Heinrichs, D., Krellenberg, K., Hansjürgens, B. & Martínez, F. (2011). *Risk Habitat Megacity*. Heidelberg: Springer.
- Hewitt, K. (1997). *Regions of risk: A geographical introduction to disasters*. Essex, RU: Longman.
- Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE*, 30(91), 29-52. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100003>
- Höfer, R. (2013). *Remote sensing based derivation of urban structure types to assess hydro-meteorological impacts in highly dynamic urban agglomerations in Latin America* (PhD dissertation 06/2013). Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research (UFZ). En <https://www.freidok.uni-freiburg.de/data/9218>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2002). *Censos de Población y Vivienda 2002*. Santiago de Chile. En [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos/censo\\_poblacion\\_vivienda.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos/censo_poblacion_vivienda.php)

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2012). *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [C. B. Field, V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, ... P. M. Midgley (Eds.)]. Nueva York: Cambridge University Press.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-29. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- Jordán, R., Rehner, J. & Samaniego, J. (2012). Megacities in Latin America: Role and challenges. En D. Heinrichs, K. Krellenberg, B. Hansjürgens. & F. Martínez (Eds.), *Risk habitat megacity* (pp. 19-35). Heidelberg: Springer.
- Kantor, P. & Nair, P. (2005). Vulnerability among slum dwellers in Lucknow, India: Implications for urban livelihood security. *International Development Planning Review*, 27(3), 333-358. doi: <http://dx.doi.org/10.3828/idpr.27.3.4>
- Katzman, R. & Filgueira, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. [LC/MVD/R.176/Rev.1/E ]. Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10816/LC-R176.pdf>
- Krellenberg, K., Müller, A., Schwarz, A., Höfer, R. & Welz, J. (2013). Flood and heat hazards in the Metropolitan Region of Santiago de Chile and the socio-economics of exposure. *Applied Geography*, 38, 86-95. <http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2012.11.017>
- Krellenberg, K., Link, F., Welz, J., Harris, J., Barth, K. & Irarrazaval, F. (2014). Supporting local adaptation: The contribution of socio-environmental fragmentation to urban vulnerability. *Applied Geography*, 55, 61-70. <http://dx.doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.08.013>
- Kuhlicke, C., Scolobig, A., Tapsell, S., Steinführer, A. & de Marchi, B. (2011). Contextualizing social vulnerability: Findings from case studies across Europe. *Natural Hazards*, 58(2), 789-810. doi: 10.1007/s11069-011-9751-6
- Kuhlicke, C., Kabisch, S., Krellenberg, K. & Steinführer, A. (2012). Urban vulnerability under conditions of global environmental change. Conceptual reflections and empirical case examples of growing and shrinking cities. En S. Kabisch, A. Kunath, P. Schweizer-Ries & A. Steinführer (Eds.), *Vulnerability, Risks and Complexity: Impacts of Global Change on Human Habitats* (pp. 27-38). Göttingen: Hogrefe.
- Lafortezza, R., Carrus, G., Sanesi, G. & Davies, C. (2009). Benefits and well-being perceived by people visiting green spaces in periods of heat stress. *Urban Forestry and Urban Greening*, 8(2), 97-108. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ufug.2009.02.003>
- Leichenko, R. & O'Brien, K. (2002). The dynamics of rural vulnerability to global change. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 7(1), 1-18. En <http://bit.ly/1OixvHf>
- Magrin, G., Gay García, C., Cruz Choque, D., Giménez, J. C., Moreno, A. R., Nagy, G. J., ... Villamizar, A. (2007). Latin America. Climate Change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability. En M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden & C. E. Hanson (Eds.), *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 581-615). Cambridge: Cambridge University Press.

- McCarthy, J. J., Canziani, O. F., Leary, N. A., Dokken, D. J. & White, K. S. (2001). *Climate change 2001: Impacts, adaptation and vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). (2008). *Propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago*. Santiago: Autor.
- Mitchell, J. K. (1999). Megacities and natural disasters: a comparative analysis. *GeoJournal*, 49(2), 137-142.
- Müller, A. (2012). *Areas at risk. Concept and methods for urban flood risk assessment. A case study of Santiago de Chile*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Müller, A. & Höfer, R. (2014). The impacts of climate and land-use change on flood and heat hazards. En K. Krellenberg & B. Hansjürgens (Eds.), *Climate Adaptation Santiago* (pp. 107-126). Heidelberg: Springer.
- Mysiak, J., Calliari, E., Carrera, L., Maziotis, A., Van Der Keur, P., Luther, J. & Kuhlicke, C. (2012). CATALYST – Report on issues, gaps and opportunities, network coverage. Deliverable 2.2. En [http://www.catalyst-project.eu/doc/dl\\_2-2.pdf](http://www.catalyst-project.eu/doc/dl_2-2.pdf)
- O'Brien, K., Leichenko, R., Kelkar, U., Venema, H., Aandahl, G., Tompkins, H., ... West, J. (2004). Mapping vulnerability to multiple stressors: climate change and globalization in India. *Global Environmental Change*, 14(4), 303-313. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2004.01.001>
- O'Brien, K., Eriksen, S., Nygaard, L. & Schjolden, A. (2007). Why different interpretations of vulnerability matter in climate change discourses. *Climate Policy*, 7(1), 73-88. doi: 10.1080/14693062.2007.9685639
- Pelling, M. (2002). Assessing urban vulnerability and social adaptation to risk: evidence from Santo Domingo. *International Development Planning Review*, 24(1), 59-76. doi: <http://dx.doi.org/10.3828/idpr.24.1.4>
- Pelling, M. (1999). The political ecology of flood hazard in urban Guyana. *Geoforum*, 30(3), 249-261. [http://dx.doi.org/10.1016/S0016-7185\(99\)00015-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0016-7185(99)00015-9)
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N° 6 (LC/L.1490-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadística y Proyecciones Económicas. En <http://bit.ly/1ODdmcR>
- Pizarro Hofer, R. (1999). *Vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Puente, S. (1999). Social vulnerability to disaster in Mexico City. En J. K. Mitchell (Ed.), *Crucibles of hazard: Mega-cities and disasters in transition* (pp. 295-334). Tokyo: United Nations University Press.
- Romero, H. & Vásquez, A. (2005). Evaluación ambiental del proceso de urbanización de las cuencas del piedemonte andino de Santiago de Chile. *EURE*, 31(94), 97-118. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400006>
- Romero, H., Moscoso, C. & Smith, P. (2009). Lecciones y conclusiones sobre la falta de sustentabilidad ambiental del crecimiento espacial de las ciudades chilenas. En R. Hidalgo, C. de Mattos & F. Arenas (Eds.), *Chile del país urbano al país metropolitano* (pp. 89-110). Santiago: Serie GEOlibros/EURE-Libros.

- Romero-Calcerrada, R., Novillo, C. J., Millington, J. D. A. & Gómez-Jiménez, I. (2008). GIS analysis of spatial patterns of human-caused wildfire ignition risk in the sw of Madrid (Central Spain). *Landscape Ecology*, 23(3), 341-354. doi: 10.1007/s10980-008-9190-2
- Romero Lankao, P. (2010). Water in Mexico City: What will climate change bring to its history of water-related hazards and vulnerabilities? *Environment and Urbanization*, 22(1), 157-178. doi: 10.1177/0956247809362636
- Ruiz-Tagle, J. & López, E. (2014). El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *EURE*, 40(119), 25-48. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100002>
- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE*, 26(77), 49-80. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700003>
- Sabatini, F., Salcedo, R., Wormald, G. & Cáceres, G. (Eds.). (2010). *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>
- Satterthwaite, D., Huq, S., Pelling, M., Reid, H. & Lankao, P. R. (2007). *Adapting to climate change in urban areas. The possibilities and constraints in low- and middle-income nations*. Londres: International Institute for Environment and Development.
- Swyngedouw, E., Kaika, M. & Castro, E. (2002). Urban water: A political-ecology perspective. *Built Environment*, 28(2), 124-137. En [http://eprint.ncl.ac.uk/pub\\_details2.aspx?pub\\_id=47331](http://eprint.ncl.ac.uk/pub_details2.aspx?pub_id=47331)
- Thomas, D. S. G. & Twyman, C. (2005). Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies. *Global Environmental Change*, 15(2), 115-124. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2004.10.001>
- Uitto, J. I. (1998). The geography of disaster vulnerability in megacities: A theoretical framework. *Applied Geography*, 18(1), 7-16. [http://dx.doi.org/10.1016/S0143-6228\(97\)00041-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0143-6228(97)00041-6)
- Walker, G., Burningham, K., Fielding, J., Smith, G., Thrush, D. & Fay, H. (Eds.). (2006). *Addressing environmental inequalities. Flood risk*. Bristol: Environment Agency.
- Ward, P. M. (1998). *Mexico City* (2a ed.). Chichester, Nueva York: John Wiley and Sons.
- Welz, J. (2014). *Segregation und Integration in Santiago de Chile zwischen Tradition und Umbruch*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Welz, J., Schwarz, A. & Krellenberg, K. (2014). Understanding hazard exposure for adaptation in a climate change context. En K. Krellenberg & B. Hansjürgens (Eds.), *Climate Adaptation Santiago* (pp. 127-147). Heidelberg: Springer.
- Winchester, L. (2008). La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat. *EURE*, 34(103), 27-47.
- Winchester, L. & Szalachman, R. (2012). The urban poor's vulnerability to climate change in Latin America and the Caribbean. En D. Hoornweg, M. Freire, M. J. Lee, P. Bhada-Tata & B. Yuen (Eds.), *Cities and the urgent challenges of climate change: introduction* (pp. 727-751) (Vol. 2 de *Cities and climate change: responding to an urgent agenda*. Urban development series). Washington D.C.: The Worldbank.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. (2004). *At risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Londres: Routledge.

Wisner, B. (1998). Marginality and vulnerability: Why the homeless of Tokyo don't "count" in disaster preparations. *Applied Geography*, 18(1), 25-33. [http://dx.doi.org/10.1016/S0143-6228\(97\)00043-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0143-6228(97)00043-X)

# Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso (Chile)

**Pablo Millán-Millán.** Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

**RESUMEN** | El tema de las habitaciones para obreros fue una cuestión que afectó generalizadamente a las grandes ciudades, sobre todo a finales del siglo XIX. Chile fue uno de los países precursores en abordar esta problemática, con la formulación de un novedoso aparato legislativo *ad hoc*. La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 enfrentó esta situación intentando plantear soluciones a un conflicto que se hacía cada vez más acuciante –el de las necesidades de vivienda de las crecientes masas obreras– sin embargo, su impacto en la sociedad no se dio de forma homogénea. En el caso de Valparaíso, la ubicación geográfica singular de la ciudad, sus limitadas posibilidades de desarrollo espacial y el contexto de precariedad social y material de su población, constituyeron obstáculos para el logro de los resultados esperados de dicha ley. En este artículo se analizan sus impactos en algunos aspectos urbanos y territoriales de la ciudad porteña, que acabaron configurando un modelo urbano híbrido y exclusivo que ha pervivido hasta nuestros días.

**PALABRAS CLAVE** | vivienda, política habitacional, estructura urbana.

**ABSTRACT** | *The issue of workers' housing affected most big cities in the world, chiefly at the end of the XIX century. Chile was one of the pioneer countries in enacting a law system built to confront the core of the problem. The 1906 Workers' Housing Law dealt with a new situation – the growing needs of blue-collar workers regarding housing – trying to implement solutions to an ever more pressing problem, although it did not affect all of society in a similar way. In the case of Valparaíso, its particular geographical location, limited possibilities of spatial development and a context of material and social needs prevented this Law to achieve its expected results. This paper analyses the Law's impact on some of Valparaíso's territorial and urban aspects, leading to the configuration of a hybrid and exclusive urban model which has so far survived.*

**KEY WORDS** | *housing, housing policy, urban structure.*



## Introducción

El final del siglo XIX muestra en Valparaíso un contexto en el que la pobreza y la necesidad de vivienda se dejaron sentir de manera acuciante, como en muchas otras grandes ciudades que crecían a un ritmo vertiginoso. Agudizada esta situación por las malas condiciones de vida de los grupos populares, que se iban incrementando con las numerosas migraciones campo-ciudad tras mejores condiciones laborales, se fueron buscando soluciones parciales, sobre todo tras sufrir la ciudad alguna catástrofe, como inundaciones o terremotos (De Ramón, 1990, p. 6).

Tal situación no era privativa de Valparaíso, sino vigente en todas las grandes ciudades del mundo occidental. Y en todas ellas, conforme se agudizaba la “cuestión social” —que tuvo en la problemática de la vivienda parte de su origen—, fue haciéndose más patente para los grupos sociales más reivindicativos la precaria situación habitacional de los sectores obreros. Se hizo evidente con ello la necesidad de una legislación que se hiciera cargo de las carencias en ese ámbito, demanda que acabó materializándose en el Congreso Internacional de Casas Baratas de París, de 1889. De estos encuentros surgirían las nuevas políticas habitacionales que fueron adoptando diferentes países (Capel, 2002, p. 376).

En el escenario de graves carencias habitacionales y de demandas de condiciones mínimas de habitabilidad e higiene como las que proliferaban en el mundo urbano del país, surgió la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 en Chile, legislación novedosa en cuanto sería precursora en abordar estos problemas y pionera en el contexto latinoamericano. Las primeras iniciativas legales en enfrentar este tema de forma específica habían sido la ley belga de 1889 y la inglesa de 1890, en las que se basaría la chilena para su elaboración. Esta ley fue coetánea a varias similares que surgieron en Europa, como en el caso de Italia en 1903 o la Ley de Casas Baratas de España, de 1911 (Hidalgo, 2000).

Firmada durante el gobierno de Germán Riesco, la Ley de Habitaciones Obreras fue la primera legislación de carácter social relativa a la vivienda social en Chile. A través de ella se estableció como modelo de gestión la generación de los Consejos Departamentales de Habitaciones para Obreros, que funcionarían en las principales ciudades del país a cargo de velar por el cumplimiento de los objetivos del texto: construir, higienizar y normalizar la vivienda popular (Silva, 1997, p. 12).

En un momento de la historia en que las grandes ciudades crecían a un ritmo exponencial extendiéndose como *manchas de aceite*, merece especial atención una población limitada topográfica, espacial y materialmente, como la de Valparaíso, lo que hace de este caso un ejemplo de referencia. Su importante papel económico en el país, su ubicación y configuración como ciudad-puerto, su alta concentración social a fines del siglo XIX y su singularidad topográfica, serán el argumento que nos lleve a plantearnos cómo se aplicó esta ley y qué resultados obtuvo. Si bien su aplicación en Santiago ha sido estudiada en diversas investigaciones y artículos que caracterizan históricamente la destrucción de numerosas habitaciones insalubres y la construcción de *cités* en la capital, el caso de Valparaíso ha permanecido ignorado hasta la fecha. La complejidad urbana y social que encerraba la ciudad-puerto en el momento en que surgió esta ley, tras haber sufrido un devastador terremoto e



incendio (Rodríguez & Gajardo, 1906, p. 41), hace si cabe más acuciante la necesidad de profundizar en su estudio. Si a todo ello unimos la carencia o parcialidad de fuentes documentales sobre el periodo de tiempo comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y el comienzo del siglo XX en Valparaíso, entendemos el porqué de estudiar a fondo las existentes.

Esta investigación analiza histórica y urbanísticamente el impacto que la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 tuvo en Valparaíso, las transformaciones que generó en la ciudad y las consecuencias de estas. Unido a ello, el artículo expone las causas por las que la citada legislación no obtuvo los objetivos deseados. En este sentido, estudia la repercusión de las tres funciones principales de esta ley: la nueva construcción generada; el proceso de higienización de las construcciones existentes, materializado tanto en rehabilitación como en demolición; y la normalización que sentará las bases de unas nuevas viviendas, higiénicas y baratas.

### Contexto urbano y social de Valparaíso a finales del siglo XIX

La ciudad de Valparaíso es uno de los asentamientos urbanos más antiguos de Chile. Su ubicación, así como su relación con la costa, han ido conformando una identidad local basada en la relación de la ciudad con el puerto y en un entorno geográfico característico, distinguiéndose claramente la *bahía*, como zona marítima; el *plan*, como la zona plana de la ciudad; y los *cerros*. Desde su origen ha vivido de la actividad portuaria, vinculando así todo su desarrollo urbano al componente globalizador que encierra este tipo de economía. Sus condiciones topográficas específicas y los contextos de modernidad que vieron su desarrollo, han condicionado la fisonomía de la ciudad. Al respecto, Miriam Waisberg (1999) señala que “Valparaíso construye su identidad acuñando características arquitectónicas condicionadas por factores geográficos y sociales insoslayables” (p. 153).

El crecimiento de la ciudad se ha estructurado a lo largo del tiempo a partir de las características naturales de su emplazamiento. La arquitectura se adaptó a las condiciones naturales del sitio, mezclándose con las construcciones europeas de corte victoriano, herencia de los inmigrantes británicos, alemanes o franceses que llegaron a sus costas durante el siglo XIX (Sánchez & Morales, 2009, p. 91). Valparaíso se configuró como centro de la economía del país, con el puerto y la actividad mercantil en torno a él como los principales agentes de desarrollo. Los bancos, las compañías navieras y las exportadoras fueron muy pronto las aglutinadoras de todo el capital económico de la zona. Por otro lado, y debido al auge comercial, desde mediados del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, Valparaíso concentró la mayoría de las sedes de las nuevas sociedades mineras e industriales, oficinas de ferrocarriles, compañías mercantiles y aseguradoras, y acogió, por ende, una elite social vinculada a ellas (Lorenzo, 2012, p. 14). La ciudad llegó a ser una ventana al exterior, importando tendencias, modas y mercancías. Y junto con ello, el auge comercial originado en ese momento por el incremento de las exportaciones y el desarrollo minero y agrícola, dio lugar a un clima de atracción social y de movimientos migratorios del campo a la ciudad, situación por la cual Valparaíso pasó de tener 52.413 habitantes en 1854 a 193.205 en 1930 (Hurtado, 1966, p. 168).

Valparaíso fue desde “la residencia favorita de los consignatarios y el centro del mundo de los negocios”, según dice Jacqueline Garreaud (1984), hasta un lugar de asentamiento para una población empobrecida que aumentaba de año en año (p. 162). Urbina subraya que la atracción de inmigrantes se vio favorecida por la alta concentración de estos grupos sociales en los mismos espacios urbanos, hecho que desarrolló un contexto de familiaridad, fraternidad, solidaridad e idealización de las pésimas condiciones habitacionales de Valparaíso. Esta podría ser la explicación historiográfica del auge del proceso migratorio del campo a esa ciudad, a pesar de las duras condiciones que ofrecía (Urbina, 2002, p. 77). El incremento desproporcionado del sector popular pobre cambió la fisonomía de la ciudad-puerto. Por un lado, dado el origen mayoritariamente rural de esta inmigración, se fue configurando una ciudad con una arquitectura basada en tipologías provenientes del campo, que –tal como se muestra en algunas imágenes– se basaban en viviendas realizadas en adobe secado al sol y blanqueado con cal, techos de paja y hojas de palma o, en los mejores casos, de teja. Todas ellas eran de una sola planta, por el temor a los posibles terremotos. En este paisaje urbano y contexto social tan particular, la ciudad creció hacia los cerros que rodean la bahía, con construcciones erigidas sobre sus abruptas laderas y que se encaramaban por las quebradas, dando lugar a una morfología característica y exclusiva de Valparaíso.

El momento de prosperidad que vivió la ciudad por esos años se vio interrumpido por una serie de acontecimientos que cambiaron el devenir de la ciudad: en primer lugar, el terremoto de 1906, que la destruyó en gran parte, afectando sobre todo al sector del Almendral (el *plan*). En segundo lugar, la apertura del canal de Panamá en 1914, que supuso un duro revés para continuar el sostenido auge y desarrollo del puerto; el tráfico marítimo disminuyó, provocando un decrecimiento de la actividad económica y financiera de la ciudad. Por último, la crisis económica de 1929 cedió paso a la emigración de las industrias hacia Santiago, dando inicio a un periodo de depresión que ha sido muy difícil de revertir y el cual persiste hoy día (Urbina, 1999, p. 432).

Mientras que en Santiago y en otras grandes ciudades los nuevos asentamientos más pobres y populares se fueron ubicando en las nuevas periferias, siguiendo un modelo concéntrico de crecimiento (Capel, 2002, p. 378), en Valparaíso estas nuevas periferias serán los cerros (Puentes, 2013).

La pobreza social materializada en el ejercicio de la autoconstrucción dio lugar a diversas tipologías habitacionales, ya no originadas en las construcciones rurales. Cuartos redondos<sup>1</sup>, ranchos y conventillos se unieron a unas anárquicas arquitecturas en los cerros, que llevaron a Valparaíso a un dramático final del siglo XIX (figura 1).

A los fenómenos de la turgurización y el hacinamiento les siguieron las lógicas lacras de falta de salubridad e higiene. La acumulación de suciedad en las quebradas, la estrechez de los escasos espacios de ventilación, la humedad e inundaciones

1 Tipología caracterizada por un único espacio habitable, sin patio ni pasillo comunitario. Este único espacio era aprovechado para todas las tareas domésticas, tales como lavar, cocinar, etcétera, y su única apertura con el exterior era a través de la puerta. La gran diferencia con los cuartos de los conventillos es que estos daban a un espacio común, bien un patio o un pasillo.

provocadas por los temporales y la carencia de agua potable limpia fueron el caldo de cultivo perfecto para las numerosas infecciones que no tardarían en llegar (Molina, 2008, p. 205). Esta situación se transformó en una constante. Es refiriéndose a ella que el Consejo Departamental de Higiene señalaba en 1893: “Por las inundaciones ocasionadas por las últimas lluvias y los peligros de aparición de alguna epidemia, se acordó indicar la necesidad de prohibir que se habiten las casas, conventillos y cuartos que fueron inundados. Todos ellos han quedado insalubres e inhabitables”<sup>2</sup>.

FIGURA I | Autoconstrucciones en la quebrada Elías, Valparaíso, 1892



FUENTE FORO AMIGOS DE VALPARAÍSO

La falta de higiene rápidamente dio origen a una creciente alarma social, alimentada en cierto modo por la aparición de construcciones pobres entre las zonas de las elites sociales. Las carencias de servicios básicos, como agua potable y evacuación de residuos orgánicos, agravaron la situación. “Valparaíso padeció los problemas de ciudades mucho mayores, y requería ciertos servicios urbanos –por ejemplo, policía, alumbrado, transporte, pavimentos– más allá de lo que las frías cifras de población lo indican, y antes que otras ciudades de semejante tamaño” (Martland, 2002, p. 70). A este respecto, Mannheim, como director de Obras Públicas de la Municipalidad de Valparaíso, escribió al intendente Echaurren informando de la precariedad higiénica de la ciudad en ese momento, en parte debida a sus construcciones precarias y a un sistema de alcantarillado y abastecimiento deficientes. Le advertía “que los métodos que se emplean al presente para las evacuaciones de las casas son imperfectos; que no llenan las necesidades de todas sino de muy pocas; que son altamente

2 Archivo Municipal de Valparaíso (AMV). Municipalidad de Valparaíso, vol. 80, Consejo Departamental de Higiene, N° 28, 31 de mayo de 1893.

anti-higiénicos, y por consiguiente sus vicios se deben en gran parte el mal estado sanitario de este pueblo” (Mannheim, 1876, p. 15).

Una epidemia de viruela en 1886, dos de cólera en 1887 y en 1892, otra de tifus en 1895 (Flores, 1993), etcétera, fueron acentuando en la opinión pública una imagen de insalubridad causada por la dejadez de vida en las construcciones y zonas pobres de la ciudad, de la que se hacían eco continuamente los medios de la época. La revista *Zig-Zag* señalaba que estas arquitecturas eran “focos permanentes de infección y contagio para todas las enfermedades que llegan al país (...) y no es raro que en tales condiciones tengamos aquí una mortalidad aterradora por sus cifras totales, sobre todo, entre los niños del bajo pueblo”<sup>3</sup>. El conventillo se convirtió muy pronto en sinónimo de suciedad y enfermedad. “El conventillo o la mazmorra que habita, lejos de atraerlo como un sitio de descanso y comodidad, empuja a la cantina y a los vicios, pues no encuentra en su casa sino un foco de pestilencia, de estrechez inverosímil, de miseria y abandono”<sup>4</sup>. Esta realidad sería vista como la causante de todos los males del momento (Urbina, 2002, p. 212). Pero si la elite social proyectaba sobre estas construcciones todo un imaginario colectivo de miseria y pobreza, fueron sus habitantes mismos los que comenzaron a verlas como el resultado de un proceso de injusticia social. El aumento progresivo de la violencia afincada en estas zonas de la ciudad fue gestando un malestar que, con la justificación de una demanda relativa a la jornada de trabajo y a una mejora de los ingresos, derivó en la huelga portuaria del 13 de mayo de 1903. “En la madrugada numerosos grupos de gente pobre empezaron a bajar desde los cerros al centro de la ciudad respondiendo a un soterrado llamado de los huelguistas (...). A partir de las 9 de la mañana comenzaron a sucederse incidentes que irían *in crescendo*” (Grez, 2004, p. 88). El Estado reaccionó con mano dura en contra de los obreros. La huelga de los trabajadores portuarios arrojó un saldo de cincuenta muertos y doscientos heridos. Las protestas derivaron en un estallido social, fenómeno que se comenzó a dar a principios del siglo xx y que puso en evidencia la precariedad de las condiciones de vida y trabajo de la gran mayoría de los chilenos y la poca voluntad por parte del gobierno para dar solución a las legítimas demandas de los trabajadores. En este contexto social tuvo su origen la referida Ley 1.838 de Habitaciones Obreras de 1906.

### Iniciativas previas en Valparaíso

Previo a la aparición de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, a finales del siglo xix, Valparaíso contaba con una serie de normativas de carácter municipal que, como veremos, continuarían en vigencia hasta bien entrado el siglo xx. Estas normativas y decretos tenían como único objetivo la regularización de las construcciones precarias y, por tanto, el control higiénico de las zonas de la ciudad donde se asentaban. Este tipo de legislación de carácter local se dio simultáneamente en la mayoría de las grandes ciudades chilenas, como en el caso de Santiago (Hidalgo, 2002).

3 *Zig-Zag*, 20(1001), 26 de abril de 1929.

4 *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(1), Santiago, diciembre, 1920, p. 17.

### El Decreto sobre Higiene de Conventillos de 1870<sup>5</sup>

Firmada por Francisco Echaurren, esta norma municipal tuvo su origen en la demanda de numerosos vecinos que denunciaban la acumulación de basuras y el vertido de aguas sucias. Apelando a la salubridad y aseo de los conventillos, el decreto obligaba a sus dueños a diversas medidas de limpieza, bajo pena de prisión o multa si se llegara a su incumplimiento. El breve articulado de este decreto muestra una imagen concreta de estas construcciones y de su estado de dejadez. La acumulación de basuras, restos de construcciones y materiales aparece como una tónica común en las sucesivas denuncias interpuestas.

Junto a las medidas de carácter superficial y de limpieza, el decreto obligaba a la instalación de los servicios mínimos, como pozos para letrinas, así como a la determinación de un lugar cerrado y ventilado en el que pudieran ubicarse. El sistema de retirada de restos orgánicos se basaba en la ubicación de un colector que estaba pensado para que diariamente fueran recogidos. La realidad del uso es que podían pasar varios días e incluso semanas sin recibir la asistencia municipal. Esto daba lugar a que los vecinos utilizaran las quebradas entre los cerros para tirar las materias fecales, siendo estas un nuevo foco de insalubridad (Urbina, 2012, p. 148).

### Ley de Transformación de Valparaíso de 1876

Esta ley, promulgada el 6 de diciembre de 1876, que normaba los trazados de calles y avenidas, regulaba la construcción de edificios públicos y privados y el emplazamiento de barrios e industrias, supuso un intento de cambio de morfología y estructura urbana de la ciudad. Abanderada por Francisco Echaurren, pretendía centrar en el plan prácticamente toda la intervención mediante la dotación de nuevos equipamientos, ensanches y pavimentación de las calles. Era de carácter urbano y no incluía especificaciones sobre la articulación de los conventillos. De hecho, se sustentaba en el concepto europeo de ensanches, flujos, plazas y espacios verdes. Para poder ejecutarla, se describían las características que debía tener cada una de las calles, tanto en la proyección de las nuevas como en la modificación de las existentes. Buscaba cierto criterio de unidad entre el plan y los cerros, generando viales que se prolongaran de un lugar a otro y cosieran este borde urbano.

El texto prohibía los trazados urbanos con calles sin salida, intentando así generar nuevos flujos en la ciudad que evitaran los puntos de hacinamiento antihigiénico. Articulaba también un sistema de viales, los cuales, en función del ancho, ocupaban un papel principal (actual avenidas Argentina y Victoria, Independencia, etcétera) o secundario en el trazado de la ciudad. En torno a estos grandes ejes se permitiría la construcción de edificios en altura, mientras que en las proximidades de los cerros, un máximo de dos alturas era el límite establecido.

Con respecto a las construcciones, la norma determinaba qué materiales se podían utilizar. Quedaba prohibido el uso de materiales ligeros como calaminas, cartones o chapas y solamente se permitía el uso de madera, adobe o cemento para la construcción de las estructuras.

---

5 *La Patria*, Valparaíso, 5 de noviembre de 1870.

Junto a estas normativas sobre el diseño de la ciudad había otras determinaciones de carácter administrativo, como los procedimientos para la obtención de permisos de obra, fuesen del tipo que fuesen: edificios, conventillos o fábricas.

### La Ordenanza sobre Higiene de Conventillos de 1892

La ordenanza sobre higiene de los conventillos<sup>6</sup>, de 1892, destinada específicamente a obligar a la instalación de saneamiento, incluía tres novedades relevantes respecto de la anterior. En primer lugar, indicaba que la Municipalidad se haría cargo de los gastos de aquellos conventillos en los que sus propietarios no dispusieran de solvencia suficiente, permitiéndoles reembolsar posteriormente, en cuotas, el dinero recibido. En segundo lugar, la Municipalidad podía declarar inhabitables algunos conventillos y prohibir su uso. Y en tercer lugar, incluía una referencia al Consejo Superior de Higiene Pública, constituido en este contexto para asesorar sobre la salubridad y establecer las condiciones básicas para la habitabilidad de las viviendas. Cuando surgió esta ordenanza en 1892, ya se habían dado algunos de los casos más dramáticos de epidemias, y la sociedad porteña había relacionado el origen de estas enfermedades con la precariedad higiénica de los conventillos. La ordenanza, por tanto, se constituyó en un nuevo intento de acotar el contexto de sucesivos estados de precariedad habitacional. La publicación de una nueva norma tan solo veinte años después del decreto de 1870, evidencia que este no había surtido el efecto deseado. Si hablaba de consultar y consensuar cualquier medida y, en caso de no cumplirla, aplicar una sanción económica, según el nuevo decreto se aplicarían, junto a posibles penas pecuniarias, otras como la demolición y la declaración de inhabitabilidad.

La ordenanza de 1892 se ordena en doce artículos divididos en tres bloques. El primero está dedicado únicamente a normar el servicio de recogida de aguas sucias, letrinas y zonas de depósitos de basuras. Tras la experiencia del decreto anterior, se volvía a insistir en el uso de depósitos y en su cambio diario. Un segundo bloque estaba dedicado nuevamente al pavimentado de los patios, calles, callejones y espacios públicos, para evitar la acumulación de aguas. También intentaba ordenar los enlosados del interior de las habitaciones, obligando a la colocación de un suelo, bien de madera o bien de ladrillo. De forma más flexible, deja a elección de los propietarios el uso de cal en el interior y exterior de la vivienda. El último grupo de artículos volvía a versar sobre los pozos y depósitos de acumulación de aguas residuales, regulándolos en función del ambiente que generan y la escasez de ventilación de los espacios.

### Otros decretos

Junto con los anteriores, hubo otra serie de decretos municipales de menor relevancia, en los que se retomaban cuestiones básicas antes descritas: evacuación de residuos, estado de las zonas comunes entre conventillos y advertencia sobre los riesgos de salubridad. Así, por ejemplo, el Decreto 12 de 7 de enero de 1903<sup>7</sup>

6 AMV. Municipalidad y Alcaldía Municipal, 1892. N° 191 Proyecto de Ordenanza sobre Higiene de los Conventillos, 15 de septiembre de 1892.

7 AMV. Documentos de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, vol. 24. 7 de enero de 1903.



incluía una demanda de agua potable de calidad y prohibía la extracción de agua de los pozos, dada su proximidad con los pozos negros. Igual ocurrió con el Decreto 439 de 23 de marzo de 1902<sup>8</sup>, en el que, tras una denuncia, se exigía a unos vecinos extraer escombros y basuras de sus habitaciones y pavimentar los suelos. Todos estos decretos *ad casum*, surgidos de demandas puntuales o grupales, incidirán miméticamente en las mismas demandas.

### **La aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 en Valparaíso**

En 1906 tuvo lugar la primera iniciativa estatal, al nivel de intervención nacional, para dar una respuesta global a la preocupación por el tema habitacional, a través de la promulgación de la Ley 1.838 sobre Habitaciones Obreras. Esta ley contendrá numerosas novedades, en comparación con los aparatos legislativos municipales analizados anteriormente. Si bien los objetivos eran los mismos, será la forma de alcanzarlos lo que caracterizará este nuevo corpus jurídico, que tendrá un periodo de vigencia limitado hasta 1925. A partir de este momento, se sucederán leyes que garantizan la obligatoriedad en la educación primaria, el ámbito sanitario, laboral, etcétera; en definitiva, a partir de ella se irá fraguando el Estado del bienestar chileno.

El concepto de vivienda higiénica que promovía la Ley 1.838 recogía de forma explícita el modelo idealizado centroeuropeo y debatido en los Congresos de Casas Baratas (figura 2). Quedaba perfectamente definido por Zenón Torrealba (1920): “Su hogar entonces debe tener un patio interior donde instalar un baño, un columpio, una barra, un trapezio. Apenas llegue a tener fuerzas y capacidad para el trabajo, necesitará un dormitorio con suficiente luz y ventilación, una salita de lectura, etc., donde reponer su cuerpo y su espíritu del desgaste producido en la faena diaria” (p. 16).

A través de la aplicación de una serie de beneficios, la Ley de Habitaciones Obreras buscaba reformar y cambiar el devenir de insalubridad acacido hasta este momento. En primer lugar, planteaba una exención fiscal a todas las viviendas, individuales o colectivas, que fueran declaradas higiénicas, con el objetivo de animar a los vecinos a mantener limpias sus casas. Seguidamente, por un precio simbólico, otorgaba el derecho de consumir agua potable en una media de 100 litros diarios a los habitantes de las casas. También contemplaba la pavimentación gratuita de calles y aceras por parte de la Municipalidad, junto al servicio de alumbrado público. Por último, preveía la instalación de alcantarillados donde no los hubiera. Favorecía con exenciones de impuestos a las empresas que emprendieran la construcción de viviendas baratas. Estas medidas llevaron a que la Ley 1.838 tuviera un impacto notable en las ciudades chilenas, pero, sobre todo, en el número de viviendas declaradas insalubres y demolidas, que llegó a ser muy superior al de nuevas construcciones (Hidalgo, 2001). La aplicación no fue homogénea en todo el país. En Santiago comenzó a ejecutarse desde su promulgación y concentró tempranamente las iniciativas de la edificación, tanto las promovidas por organizaciones obreras como las impulsadas por sectores privados. En otros lugares, como, por ejemplo, Talca o Chillán, en 1920

---

8 AMV. Documentos de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, vol. 11. 23 de marzo de 1902.

aún no se había puesto en práctica. Y hubo ciudades, como Valdivia, que declararon una escasa acción “porque con ella es muy temible el provocar una crisis muy aguda de la habitación”<sup>9</sup>. Valparaíso fue un claro ejemplo de este proceso heterogéneo.

**FIGURA 2 | Proyecto de cité para obreros, encargado por Bernardo Molledo en el cerro Larrain**



FUENTE ARCHIVO MUNICIPAL DE VALPARAÍSO (AMV). EDIFICACIÓN. EXPTE. N.º 746 DE 1914

A las novedades descritas anteriormente, esta ley añadía una definición explícita de “insalubridad”, originada en el contexto higienista de la época, y promovía la creación de los denominados Consejos de Habitaciones, que se ubicarían en las principales ciudades y estarían coordinados a través de un Consejo Superior, que funcionaba en Santiago. Así surgió el Consejo Departamental de Habitaciones Obreras de Valparaíso, cuyos objetivos fundamentales eran la realización de un catastro a partir del cual poder declarar como insalubres o inhabitables las habitaciones que no cumplieren con los mínimos exigidos y favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, ya sea mediante la construcción directa o el fomento a las sociedades y empresas.

### El Consejo Departamental de Habitaciones Obreras de Valparaíso

El primero de estos consejos estaba integrado por el intendente Aníbal Pinto Cruz, como presidente, mientras que Ángel Guarello ocupaba la vicepresidencia. Los consejeros nombrados fueron Enrique Dublé, Carlos Artigas, Manuel Muñoz Cornejo,

9 Actas de Consejos Departamentales. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(1), Santiago, 1920, p. 108.



el presbítero Francisco Javier de la Fuente, los médicos Cornelio Durán y Manuel J. Olivares. El secretario sería Jorge Prieto Castro, y Manuel Vásquez Rojas ocuparía el cargo de ingeniero, necesario según la citada ley. La sede estaba en el N° 143 de la calle Serrano y permanecía abierta para la atención al público todos los días, mañana y tarde.

El Consejo no empezó a funcionar y asumir sus competencias sino hasta 1912<sup>10</sup>. Desde el año de aprobación de la ley hasta ese momento se sucedería una serie de decretos de carácter local destinados a solucionar el problema de la habitación tal como se había venido haciendo hasta ese momento. Así lo muestran los numerosos y sucesivos edictos que año tras año la Municipalidad aprobaba para intentar poner remedio a los serios problemas de salubridad que asolaban la ciudad. Ejemplo de ello es el Decreto 149 de 7 de febrero de 1907<sup>11</sup>, en el que se describe cómo han de construirse y ubicarse los lugares donde depositar la basura, o el Decreto 833 de 12 de octubre de 1906<sup>12</sup>, en el que se insta al saneamiento de los conventillos y al uso de cal, bajo pena económica si no se cumpliera. Entre todos ellos, merece especial mención el Decreto 12 de 7 de enero de 1907<sup>13</sup>. En él se recoge de forma sintética todo el problema de la habitación precaria: ubicación en lugares ventilados; uso de agua potable limpia y no de los pozos; evacuación de restos orgánicos; retirada y no acumulación de basura, etcétera. En definitiva, una legislación paralela a la estatal.

El Consejo Departamental de Habitaciones de Valparaíso asumió la triple función de construir habitaciones según los dictados de las nuevas ordenanzas derivadas de la ley; higienizar las existentes, rehabilitando y demoliendo lo que estimara oportuno; y reglar y normalizar la vivienda popular. Para ello, su primer objetivo fue la elaboración de inventarios sobre el estado de las construcciones, así como su salubridad. De estos inventarios se derivaría el procedimiento que debía aplicarse en cada una de ellas. Desde 1912, año en el que dio comienzo la actividad del Consejo Departamental en Valparaíso, hasta el 1 de noviembre de 1920, cuando se realizó el primer análisis, publicado en la *Revista de la Habitación*, se habían demolido 1.122 piezas de 114 conventillos; se habían reparado 404 piezas de 33 conventillos y se habían realizado 209 juicios<sup>14</sup>. Como se puede observar, fue muy superior el número de demoliciones al de reparaciones. La eliminación de estos cuartos supuso un aumento de la presión social y de demanda de techo, con el consiguiente incremento del precio de los cuartos existentes. La mayor parte de los vecinos desalojados de los cuartos eliminados subía a los cerros, donde ocuparían nuevas áreas mediante la autoconstrucción. La prensa de la época se hizo eco de esta subida exponencial de la demanda habitacional. “La opinión pública, viene alzándose en Valparaíso un clamor angustiado y constante. ¡No hay casas para vivir!, exclaman los pobres”<sup>15</sup>.

10 *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(3), Santiago, diciembre, 1920, p. 180.

11 AMV. Documentos de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, vol. 24. 7 de febrero de 1907.

12 AMV. Documentos de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, vol. 21. 12 de octubre de 1906.

13 AMV. Documentos de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, vol. 24. 7 de enero de 1907.

14 Actas de Consejos Departamentales. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(1), Santiago, octubre, 1920, p. 19.

15 *La Unión*, Valparaíso, 20 de noviembre de 1919.

En Valparaíso, a diferencia de Santiago, no se desarrollaron muestras importantes de nuevas construcciones basadas en los modelos higienistas que impulsaba la ley en este periodo. “Hemos dicho que, desde hace años, no se levantan regulares edificios para los pobres y que los pocos que hay están semi-destruidos por la acción del tiempo, en cambio ha aumentado enormemente la población”<sup>16</sup>. La aplicación de la ley en Valparaíso fue cuestionada por el propio gobierno de la Nación. A este respecto, se produjo un debate en el Senado el 17 de febrero de 1921, en el que el ministro de Industria y Obras Públicas, Torrealba, subrayó que “en Valparaíso, donde las habitaciones son más estrechas que en cualquiera otra ciudad, más escasas, más caras, y también bastante insalubres, no se ha hecho inversión alguna, excepto para la compra de algunos terrenos, y se está esperando todavía que haya fondos para iniciar las construcciones”<sup>17</sup>.

Como puede verse, el carácter singular de la geografía porteña también tuvo repercusiones en la aplicación de esta ley. El Consejo Departamental de Valparaíso chocó con el Consejo Superior, tal como muestra la diferencia de criterio sobre la Población Modelo, proyecto que tras obtener el visto bueno en Santiago fue frenado por las reticencias del Consejo local.

Que la habitación de la familia obrera debe estar constituida en un solo plano, cualquiera que sea el número de pisos de que conste la construcción (...). Si el obrero está acostumbrado a habitaciones reducidas, cuando no lo está en piezas redondas, el ideal evidente en el mejoramiento de su casa es el gradual, es decir, de la pieza redonda o conventillo a la cité higiénica y de ésta a la casa propiamente tal, con cierto número de habitaciones y la independencia doméstica que ella significa. (Acta de sesión Departamental de 26 de septiembre de 1919. Archivo Municipal de Valparaíso)

En 1921, ya muy avanzado el periodo de vigencia de la ley, Alberto Mackenna, nuevo presidente del Consejo Superior, llama la atención al presidente del Consejo Departamental de Valparaíso para recordarle cuál es el objetivo de este texto. “La labor principal que hoy día corresponde a ese Consejo es la aplicación estricta de la ley de 20 de febrero de 1906, en orden al saneamiento de las habitaciones obreras anti-higiénicas, las que existen en gran número en esa ciudad y no han sido combatidas como fuera de desear”<sup>18</sup>. Estas disensiones no serán las únicas. En varias ocasiones enviarán desde Santiago a Valparaíso al secretario del Consejo Superior, Ernesto Arteaga, para llevar a cabo un control más directo.

El balance positivo que tuvo la acción higienizadora de los Consejos Departamentales con las numerosas demoliciones de conventillos, contrasta con el efecto negativo de la escasez de nuevas viviendas y su repercusión en los precios de estas. Tal será uno de los puntos fundamentales en la demanda de una nueva ley o la reforma de la anterior. Esta demanda social surtió efecto en 1925 con la aprobación del

---

16 *La Unión*, Valparaíso, 8 de enero de 1919.

17 Acta del Senado de 17 de febrero de 1921, *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(5), Santiago, marzo, 1921, p. 314.

18 Nota al intendente de Valparaíso con motivo del comienzo de su administración. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), N.º 4, Santiago, enero, 1921, p. 277.

Decreto Ley 261, conocido como Ley de Vivienda, donde, reconociendo la subida de los alquileres y el problema que ello suponía para los habitantes de las propiedades insalubres, se planteaba una reducción de un 50 por ciento en los precios de alquiler y una limitación en los precios de las viviendas salubres (Hidalgo, 1999).

La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 tuvo sus propias ordenanzas<sup>19</sup>, editadas y publicadas posteriormente en septiembre de ese mismo año, las cuales traducían conceptos en arquitectura: definían los espacios y alturas mínimas, los lugares aptos para la habitabilidad, las condiciones que debían cumplir las instalaciones de abastecimiento y saneamiento, la materialidad, etcétera.

Las áreas de los conventillos en Valparaíso se ubicaban, sobre todo, en la zona de la ladera próxima al plan y fueron extendiéndose hacia lo alto de los cerros. El proceso de transformación y de sustitución debería haber generado en estas zonas las nuevas construcciones higiénicas, pero no fue así. A la etapa de eliminación no le continuó la de construcción (figura 3). Los motivos que originaron esta carencia constructiva estarían determinados por una topografía adversa a construcciones masivas, una escasez aguda de materiales baratos que permitieran construir a precios lógicos para una clase empobrecida, la falta de interés inversor por parte de los propietarios de los terrenos y una fuerte vinculación a la autoconstrucción, respaldada por el alto porcentaje de inmigración rural.

### La topografía

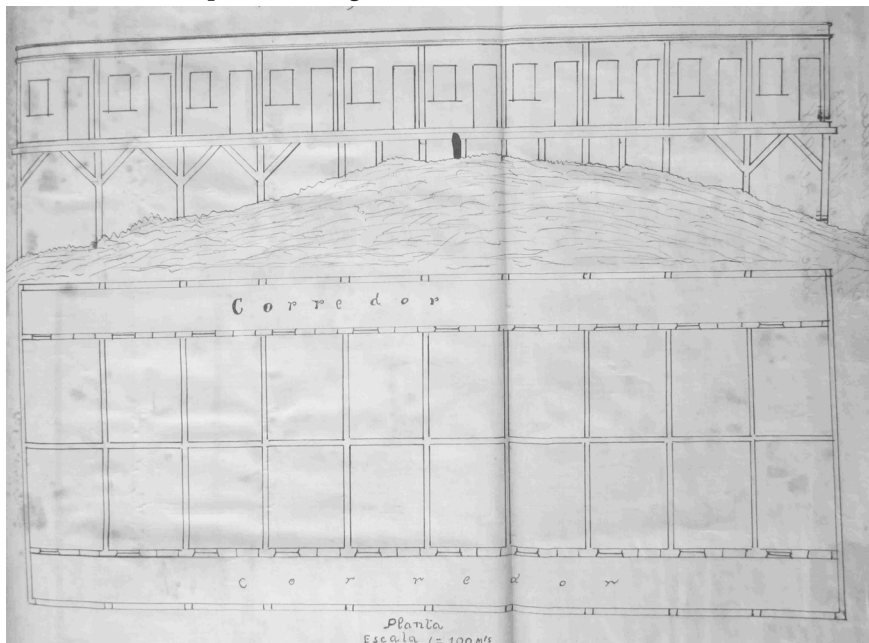
Las ordenanzas derivadas de la ley planteaban unas condiciones mínimas que debía cumplir el terreno para proceder a urbanizar según el criterio higiénico establecido por la normativa, y definían los lugares lógicos para la construcción: se buscaba sitios planos y abiertos a la ventilación. La compleja topografía donde se ubicaban los conventillos porteños hacía imposible proceder a urbanizar y a insertar un modelo habitacional racionalizado, según prescripción de la Ordenanza 4.980. “La totalidad del terreno que se tiene en esta ciudad no es apropiado para construir habitaciones obreras y para determinar qué partes serían aprovechables, se nombró una comisión que estudió este punto y llegó a establecer que habría manifiesta conveniencia en cambiar la ubicación de un camino vecinal y deslindada la parte reservada para la población proceder a la subasta del resto”<sup>20</sup>. Un lugar tan particular como Valparaíso no podía encajar en un modelo genérico de arquitectura colectiva; demandaba un modelo propio, uno capaz de usar los recursos del lugar y que supiera adaptarse a él. Los cerros de Valparaíso y sus quebradas no podían asumir una arquitectura genérica, por muy higiénica que fuera. La complejidad de la topografía obligaba a propuestas que consideraran no solamente las pendientes de los cerros, sino también lo referente al abastecimiento y a la evacuación de residuos,

19 Ordenanza sobre Habitaciones para Obreros, N.º 4.980. Santiago, 17 de septiembre de 1906. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras, *Asamblea de la Habitación Barata*, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919. Santiago: Imprenta y Litografía La Ilustración, 1920, pp. 344-346.

20 Informe remitido por el Consejo Departamental de Valparaíso al Consejo Superior. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(3), Santiago, diciembre, 1920, p. 182.

aspectos que no podían ser solucionados con un planteamiento común. “Ahora que ya hemos entrado de lleno en los duros meses de invierno, con todo su cortejo de mayores dificultades, de lluvias, de inundaciones, de destrucción, de caída de murallas y casas viejas, ha venido a presentarse en forma mucho más apremiante y sensible aún, que en el buen tiempo, el antiguo problema de la habitación escasa y cara, en Valparaíso”<sup>21</sup>.

**FIGURA 3 | Proyecto utópico de cité “palafítico” como intento de adaptación de las arquitecturas higiénicas a los cerros**



FUENTE ARCHIVO MUNICIPAL DE VALPARAÍSO (AMV). EDIFICACIÓN. EXPTE. N° 703 DE 1915

### Escasez de materiales

Los conventillos que habían sido declarados inhabitables y se demolían no volvían a ser reconstruidos. El uso de materiales que exigían las Ordenanzas, tales como cemento, hormigón, etcétera, no resultaban económicos para construir y que las viviendas continuaran siendo rentables y accesibles para el tipo de población a las que estaban destinadas. Por otro lado, los materiales ligeros seguían siendo utilizados de forma ilegal. La aparición de la Forestal Valparaíso o el uso de pino Oregón, traído hasta el puerto por los lastres de los barcos salitreros, concentraron en la ciudad, de forma permanente, una alta oferta de madera y tableros que era asequible a estas clases empobrecidas. “Debido a la escasez y carestía de los materiales

21 Informe del Consejo Departamental de Valparaíso al Consejo Superior. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 2(18), Santiago, 1922, p. 375.

de construcción no se edifica actualmente el conventillo que haya sido destruido por inhabitable y no se repara el que está clausurado por insalubre. Esta situación ha contemplado el Consejo para no decidir la demolición sino en casos ineludibles. Es notable, además, la resistencia de los propietarios para cumplir las órdenes que el Consejo les notifica y debe atribuirse esta actitud a las circunstancias aludidas<sup>22</sup>. La realidad de la pobreza material hizo que muchas construcciones, aun siendo insalubres, permanecieran en pie al saber el Consejo que, de ser demolidas, dejarían a esas familias sin techo y sin alternativa para tenerlo. Las escasas intervenciones que se hicieron en Valparaíso fueron prácticamente en su totalidad referidas a reconstrucciones y mejoras. Estas también supusieron un serio problema. Por pobres y precarias que fueran las reformas, justificaban un alza en los precios de las habitaciones. “El resultado lógico fué que construyó casas con regulares materiales y con un precio de venta que resulta enormemente alto para los escasos jornales que gana el proletario nacional” (Torrealba, 1920, p. 16). Ante esta evidente irregularidad en la ejecución de la ley, el Consejo Departamental propuso alternativas materiales. Así lo expresaba un informe remitido al Consejo Superior:

La baratura de la madera, que es el principal elemento que se emplea en la construcción de la habitación popular, permitiría a los propietarios de terrenos eriazos, como existen en gran cantidad en la parte alta, edificarlos a poco costo; a otros les permitiría hacer la demolición de sus casas viejas y construir nuevas, cosa que hoy no pueden verificar por el gasto falto de la debida compensación que ello implica; y a otros, en fin, les permitiría iniciar mejoras y reformas a poco gasto en muchas viviendas que lo reclaman imperiosamente<sup>23</sup>.

### Autoconstrucción

La procedencia rural de gran parte de la nueva población de Valparaíso favorecía una vinculación directa al ejercicio de la autoconstrucción según modelos locales. Esta forma de construcción, que era prohibida por las Ordenanzas de la Ley, daba como resultado una arquitectura local, un modelo propio. El Consejo Departamental no lo vería mal, pero el Superior nunca lo aprobaría. “En este año nuevamente se confeccionaron planos y presupuestos para la construcción y se pidieron propuestas públicas, las que no fueron abiertas por orden de ese Consejo Superior, el cual indicó que debía estudiarse otro tipo de construcción que los conocidos y que deberían consultar la idea de habitación colectiva o cité higiénica<sup>24</sup>. El Consejo Departamental era consciente de que el cité higiénico promovido por la ley no se adaptaba a la realidad porteña.

22 Informe remitido por Ángel Guarello, vicepresidente del Consejo Departamental al Consejo Superior. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(3), Santiago, diciembre, 1920, p. 180.

23 Informe del Consejo Departamental de Valparaíso al Consejo Superior. “El problema de la habitación popular. El congreso vecinal”. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), N° 12, Santiago, octubre, 1921, p. 677.

24 Actas de Consejos Departamentales. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 2(18), Santiago, 1922, p. 402.

Organizaciones de la Iglesia católica, evidenciando la miseria de estas clases sociales y movidas por planteamientos morales, veían como una necesidad apoyar a estos grupos desfavorecidos con construcciones higiénicas. Si en Santiago fueron numerosos estos proyectos sociales –y se contabiliza que entre 1890 y 1920 se levantaron 180 viviendas en 16 construcciones–, en Valparaíso solo hubo uno, el conjunto de viviendas de la Población Obrera de la Unión (Hidalgo, Errázuriz & Booth, 2005) (figura 4). A este ejemplo se unieron algunos llevados a cabo posteriormente por sociedades filantrópicas laicas, como el caso del colectivo Favero (construido en 1912 por Giocondo Favero en los cerros Florida y Cordillera), el colectivo Montgolfier (construido en 1910 en el cerro Panteón) o el cité Barón (Ferrada & Jiménez, 2007, p. 33).

**FIGURA 4 | Población Obrera de la Unión**



FUENTE IMAGEN CEDIDA POR BORDE URBANO, EQUIPO REDACTOR DEL PROYECTO DE REHABILITACIÓN

### Falta de interés de los propietarios y empresas

La ley estableció el marco legal para que empresas privadas se hicieran cargo e invirtieran en la rehabilitación y reconstrucción de las viviendas sociales deterioradas, como una opción de negocio. Las intervenciones, tanto en la reparación como en la construcción de nuevas edificaciones, suponían gastos para los propietarios de los predios y no involucraban mayores ingresos. Así, el Consejo Departamental de Valparaíso hizo saber en varias ocasiones al Consejo Superior que no había mucho interés en emprender tales tareas por parte de los propietarios de las pocas parcelas que cumplían con los requisitos establecidos por las ordenanzas. La indiferencia que mostraban también estaba causada, en cierto modo, por los precios de los materiales

que permitía la ley para la construcción. “En realidad reditúa mucho más un edificio arrendado cuyo valor de inversión es insignificante que uno que representa valores apreciables invertidos en él. Los beneficios legales no son suficientes para igualar esos rendimientos y sólo consideraciones de orden moral pueden influir en el mejoramiento de las habitaciones”<sup>25</sup>. Esto hizo que Valparaíso pidiera al Consejo Superior permiso para incentivar desde el Municipio la inversión, solicitud que fue desestimada sistemáticamente. “Por este motivo son muy escasas las solicitudes en interés de obtener los beneficios legales y de las que se presentan la gran mayoría es informada desfavorablemente porque los que se presentan consultan más la economía de la construcción que la salubridad de las mismas”<sup>26</sup>. La otra opción era eliminar directamente las construcciones precarias para alquilar a un precio mayor. Este proceso de sustitución de las edificaciones se dio sobre todo en el plan, y fue el causante de que, procesualmente, la población precaria fuera abandonando la parte plana y comenzara a colmatar los cerros. “El antiguo problema de la habitación popular en Valparaíso, se ha tornado ya ahora en una fiebre aguda, porque las casas se han venido destruyendo por la acción del tiempo, unas, y otras las destruyen sus propios dueños para edificar en su sitio, chalets y cités de mayor precio, precio completamente fuera del alcance de los recursos de modestos empleados y obreros”<sup>27</sup>. En el contexto de epidemias y carencias económicas y materiales en que se vivía en Valparaíso, los promotores no vieron claro que invertir en las viviendas precarias les supusiera una mejoría en la renta, pero sí que acarrearía un gasto que no estaban dispuestos a afrontar. Los inquilinos veían cómo con esta ley se producía una subida en el precio de sus viviendas que no podían asumir, por lo que terminaron coincidiendo con los arrendadores en que preferían quedarse como estaban, porque, por muy mal que fuera, podían tener un techo.

Hacia finales de 1925, la situación en Valparaíso no había cambiado como se esperaba. Con la elaboración del Empadronamiento de la Oficina de Sanidad de la Vivienda, se dio una perfecta imagen de cómo se encontraba la ciudad justo al final de la vigencia de la Ley de Habitación Obreras de 1906. Para la realización de este inventario se dividió el territorio en diferentes zonas sanitarias. Para hacer una descripción física del edificio, el documento se centraba en el número de pisos, el número de habitaciones, el número de casas que lo configuraban, el número de patios y una superficie aproximada de estos y, de forma muy detallada, hacía una descripción de los materiales de construcción utilizados. El inventario distinguía tres modelos: conventillos, casa colectiva y casa separada, de manera que se pudieran agrupar todas las construcciones y, en función de ello, poder actuar. Una vez descrita la realidad física de la construcción, la ficha haría una descripción higiénica que permitiera dar una imagen global de la misma. Este punto era el que determinaba

25 *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(3), Santiago, diciembre, 1920, p. 183.

26 Informe del Consejo Departamental de Valparaíso al Consejo Superior. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(12), Santiago, octubre, 1921, p. 682.

27 Crónica. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 2(12), Santiago, junio, 1922, p. 377.



si necesitaba ser reformada o demolida. Solamente de la zona IV, tras ser inspeccionadas 544 habitaciones, 157 fueron declaradas insalubres<sup>28</sup> y prohibida su ocupación hasta reforma o demolición. Tras estas evidentes y ya referidas irregularidades en la aplicación de la ley —como eran el alza de precios de los predios, una fuerte demanda de techo y un débil impacto en la salubridad de las construcciones precarias— se demandó una reforma a este texto legislativo, que veía la luz con el Decreto Ley 261 de 10 de febrero de 1925 y su Reglamento de aplicación, número 137.

### Conclusiones

La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 supuso un paradigma con respecto a las leyes y ordenanzas que en materia de habitación obrera se dictaron en Valparaíso a comienzos del siglo XIX. Además de la formación del Consejo Departamental, la legislación estableció la creación de un inventario de inmuebles para, en función de él, tomar las decisiones pertinentes. El impacto negativo de esta ley sobre la población estuvo originado por la gran diferencia entre el número de inmuebles eliminados en relación con los construidos. La continua llegada de inmigrantes y la reducción de inmuebles originó una demanda habitacional que acabaría encareciendo los predios existentes.

Las causas del bajo impacto de esta ley fueron varias, pero todas originadas por el mismo motivo: intentar hacer que una ley generalista surtiera efecto en un ámbito tan singular y específico como la realidad porteña de finales del siglo XIX. Enumerando estas causas, encontramos, en primer lugar, la complejidad topográfica de la ciudad, que determinó los pocos ámbitos de la ciudad en los que, según las Ordenanzas, se podían afincar las nuevas construcciones higiénicas. En segundo lugar, hubo que afrontar la escasez de materiales óptimos para el desarrollo de las reformas que requería el decadente estado de los conventillos de Valparaíso. En tercer lugar, el fuerte vínculo de los inmigrantes pobres con la autoconstrucción hizo que, dado que no paraba de llegar nueva población, nunca se terminara de erradicar esta tipología de soluciones habitacionales, que ha perdurado hasta nuestros días. Y en último lugar, nos encontramos con el desinterés de las empresas privadas y promotores por invertir, dado el escaso o nulo margen de beneficio que podían obtener. Esta falta de interés era también manifiesta por parte de los arrendatarios, que veían en la aplicación de la ley una justificada alza en los precios de los alquileres.

El panorama que dejaba la Ley de Habitaciones Obreras tras su vigencia en Valparaíso era el de una ciudad con una fuerte demanda de techo por los múltiples derribos ocasionados; una escasa o casi nula existencia de nueva habitación que cumpliera los requerimientos de habitabilidad exigidos por las demandas higienistas; unos precios de alquiler de cuartos elevados para la población obrera, dada la fuerte demanda; y, lo que era peor, una población afincada en los cerros con fuertes carencias higiénicas no resueltas.

---

28 Empadronamiento. Oficina de Salubridad de la Vivienda. IV zona sanitaria. AMV. Documentos de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, 1926 (documentación sin catalogar).

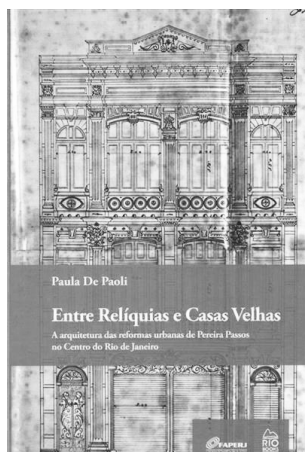


Los resultados de esta legislación tendrían una fuerte repercusión en la fisonomía de la ciudad contemporánea. La opción por la vivienda unifamiliar, la subida a los cerros de la población según trazados autodefinidos y la ausencia de arquitecturas genéricas ajenas al discurso local, permitieron que la singularidad y particularidad arquitectónica de Valparaíso hayan llegado hasta nuestros días.

### Referencias bibliográficas

- Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades*. Barcelona: Serbal.
- De Ramón, A. (1990). La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970 [Versión electrónica]. *EURE*, 16(50), 5-17. En <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1049>
- Ferrada, M. & Jiménez, C. (2007). La primera vivienda social en Valparaíso. Fines siglo XIX – inicios siglo XX. En M. J. Castillo & R. Hidalgo (Eds.), *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile* (pp. 29-49). Santiago: Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Nacional Andrés Bello/Instituto de Geografía, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Flores, S. (1993). Las epidemias en Valparaíso. *Cuadernos de Historia* (Santiago: Universidad de Chile), (12), 16-26.
- Garreaud, J. (1984). La formación de un mercado de tránsito. Valparaíso: 1817-1848. *Nueva Historia. Revista de Historia de Chile*, 3(11), 157-194. En <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-98582.html>
- Grez, S. (2004). *Los anarquistas y el movimiento obrero. La alborada de la Idea en Chile, 1893-1915*. Santiago: LOM.
- Guzmán, L. (1988). *Encerrados entre los cerros y el mar: reforma y segregación urbana en Valparaíso: 1870-1880*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Hidalgo, R. (1999). La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. [Versión electrónica]. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 45(1). En <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>
- Hidalgo, R. (2000). La política de casas baratas a principios del siglo XX. El caso chileno. [Versión electrónica]. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (55). En <http://www.ub.edu/geocrit/sn-55.htm>
- Hidalgo, R. (2001). La “cuestión social” y la vivienda en Chile a comienzos del siglo XX. En P. Fraile (Ed.) & Q. Bonastra (Coord.), *Modelar para gobernar: el control de la población y el territorio en Europa y Canadá, una perspectiva histórica* (pp. 79-98). Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- Hidalgo, R. (2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del siglo XX. [Versión electrónica]. *EURE*, 28(83), 83-106. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008300006>

- Hidalgo, R., Errázuriz, T. & Booth, R. (2005). Las viviendas de la beneficencia católica en Santiago: instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920). *Historia*, 38(2), 327-366. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942005000200004>
- Hurtado, C. (1966). *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad de Chile.
- Lorenzo, S. (2012). Ambiente cultural de una ciudad mercantil, Valparaíso: 1830-1930. En B. Estrada (Comp.), *Valparaíso, progresos y conflictos de una ciudad puerto (1830-1950)* (pp. 13-30). Santiago: Ril editores.
- Mannheim, J. B. (1876). *La evaluación general de la ciudad de Valparaíso*. Valparaíso: Imprenta del "Deber".
- Martland, S. (2002). Cuando el gas pasó de moda: la elite de Valparaíso y la tecnología urbana, 1843-1863. [Versión electrónica]. *EURE*, 28(83), 67-81. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008300005>
- Molina, M. (2008). La noción de salud e higiene pública. El caso de la dotación de agua potable en Valparaíso, 1850-1910. Reconstrucción de sus significados. [Versión electrónica]. *Archivum*, 8(9), 203-221. En <https://sites.google.com/site/archivohistoricopatrimonial/archivum-ao-viii-nmero-9>
- Puentes, M. (2013). *La observación arquitectónica de Valparaíso: su periferia efímera*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Rodríguez, A. & Gajardo, C. (1906). *La Catástrofe del 16 de agosto de 1906 en la República de Chile*. Santiago: Imprenta Barcelona.
- Sánchez, A. & Morales, R. (2009). *Las Regiones de Chile* (4ª ed.). Santiago: Universitaria.
- Silva, S. (1997). *Estudio análisis de la evolución de la política habitacional chilena. Informe final*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Torrealba, Z. (1920). La higienización de la habitación obrera. *Revista de la Habitación* (Órgano del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), 1(1), 16-17.
- Urbina, R. (1999). *Valparaíso: auge y ocaso del viejo "Pancho", 1830-1930*. Valparaíso: Puntáguales, Universidad de Playa Ancha.
- Urbina, X. (2002). *Los conventillos de Valparaíso, 1880-1920. Fisonomía y percepción de una vivienda popular urbana*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Waisberg, I. M. (1999). El multifacético patrimonio de Valparaíso. En ICOMOS-Chile (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), *Monumentos y sitios de Chile* (pp. 447-456). Santiago: Altazor/Universidad Internacional SEK.



**ENTRE RELÍQUIAS E CASAS VELHAS. A ARQUITETURA DAS REFORMAS URBANAS DE PEREIRA PASSOS NO CENTRO DO RIO DE JANEIRO**

*Paula de Paoli*

RÍO DE JANEIRO: FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FAPERJ)/RIO BOOKS, 2013, 374 PÁGINAS.

Durante los años ochenta, el Brasil vivió una efervescencia política y social emanada del proceso de redemocratización del país que, tras haber padecido un golpe perpetrado por los militares el año 1964, volvía a elegir un presidente en 1985. Esta misma agitación condicionó la producción intelectual, teórica y académica de aquella década, momento en que se consideró urgente debatir sobre temas hasta entonces censurados y aplazados; entre ellos, el amplio espectro referido al ejercicio pleno de la ciudadanía, de los cuales mereció especial atención el “derecho a la ciudad”<sup>1</sup>. En este marco surgió con fuerza en Río de Janeiro una historiografía que avivó el interés por la

historia urbana y que miró con especial agudeza la gran reforma ejecutada entre 1902 y 1906 por el prefecto Pereira Passos, nombrado ya en su tiempo, y por esta historiografía que se hacía cargo de su legado, como el “Haussmann tropical”. Destacaron los trabajos de Sidney Chalhoub, Jaime Benchimol y Maurício de Abreu, quienes removieron los archivos de la prefectura de la ciudad y escudriñaron la prensa y la literatura de la época buscando allí las huellas que dieran cuenta del verdadero proceso vivido por la urbe y sus habitantes en los años de la renovación. Entre diversos aspectos, todos ellos coincidieron en romper con el tono ufano que caracterizó los discursos reformistas de inicios de siglo y tacharon a la reforma de haber sido un proceso comandado por la elite

1 Título del famoso libro de Henri Lefebvre escrito en 1968, que tendría un fuerte impacto en la historia cultural urbana latinoamericana.

que añoraba una capital a la medida de su idealización europeizante. Se impuso una visión de cuño social que puso su acento en la necesidad de dar voz a los excluidos de la renovación. De ahí el énfasis en las consecuencias nefastas de la transformación urbana para las clases más pobres, siendo incluso consideradas parte del origen de los problemas que Río de Janeiro enfrentaba en el presente. También se reforzó la imagen de la renovación total del centro de Río de Janeiro, la demolición de una ciudad vieja para construir una nueva, haciendo eco de los discursos propiamente reformistas.

Pasados más de veinte años del surgimiento y consolidación de estos abordajes y de un aparente consenso en torno a la magnitud y el propósito de las reformas de la época de Pereira Passos –apodado también el “*boita-abaixo*”–, el libro de Paula de Paoli ofrece una óptica renovada no solo por los intereses actuales de la historia urbana y la arquitectura, sino también porque “*boita-abaixo*” varios consensos y miradas cristalizadas en torno al proceso de renovación vivido por la ciudad carioca a fines del siglo XIX y principios del XX.

El libro, fruto de una investigación doctoral, consta de tres capítulos en los cuales De Paoli, en primer lugar, analiza los principales soportes discursivos en los cuales se asentó la reforma; luego, revisa un corpus de fuentes primarias poco convencionales: solicitudes de licencia de construcción; por último, se enfoca en un espacio urbano específico, la calle Uruguayana, como síntesis de su

propuesta de cruce de lectura entre discursos y materialidades arquitectónicas. Como bien indica en su introducción, el objetivo general es “ir más allá de la antinomia presente en los discursos reformistas, reconstruyendo parte del intrincado cuadro que subyace a la potente imagen de reforma total de la ciudad” (p. 32)<sup>3</sup>. Por ello, realiza, en primera instancia, una revisión y análisis de las principales fuentes de la época, las mismas que fueron utilizadas por la historiografía urbana recientemente señalada: los planos de mejoramiento urbano, los informes de la Intendencia, las crónicas y la literatura de la época. Sin embargo, llega a conclusiones inversas a las de aquella historiografía incontestada: para De Paoli, la reforma no supuso una renovación total de la masa edificada del centro de la ciudad y no constituyó, por tanto, una *tabula rasa* de la antigua urbe para erigir una por completo nueva. Antes bien, fueron las permanencias y las continuidades las protagonistas silenciosas de la reforma, una insistente pervivencia de lo “viejo” en lo “nuevo”.

Las divergencias entre las interpretaciones y conclusiones en torno a la magnitud de las reformas se deberían, según la autora, a que la historiografía de la década de los ochenta habría realizado una lectura poco crítica de los discursos producidos durante la renovación urbana, discursos que surgieron tanto de la esfera oficial como de la esfera pública (por cierto, bastante minada por lo oficial; recuerda De Paoli que justo antes de la reforma se publicaron revistas como *La avenida*, en 1903, *Renascença* y *Kosmos*, en 1904, las que desaparecieron

2 En español: “echar abajo”. Este apodo, ganado en su propia época, hace referencia a la imagen de ser el encargado de la demolición de la ciudad para levantar una nueva.

3 Todas las citas del libro son traducciones propias.

rápido después de la administración de Pereira Passos. Aunque no lo declaren, se trataría de publicaciones alentadas por el mismo Gobierno y su inversión propagandística). Casi al unísono, la prensa de entonces y las disposiciones urbanas en materia de higiene y saneamiento se volcaron a la construcción de la imagen de una urbe pestilente, malsana, fea e incivilizada, resumida en la idea del Río colonial, antigua capital de una monarquía, que era necesario demoler para dar paso a la capital saneada, embellecida y civilizada, el Río moderno, capital de la joven república brasileña. Se hacía imperativo, pues, construir un consenso en torno a la necesaria transformación que debía sufrir la ciudad, y por ello el énfasis puesto en la condena de lo viejo y la exaltación de lo nuevo.

Uno de los mayores aciertos del libro es la recuperación de casi un centenar de pedidos de licencia de construcción de las edificaciones comunes (locales comerciales, viviendas propias o de cuartos de alquiler), realizados entre 1892 y 1920. El análisis de estas fuentes le permite a la autora no solo llevar adelante su tesis con respecto a la dislocación entre los discursos y lo que estaba ocurriendo en el plano de la materialidad arquitectónica —en las reformas físicas propiamente dichas—, sino también cumplir a cabalidad con la renovación de las interpretaciones sobre lo ocurrido en la transformación urbana de Río de Janeiro. A la par, se abren nuevas perspectivas e interrogantes a los estudios urbanos de toda la región, donde también han prevalecido ciertas imágenes y consensos inalterados. En este sentido, *Entre reliquias e casas velhas. A arquitetura das reformas urbanas de*

*Pereira Passos no centro do Rio de Janeiro* constituye un aporte único para la historiografía urbana brasileña, tanto por la importancia de los postulados que desmonta como por la novedad de sus fuentes y el rigor y la fineza con que son tratadas; y constituye, a la vez, un gran aporte a la historiografía urbana regional, latinoamericana, por la posibilidad de transpolar el desafío de releer la historia urbana de nuestras ciudades a la luz de los desafíos del presente y de establecer un necesario diálogo entre la diversidad de sus fuentes y procesos.

Al echar luz sobre fuentes hasta ahora poco exploradas en los estudios urbanos, analizarlas y ponerlas en diálogo con los discursos oficiales y no oficiales que estaban en circulación en la época, De Paoli coloca bajo lupa la esfera más detallada y cotidiana del proceso; es decir, observa nítidamente la relación entre los propietarios y el cuerpo de ingenieros y arquitectos que comandaban la prefectura y las reformas de la ciudad. En suma, se esclarece el ámbito de negociación entre la ciudadanía y la institucionalidad. Entre muchos otros aportes, de este análisis se infiere que la continuidad tipológica apoyada en la permanencia de las técnicas constructivas facilitó la adaptación de los edificios existentes, lo que contribuyó a la creación de una “cultura de la preservación” (p. 180). Se revela, asimismo, cómo el discurso reformista es utilizado por los propietarios; unos, adaptándolo a su favor para lograr avances o mejoras en sus negocios, en sus vidas; y otros, clamando por plazos o pidiendo una aplicación menos rigurosa de las leyes por estar en condiciones poco favorables: ser viudas, tener muchos hijos, no tener dinero para costear las renovaciones que disponía la prefectura.

Como síntesis y metáfora de su propuesta de lectura, la autora se detiene en el análisis del caso de la calle Uruguayana, una de las principales vías comerciales de la ciudad, que se vio directamente afectada por los planes de renovación (contrario a lo ocurrido con la calle Ouvidor, también analizada en el libro, una de las vías comerciales más emblemáticas del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, que no sufrió ninguna alteración radical y mantuvo su fisionomía y trazado colonial). La peculiaridad de la calle Uruguayana se debe a que mientras el lado impar de la calle se demolió y renovó casi por completo, el lado par mantuvo casi intacta la tipología colonial. Es decir, un supuesto pasado y un supuesto presente se miraban frente a frente. Nuevamente, a partir de las licencias de construcción concedidas y rechazadas, así como de la información de compra y venta de lotes de la calle, la autora demuestra la imposibilidad de reducir la mirada y el análisis a la antinomia entre lo viejo y lo nuevo. Lo que surge es el amplio espectro de negociaciones, con todos sus matices –como ya se mencionó– entre los propietarios y la prefectura.

Si bien es claro cómo De Paoli logra desmontar varios de los principales postulados que sostenían la historiografía tradicional de la época, también es enfática en criticar los juicios de valor que plagaron esas investigaciones. Rechaza de plano las lecturas en clave valórica, contrariando lo realizado por la historiografía de los años ochenta, que, así como hizo eco de la visión contrapuesta entre una ciudad vieja y nueva, también impuso una visión negativa con respecto a las reformas por la expulsión de los pobres del centro y la erradicación de los *cortiços*, como

eran denominadas las habitaciones populares de entonces, imagen que perduraría en adelante. Sin duda, lo que la autora busca a través de la relectura de las fuentes es no solo levantar una nueva interpretación del periodo, sino también salvar la reforma urbana de Pereira Passos del descrédito en que cayó. Este empeño se percibe en las referencias a la reforma radical pero a una escala “más humana” de la época del famoso prefecto, pues, señala, “al contrario de las recientes avenidas urbanas, las avenidas proyectadas en aquel momento (...) guardarían una relación estrecha con la esfera local, con la escala humana de la ciudad, la escala de los transeúntes y de las edificaciones” (p. 64).

En su empeño por instalar nuevas perspectivas sobre el período de las reformas, la autora no puede esquivar el sesgo subjetivo y caer en algunas valoraciones, en su mayoría positivas, de aquel proceso, lo que es evidente cuando hace referencia, por ejemplo, a la modificación de la citada calle Uruguayana, donde los vecinos del lado impar reformado y el lado par casi intocado “se miraban y *admiraban* mutuamente” (cursiva en el original, p. 352). Sin desmerecer el valor y la osadía de la investigación contenida en el libro, vale la pena dejar abierta una interrogante sobre las lecturas en apariencia objetivas, limpias e higienizadas que intentan imponerse en nuestras academias y en los textos que deben surgir de ella.

En una especie de gesto conciliador, De Paoli vuelve hacia el final del libro sobre el análisis de los textos de la época: los informes de la Intendencia, las crónicas, las noticias, pero no con el ánimo de delatar su impostura o su deficiente

relación con la realidad, sino para darles una justa dimensión: el discurso y la realidad se alimentarían mutuamente; el primero vendría a potenciar y ampliar los significados de la reforma real, dándole estatus de reforma total, lo que en efecto no fue, pero tampoco tenía por qué ser. La autora sale de un falso dilema y reconoce la fuerza de la estrategia discursiva que justificó las reformas y que hizo creer que hubo una ruptura con el pasado; un discurso que produjo un efecto de realidad y que, de hecho, se acentuó en algunas reformas físicas, como la monumental avenida Central. Por eso, no sería justo despreciar las reformas como una transformación incompleta, poco original o una mala copia de los modelos europeos.

En suma, la estrecha relación entre materialidad y discurso que se va tejiendo a lo largo del libro, así como el análisis minucioso de esa materialidad, de aquellas “reliquias o casas viejas”, revela más información y más lecturas de las que permite el propio discurso, que fue visto en su momento, y se siguió observando, como mera antinomia. Lo que demuestra la producción arquitectónica en un nivel, podríamos llamar, doméstico, son las marcas de continuidad visibles no solo en la forma de división del suelo, en las técnicas constructivas empleadas, en la escala arquitectónica de los nuevos edificios, en las formas de reciclar los materiales de construcción, sino, y sobre todo, en el valor de uso, la validez y la legitimidad que le otorgaron sus propios habitantes a aquella vieja tipología, espacios que atendían plenamente sus expectativas y actividades y que fueron lo que permitió su permanencia.

### Referencias bibliográficas

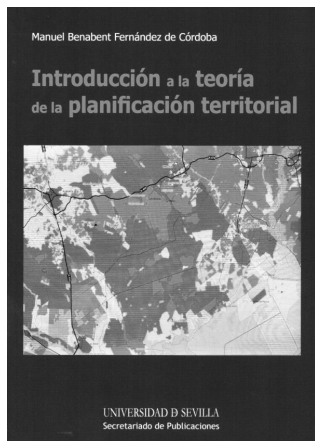
- Abreu, M. (1988). *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: IplanRio.
- Benchimol, J. (1992). *Pereira Passos: um Haussmann Tropical. A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século xx*. Río de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.
- Chalhoub, S. (1986). *Trabalho, lar, botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque*. São Paulo: Brasiliense.

**Natalia López Rico**

UNIVERSIDAD DE CHILE







## INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

*M. Benabent Fernández de Córdoba*

SEVILLA: SECRETARIADO DE PUBLICACIONES DE LA  
UNIVERSIDAD DE SEVILLA, 2014, 188 PÁGINAS.

El libro *Introducción a la teoría de la planificación territorial* hace una valiosa aportación al conocimiento de las distintas teorías, procedimientos y métodos que se han venido aplicando a la planificación territorial. Esta actividad, cuyo propósito es intervenir sobre el espacio físico con la pretensión de ordenarlo, requiere un proceso continuo de toma de decisiones acerca de la formulación de objetivos, el establecimiento de los medios necesarios para llevarlos a cabo, y el desarrollo de las actuaciones que se consideren pertinentes para alcanzarlos. El autor parte de la base de que la reflexión teórica, desarrollada desde la academia, no trasciende debidamente al campo de la práctica. Ello se pondría en evidencia en las publicaciones dirigidas a los planificadores profesionales, las

cuales, al estar especialmente preocupadas por el desarrollo físico de la ciudad y el territorio, se centran en la teoría urbana mientras soslayan la reflexión sobre el cómo hacer; es decir, sobre el procedimiento que debe seguirse para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones. De este modo, señala Benabent, no se establece la necesaria conexión entre los dos tipos de reflexiones que son necesarias para que los proyectos planificadores sean viables: la teoría urbana y el método de la planificación.

En este contexto general de referencia, Benabent opta por centrar la atención en aquel aspecto de la planificación que tiene que ver con el método de trabajo y con el proceso de toma de decisiones, cuestión esta última que considera

esencial, al tratarse de una actividad pública que debe acompañar en su acción a la realizada por los colectivos sociales. Se plantea como objetivo analizar la evolución experimentada por las teorías que sustentan la planificación y las prácticas a ellas asociadas desde principios del pasado siglo y, con una perspectiva cronológica, va haciendo referencia a las distintas teorías y escuelas de pensamiento, relacionándolas con las corrientes filosóficas que les sirven de inspiración. Señala, a su vez, que en este trabajo no pretende considerar las temáticas propias de la planificación, ni tampoco cómo se han ido incorporando a su contenido aspectos tales como la globalización, los riesgos naturales, el paisaje o la sostenibilidad, sino que intenta proporcionar unas referencias útiles que sirvan de base para profundizar en la materia y para llevar a cabo la tarea planificadora.

El libro se estructura en seis capítulos. Abordando en el primero el análisis de los *modelos de decisión*, empieza señalando que la planificación territorial como disciplina surge durante el cambio del siglo XIX al XX, para dar respuesta a los problemas generados por los procesos de industrialización y urbanización en algunos países europeos y en Estados Unidos. En principio, el plan era concebido como obra de autor y la planificación considerada un arte, enfatizándose el diseño físico al entenderse que la forma del entorno determinaba la calidad de vida social. Este determinismo físico condicionó las actuaciones de los llamados reformistas utópicos hasta que, a finales del XIX, empieza a extenderse la idea de que el plan urbanístico no puede centrarse en el diseño morfológico, porque lo más importante

es el control de los usos del suelo a través de la zonificación. No obstante, el proceso de planificación sigue siendo personalizado y poco democrático, lo que subraya tanto la importancia atribuida al conocimiento como base para la acción, como la del experto que posee ese conocimiento.

Posteriormente, con el sustento de las teorías positivistas, la planificación se racionaliza, y durante buena parte del siglo XX se empieza a aplicar el método científico, por lo que la planificación racional comprensiva pasa a ser considerada una ciencia. No obstante, con el desarrollo de la ciencia política y de la teoría de la administración, empieza a cuestionarse la metodología planificadora basada en la teoría racional comprensiva y el plan deja de ser un instrumento rígido. En efecto, mientras que los expertos en ciencia política consideran que las decisiones no parten de cero, sino que son el resultado de la articulación de los intereses de los distintos actores, los teóricos de la administración señalan que la racionalidad es limitada. Así las cosas, empiezan a surgir nuevos modelos de decisión, entre los que parecen destacar los presupuestos establecidos por Lindblom, que tendrán una gran influencia en el análisis de las decisiones políticas y en el debate acerca de cómo se elaboran de hecho las políticas y cómo deberían elaborarse según la normativa; dicho autor es, a su vez, muy criticado por otros como Dror y Etzioni.

A la *crítica a la planificación* se dedica el segundo capítulo. El debate ideológico de raíz marxista desarrollado en la década de los sesenta cuestiona la planificación, al considerarla un instrumento ideológico de la clase dominante

que sirve para garantizar mejor el funcionamiento del capitalismo y resolver algunas de sus contradicciones. Precisa el autor que resultan especialmente críticas las tesis de Scott y Roweis, quienes entienden que la planificación no puede considerarse ni abstracta ni ahistórica, sino un fenómeno social concreto y práctico. Con tal presupuesto, dichos estudiosos no pretenden establecer ningún método procedimental, sino desvelar el proceso de urbanización en el sistema capitalista, su lógica de producción del espacio y las contradicciones que genera, entendiendo que la planificación debe concebirse como un medio con el que reajustar el desarrollo espacial y temporal de los usos del suelo. Lipitz, Castells y Harvey, entre otros investigadores, contribuyen también a desvelar el rol ejercido por la planificación cuando ignora o deja al margen las relaciones de poder y despolitiza los conflictos urbanos, convirtiéndolos en problemas técnicos.

Desde una posición antagónica, la teoría neoliberal es también muy crítica con la planificación. Para Benabent, el planteamiento más elaborado sobre la teoría del Estado en el pensamiento neoliberal se debe a Nozick, quien considera que no es el resultado de un contrato social, sino de la transferencia de derechos individuales. Ello lo lleva a defender un “Estado mínimo” que permita la plena autonomía individual y vele por los derechos de cada individuo, a la vez que rechaza el concepto de justicia redistributiva, al considerarlo una restricción ilegítima de la iniciativa individual. Así, para el pensamiento neoliberal, la planificación interfiere la libertad económica, por lo que debe quedar fuera de la política toda intervención que pretenda

sustituir a la libre competencia. Esta lógica de pensamiento reclama, pues, la disminución del papel del Estado en el control de las decisiones de localización y en la ordenación territorial.

Llevando como título *hacia una reorientación del método de decisión*, el tercero de los capítulos se centra en reflexionar sobre nuevas aproximaciones a la planificación que enfatizan la importancia de incorporar la opinión pública en el proceso de toma de decisiones. Se trata de planteamientos que, basados en la ética, la filosofía, la teoría política y los nuevos movimientos sociales, cuestionan el carácter tecnocrático de la planificación y defienden una mayor participación social en la misma, para poder incorporar cambios relacionados con sus reivindicaciones sobre el respeto al medioambiente y la mejora de la calidad de vida urbana. Se produce así un cambio tanto en el rol ejercido por el planificador, que pasa a ser constructor del consenso, como en la planificación, que va a ser deliberativa. Destacan en tal sentido las aportaciones de Davidof, para quien los problemas de justicia distributiva son centrales en planificación y no se pueden resolver técnicamente; plantea al respecto que los ciudadanos no solo deben ser oídos, sino también informados acerca de las razones subyacentes en las propuestas de planificación. Friedman ahonda en lo anterior señalando que la transacción entre los planificadores y la población afectada es lo que permite un conocimiento adecuado de los problemas, y que ello requiere que el proceso sea abierto y democrático.

Para Benabent, estos planteamientos no son más que la punta de lanza de otras aproximaciones que cambian el rumbo

de la teoría y de la metodología planificadora. Tal es el caso, por ejemplo, de la tesis de Schön sobre el profesional reflexivo; de la de Innes, que asume que el conocimiento se construye comunicativamente y acepta que la información se conforma a veces de forma sesgada; de la de Habermas, quien señala que “la libertad e igualdad de las partes, la fuerza del mejor argumento y la ausencia de coacción o violencia son los presupuestos básicos que dotan de legitimidad a todo procedimiento deliberativo” (p. 73); de la de Forester, sobre el modelo de planificación comunicativa; o de la de Healey, quien propone una planificación colaboradora.

El *paso del procedimiento al objeto del plan: la ciudad justa* constituye el objeto del capítulo cuarto. En él señala el autor del libro que, dado que la planificación gira en torno a procesos espaciales, se han de tomar decisiones que afectan a lugares y que suelen generar controversia. Dichas decisiones tienen que basarse en valores éticos que no pueden eludirse, por lo que la justicia es fundamental para la planificación. Se incorpora así a ella la categoría conceptual de “justicia espacial”, que tiene su antecedente en la obra de Lefebvre y está presente en las reflexiones realizadas por otros autores (Purcell, Soja, Young...). Se destaca en el libro la realizada por Fainstein, para quien “es necesario cambiar la retórica sobre la competitividad, que monopoliza la política urbana, hacia un discurso sobre la justicia” (p. 110).

En el capítulo quinto se analizan seguidamente los procesos de *decisión, implementación y evaluación*, lo que requiere considerar “el entorno de la decisión, el conjunto de factores externos, ajenos

al propio plan, que limitan e impiden en muchas ocasiones el logro de sus objetivos” (p. 115); estudiosos como Friend, Jessop, Christensen, Rittel y Webber son referentes en este campo. A su vez, el paso de la decisión a la acción demanda la negociación y el acuerdo entre los órganos que han de realizar el plan, por lo que los procesos de decisión e implementación tienen que estar unidos; reflexionan sobre ello Alterman, Pressman, Wildavsky, Taylor... Junto a lo anterior, se incorpora la evaluación a los procesos de planificación, lo que permite aprender de los errores, mejorar las decisiones y modificar la gestión; centran la atención en este aspecto Alexander, Faludi, Monnier y Mastop. Resultan interesantes las consideraciones realizadas por Arenal Grupo Consultor, recogidas en cuadros síntesis que las sistematizan.

Por último, recapacita el autor acerca de la *legitimidad de la planificación*, subrayando la creciente complejidad social de esta actividad, los diferentes intereses que pueden condicionarla y la multiplicidad de instancias que intervienen en el proceso, todo lo cual requiere de la aplicación de nuevos métodos de aproximación a la realidad y de toma de decisiones. A continuación hace hincapié en el concepto de “interés general”, señalando que, pese a estar siempre cuestionado, es a la vez invocado como un objetivo normativo de la acción pública y como su principal fuente de legitimación, tal y como argumentan Alexander, Moroni, Rawls y Habermans. Se alude también a la creciente importancia de la participación pública en los procesos de planificación territorial, para cuyo análisis se utilizan, entre otras, las aportaciones de Macpherson, Arnstein, Davidson y McAuslan.

Concluye el libro con un epílogo en el que se sintetizan las principales aportaciones que sustentan su trabajo, lo que resulta de gran utilidad para el lector, además de ayudarle a afianzar las ideas fuerza que se entienden fundamentales. En definitiva, Benabent hace un interesante y clarificador análisis de la evolución experimentada desde principios del siglo xx por el método de la planificación territorial, considerando tanto los planteamientos teóricos que se ha venido realizando como las lecturas críticas que a ellos se han hecho. El resultado de su trabajo resulta de lectura obligada para todos aquellos que, ya sea desde la academia o desde la perspectiva profesional, están interesados en la planificación territorial.

*Inmaculada Caravaca*

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

