

Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad¹

Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester²

Abstract

The paper describes how poverty and exclusion within Santiago has been overlooked, in part, because of the city's strong economic performance and impressive aggregate social indicators. It highlights how segregated the city has become -for instance the political fragmentation and the difference between the 34 municipalities that conform Santiago in terms of their per capita income, quality of education, extent of new building investment, and municipal authority levels of income and expenditure. It also describes the loss of social and physical space for public interaction and the rising perception of insecurity. It suggests that such problems are in part linked to the lack of democratic structures within Santiago since it lacks a democratic metropolitan government. Power, resources and decisions remain within national ministries.

Key Words: Social exclusion; segregation; urban poverty; political fragmentation.

Resumen

El siguiente artículo describe cómo la pobreza y la exclusión dentro de Santiago ha sido pasada por alto en parte debido al fuerte desempeño económico y al positivo conjunto de indicadores sociales que la ciudad exhibe. Enfatiza cuán segregada se ha vuelto la ciudad, subrayando la fragmentación política y las grandes diferencias entre las 34 municipalidades que conforman el Gran Santiago en lo que se refiere a ingreso per cápita, calidad de la educación, cobertura de la inversión en edificación y los niveles de ingreso y gasto de las autoridades municipales. También describe la pérdida de espacio social y físico para la interacción pública y el crecimiento de una percepción de inseguridad. Sugiere que tales problemas en parte se relacionan con una falta de estructuras democráticas en Santiago ya que la ciudad carece de un gobierno metropolitano representativo y además el poder, los recursos y la toma de decisiones permanecen en un plano nacional.

Palabras Clave: Exclusión social; segregación; pobreza urbana; fragmentación política.

¹ Este artículo se basa en: "Santiago Report: Governance and Urban Poverty", University of Birmingham, UK, realizado por Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester; en "Los rostros de Santiago", Tiempo 2000, Santiago, de Eduardo Dockendorff y Alfredo Rodríguez; y en "Santiago de Chile: Metropolization, Globalization and Inequity", Environment & Urbanization (London), vol. 11, N° 2 (April 2000).

² Investigadores de SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación. E-mail: arsur@terra.cl

1. Introducción

Santiago es una paradoja; el país es, tal vez, una paradoja. Considerando sus cifras macroeconómicas, en ocasiones se presenta a Chile como la historia de éxito de América Latina: así lo confirman su crecimiento económico y sus indicadores sociales. Sin embargo, lo que puede ser una realidad de acuerdo a esas cifras globales, quizás no lo sea tanto en aquello que llamamos "la vida cotidiana".

El país ha tenido un crecimiento económico estable durante la última década, a una tasa aproximada de 7.6 anual.³ Santiago, como el país, visto desde las grandes cifras, no parece presentar problemas. Más bien lo opuesto: las cosas van muy bien -aceptando, por supuesto, los vaivenes normales en una economía en desarrollo, cada vez más inserta en los mercados internacionales y dependiente de ellos-.

La ciudad de Santiago tiene una economía diversificada con una predominancia de los servicios financieros; concentra el 48% del PIB; su tasa de crecimiento promedio anual durante la década ha sido de 8,5%, superior al promedio nacional (7,6%).⁴ En los últimos años, las cifras de desempleo han descendido y las tasas de indigencia y pobreza son las menores del país. La indigencia se ha reducido de 9,6% en 1990 a 3,5% en 1998; la pobreza, de 33% a 15,4%. Si bien los efectos de la crisis asiática han modificado estas cifras, es previsible que el país y la ciudad retomarán su camino exitoso.

La ciudad mirada desde más cerca tiene una cara mucho más compleja, menos exitosa, más difícil de percibir. El punto

que queremos destacar en este artículo es que la ciudad muestra una diversidad de rostros con distinto signo. Algunos muestran inequívocamente los éxitos económicos; otros parecieran empinarse, pero sin lograrlo; otros se han quedado definitivamente al margen de tales logros.

- Santiago es una ciudad con una gran segregación socioeconómica. La ubicación de los grupos de ingresos similares en el área urbana está claramente diferenciada. Los grupos de más altos ingresos se encuentran en sólo 6 de las 34 comunas. Por su parte, los grupos de menores ingresos aparecen en sólo 20 comunas. La calidad de la infraestructura básica y de los servicios públicos es muy diferente entre distintos barrios o sectores de la ciudad. Si bien la cobertura es casi total, la calidad es desigual.
- Santiago es una ciudad en donde sus habitantes viven con temor e inquietud. A pesar de que Santiago es una de las ciudades más seguras de América Latina, prevalece un sentimiento de inseguridad relacionado con la violencia delictiva, que se extiende al sistema institucional político y económico.⁵
- Santiago no es una ciudad en términos políticos o administrativos. El Gran Santiago se extiende a través de tres provincias, está formado por 34 comunas, cada una de ellas con un municipio autónomo, en los cuales, a su vez, las instituciones del gobierno central intervienen directamente. Las competencias y responsabilidades de las diferentes autoridades no están establecidas de manera clara.

³ Crecimiento período 1990-97, según Banco Central 1999.

⁴ Datos Banco Central 1999.

⁵ La percepción de inseguridad y en particular la contaminación atmosférica -Santiago es una de las ciudades más contaminadas de América Latina- son fenómenos no excluyentes por naturaleza.

Este Santiago -el segregado, temeroso y fragmentado- encarna una nueva y radical paradoja: una ciudad (el lugar de los ciudadanos) que está en vías o amenazada de perderse como espacio público. Y cuando hablamos de espacio público urbano, nos referimos a una doble dimensión: el espacio público físico, y el espacio público como metáfora de una *sociedad política*. No son realidades separadas. La historia reciente de Chile llevó a que nuestra sociedad se replegara a la esfera privada y buscara refugio en las relaciones 'cara a cara': la familia, los amigos más cercanos. El otro lado de esta moneda fue la pérdida del espacio físico de la sociedad civil. A ello nos está llevando la inseguridad, tanto ante la violencia delictiva como ante la violencia económica y política de nuestro sistema.

Estas situaciones, que se han generalizado en la sociedad chilena, han alcanzado mayor gravedad en los sectores pobres. Para citar un caso, la erradicación masiva y forzada -en los años 80, durante la dictadura militar- de cerca de 180 mil habitantes de asentamientos precarios (*campamentos*) en el Gran Santiago: fueron literalmente sacados de sus comunas de residencia y reubicados en la periferia de la ciudad, en lugares determinados por las autoridades, especialmente en el lado sur (Centro de Estudios del Desarrollo, 1990). Hasta el día de hoy, estas erradicaciones representan un problema de desarraigo y pérdida no sólo de los espacios físicos conocidos, sino del espacio social, y de la posibilidad de refugio en espacios percibidos como protectores y protegidos: la casa, el centro deportivo, la junta de vecinos.

La ciudad la hacen los ciudadanos (la "sociedad civil"), el Estado y el mercado. Un adecuado equilibrio entre estos agentes permite hacer de la ciudad un espacio políticamente más democrático, socialmente más justo, ambientalmente más sosten-

table y económicamente más eficiente. En el Gran Santiago de las últimas décadas, la marcada preeminencia de un mercado desregulado en la asignación de recursos, en la localización de las inversiones para servicios básicos así como en infraestructura urbana, ha derivado en un desarrollo muy desigual al interior de la ciudad.

La estrategia de inserción en un mundo global que ha seguido Chile, hace imprescindible contar con una metrópolis acorde con las exigencias de la competitividad del país. Una metrópolis con severa segregación social afecta tarde o temprano su gobernabilidad y su seguridad. Una metrópolis sin gobierno o administración y sin autoridad responsable de la ciudad, hace imposible por una parte un gobierno democrático con control ciudadano; por otra parte hace imposible el manejo eficiente de desechos, el creciente tránsito y los cada vez más frecuentes conflictos por uso de suelo, con lo cual la calidad de vida se deteriora.

El crecimiento concentrado del país no es culpa de la ciudad capital. Es fruto de un desarrollo global que distribuye mal los recursos entre personas, ciudades y regiones. La estrategia de desarrollar las regiones a costa de Santiago es un contrasentido. Debemos ocuparnos de Santiago y de las regiones, con acciones complementarias en beneficio del país en su conjunto.

2. Metropolización y globalización

La población del país está concentrada en las áreas urbanas (85%), y más de los dos tercios de la población urbana corresponde a las aglomeraciones de Santiago, Valparaíso y Concepción. Esta concentración de población no es reciente, sino un proceso incremental que ha tenido lugar durante este siglo. Ya a principios de la década de los 30, la población urbana

sobrepasaba a la rural. Diversos autores han asociado el proceso de urbanización de la población del país con la industrialización sustitutiva de importaciones ocurri-

da entre fines de los años 30 y mediados de los 70, que concentró la actividad industrial, comercial y financiera en Santiago.

Cuadro 1. Ciudades de más de 100 mil habitantes en 1992. Población, orden según tamaño, tasa de crecimiento y porcentajes respecto al total urbano y total nacional, 1952, 1960, 1970, 1982, y 1992

Ciudades	Población					Orden		Tasa de crecimiento promedio anual (en miles)			
	1952	1960	1970	1982	1992	1952	1992	1952-60	1960-70	1970-82	1982-92
Santiago	1.437.652	2.067.885	2.822.025	3.902.329	4.734.327	1	1	42,3	32,9	27,0	19,3
Valparaíso-Viña	348.022	438.220	530.677	674.462	758.192	2	2	26,8	20,3	20,0	11,7
Concepción-Talcahuano	211.305	285.444	379.793	505.479	612.289	3	3	35,0	30,2	23,8	19,2
Antofagasta	62.272	87.860	125.086	185.486	226.850	5	4	40,1	37,4	32,8	20,1
La Serena-Coquimbo	66.362	83.293	114.920	167.125	224.660	4	5	26,5	34,1	31,2	29,6
Temuco	56.387	73.894	110.513	157.634	210.587	6	6	31,5	42,5	29,6	29,0
Rancagua	42.385	54.701	88.665	142.938	179.638	10	7	29,7	51,1	39,8	22,9
Arica	19.628	21.000	87.726	139.320	161.333	16	8	7,9	151,4	38,6	14,7
Talca	55.839	71.226	95.366	138.924	160.866	7	9	28,3	30,9	31,4	14,7
Chillan	52.576	65.112	87.555	118.163	147.759	8	10	28,7	25,5	44,6	31,3
Iquique	39.576	50.655	64.477	110.153	150.659	12	11	24,8	31,4	25,0	22,4
Valdivia	50.747	62.340	83.453	101.494	113.882	9	12	24,0	33,4	14,3	11,5
Calama	37.646	51.559	68.359	98.870	119.692	13	13	36,6	29,9	30,8	19,1
Osorno	41.597	56.489	70.165	97.946	114.239	11	14	35,6	23,0	27,8	15,4
Punta Arenas	35.679	50.383	63.405	96.193	109.110	14	15	42,0	40,1	26,3	22,7
Puerto Montt	30.998	44.454	64.900	88.947	111.627	15	16	40,2	24,3	34,7	12,5
Total 16 ciudades	2.588.671	3.564.515	4.857.085	6.725.463	8.135.710			37,2	32,8	27,1	19,0
Total urbano	3.573.122	5.028.060	6.675.137	9.316.127	11.140.405			39,8	30,0	27,8	17,9
Total nacional	5.932.995	7.374.115	8.884.768	11.329.736	13.348.401			25,3	19,7	20,3	16,4
Porcentaje 16 ciudades											
Población urbana	72,4	70,9	72,8	72,2	73,0						
Población total	43,6	48,3	54,7	59,4	60,9						
Porcentaje Santiago											
16 ciudades	55,5	58,0	58,1	58,0	58,2						
Población urbana	40,2	41,1	42,3	41,9	42,5						

A fines de los años 80 y durante esta década, tomaron impulso (alcanzaron momentum) diversos cambios en el modelo económico, con la apertura de la economía al exterior y el auge exportador de

productos agrícolas, forestales y pesqueros. Ello hizo suponer que podrían tomar nuevo rumbo las tendencias demográficas del país. Sin embargo, esto no ocurrió: al contrario, las actividades económicas y el capital han

seguido concentradas en Santiago, al igual que la población,⁶ y ello a pesar del discurso desconcentrador de la dictadura militar, o del discurso de la descentralización de los gobiernos de la Concertación.

El anterior no ha sido un proceso homogéneo. Tomando en cuenta la reestructuración económica llevada a cabo en el país en los últimos veinticinco años, De Mattos (1999) distingue dos fases. En la

primera, se produjo una dispersión de las actividades productivas y un fuerte retroceso en las actividades económicas de Santiago. En la segunda fase, durante la mitad de los años ochenta, una vez que el período reestructurador de mayor intensidad hubo pasado, volvieron las tendencias de concentración económica y demográfica en torno a la Región Metropolitana. Esta tendencia se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Participación del Área Metropolitana en el Producto Geográfico Bruto y en el el Producto Industrial Bruto (porcentajes)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
PGB Chile	47,6	42,3	44,9	42,1	44,8	47,4
PGB Industria	52,1	43,2	44,0	43,5	48,9	50,5

Aunque la Región Metropolitana -y el Gran Santiago incluido en ella- ha recuperado su participación histórica en el PGB, la estructura del empleo ha variado. En el

período 1967-94, la participación del empleo industrial descendió (30,8 a 21,8%) y aumentó la del sector servicios (30,7 a 37,5%).

Cuadro 3. Estructura del empleo Región Metropolitana, 1967-95 (porcentajes)

Sectores	1967		1994	
Agricultura, caza y pesca	6,5	6,9	4,2	4,5
Minería	0,4		0,3	
Industria	30,8	36,9	21,8	29,5
Construcción	5,2		6,9	
Electricidad, gas y agua	0,9		0,8	
Comercio	20,4		21,6	
Transporte y comunicaciones	5,1	56,2	6,9	66,0
Servicios	30,7		37,5	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: De Mattos (1999:3)

⁶ Lo que sí ha cambiado es la velocidad del proceso de urbanización: entre 1952 y 1960, mientras la población urbana creció a una tasa de 39,8 por mil, la población del país lo hizo a 25,3.

La diferencia de 14,5 corresponde a las migraciones del campo a la ciudad. Los resultados del censo de 1992 muestran que el peso de las migraciones ha bajado a 1,5.

Estas diferencias se explican por la apertura de la economía chilena a los mercados mundiales, donde la ciudad de Santiago tiene un rol de nodo secundario en la red global de grandes ciudades. Desde mediados de los años 80, Santiago, que tradicionalmente había concentrado los servicios financieros nacionales, por la apertura de los mercados financieros comenzó a ser sede de bancos extranjeros, de servicios especializados para los productores -informática, consultores- y, en los años recientes, lugar de la inversión externa (De Mattos 1999). Estas actividades, vinculadas a la economía global, tienen sus propias expresiones arquitectónicas y localizaciones urbanas, y han así cambiado el paisaje de la ciudad.

De esta forma, si bien en Chile el sistema de ciudades no se ha modificado sustancialmente, los procesos de transformación económica y concentración económica han dado origen a cambios importantes *al interior* de las ciudades, en su configuración espacial. Ello es especialmente

válido para el caso de Santiago -y, en grado menor, para las aglomeraciones urbanas de Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano-, una ciudad segregada en términos socioeconómicos, con áreas urbanas fragmentadas desde el punto de vista administrativo, con inequidades en la calidad de los servicios públicos, y creciente inquietud, temor y percepción de inseguridad en la población.

3. El rostro de la segregación

Santiago es una ciudad muy segregada en términos socioeconómicos. Si bien las condiciones de vida de los pobres han mejorado notoriamente desde 1990, la distribución espacial de la pobreza en la ciudad no ha cambiado mucho en los últimos años. En las áreas urbanas donde subsiste la pobreza, encontramos bajos niveles educacionales, subempleo, baja autoestima, débiles redes que abran acceso a oportunidades, una población estigmatizada socialmente por el crimen, la violencia y la drogadicción.

Cuadro 4: Pobreza en la Región Metropolitana y en el país (porcentajes)

Años	Pobreza		Indigencia		Pobreza no indigente	
	RM	País	RM	País	RM	País
1987	38,7	45,1	13,5	17,4	25,2	27,7
1990	33,0	38,6	9,6	12,9	23,4	25,7
1992	26,1	32,6	6,0	8,8	20,1	23,8
1994	19,8	27,5	4,6	7,6	15,2	19,9
1996	14,8	23,2	2,7	5,8	12,1	17,4

Fuente: Mideplan. Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)

El área urbana de Santiago está claramente diferenciada según los niveles de ingreso de las familias. Los grupos de mayores ingresos se concentran en 6 de las 34 comunas de la ciudad. El resultado es un cuadro de importantes diferencias en la calidad y volumen tanto de la infraestructura y servicios, como de las viviendas.

Un análisis de la pobreza e indigencia por municipalidad en la ciudad de Santiago muestra que en nueve comunas, es pobre entre 0 y 10% de la población; en once comunas, es pobre entre 10 y 20% de la población; en cinco comunas, es pobre entre 20 y 30% de la población. Los extremos fluctúan entre 1,6% de pobreza en

Ñuñoa, una comuna habitada casi en su totalidad por sectores de ingresos medios, y 29,2% en La Pintana.

La pobreza no es solo un rasgo que distingue a una comuna frente a las otras comunas de la ciudad; es también un factor de diferenciación al interior de las comunas. En efecto, aunque ciertamente pueden clasificarse algunas comunas de Santiago como pobres, también es cierto que al interior de estas comunas -al igual que en otras con mejores niveles de ingresos- hay sectores que concentran extrema pobreza. Es el caso de los asentamientos urbanos precarios (*campamentos*) y de aquellos originados en ocupaciones ilegales de terrenos (*tomas*), cuyos habitantes viven en las peores condiciones de vida imaginables. También hay pobreza en áreas urbanas consolidadas con buena infraestructura y equipamiento, pero con una población empobrecida, como es el caso del centro de Santiago.

En términos generales, las zonas pobres antiguas, ubicadas por lo general en la periferia de la ciudad, han permanecido pobres. Algunas de estas zonas han sido objeto de políticas de mejoramiento urbano, con resultados visibles, y han aumentado las tasas de empleo. Otras se han deteriorado debido a la pérdida de organización comunitaria, que les daba sentido de identidad, capacidad de acción colectiva y de control de fenómenos como la drogadicción, el crimen y el alcoholismo.

Otro importante factor en la distribución espacial de la pobreza en Santiago ha sido la erradicación forzada de 'campamentos' durante la dictadura militar ya mencionada, que significó rupturas en las comunidades, complejos procesos de reestructuración y una concentración espacial de la pobreza.

3.1. *La persistencia de la pobreza urbana "dura"*

Para un sector de la población de Santiago, ha sido imposible la superación de su situación de pobreza. Muestra altos niveles de marginalidad y una tendencia a la perpetuación inter-generacional de la pobreza. En estos grupos se da también un muy bajo nivel de escolaridad y escasa capacitación laboral, a lo que se suma su limitado acceso a redes que ofrezcan acceso a oportunidades.

Esta situación de pobreza crónica da cuenta de la mayor parte de la pobreza actual en la ciudad, pero no es representativa de todas las situaciones de pobreza. Un fenómeno más reciente es el de las personas que permanecen fuera del mercado laboral durante largos períodos de tiempo, como consecuencia de la reestructuración económica y la innovación tecnológica. Esto puede deberse a una incapacidad para 'reciclarse' en el mercado laboral, pero también a los tipos de empleo que ofrece la economía, en especial en el caso de las mujeres, los ancianos, los jóvenes o los trabajadores con bajo nivel escolar. En este sentido, es importante señalar que una parte de las personas pobres e indigentes están empleadas en el sector formal de la economía, lo que implica que el tener un empleo, incluso en el sector formal, no es garantía contra la pobreza.

Aunque una gran proporción de los desempleados y de los trabajadores informales de Santiago son pobres, la mayoría de los pobres trabaja en el sector formal. Esto se relaciona con el hecho de que la mayoría de las personas que viven en situación de pobreza -en particular en áreas urbanas- son trabajadores con escasas calificaciones y bajos ingresos. Este es uno de los rasgos más característicos tanto de la economía nacional como de la economía urbana. También es signo de la

heterogeneidad de la economía, patente en la segmentación del mercado laboral. Lo anterior se hace especialmente notorio al considerar el tamaño de los establecimientos: cerca de las tres cuartas partes de quienes perciben menos de dos salarios mínimos trabajan en empresas de menos de diez trabajadores o son trabajadores por cuenta propia.

Entre los grupos de extrema pobreza, la tasa de desempleo casi cuadruplica el promedio nacional y es quince veces mayor que la de los sectores más ricos. Esta situación es particularmente marcada entre jóvenes de las comunas pobres, que presentan niveles de desempleo varias veces superiores al promedio nacional; y entre mujeres, en especial las jefas de hogar y cuyo ingreso es el principal en la manutención de la familia, situación que se da en 22% de los hogares del país. En la Región Metropolitana, el porcentaje de hogares cuyo jefe es una mujer, es mayor (24%). Las comunas donde este fenómeno es especialmente pronunciado son Santiago (centro) (40,3%), Independencia (32,3%) Recoleta (30%), Ñuñoa (34,7%), Pedro Aguirre Cerda (37,1%) y Lo Prado (32,3%).

Aunque en la última década han disminuido las cifras de pobreza e indigencia, sí ha persistido la inequidad, que aumenta la brecha entre los grupos sociales, genera una percepción de empobrecimiento relativo y reduce la capacidad de superar la pobreza. Según diversas encuestas de opinión, una mayoría de las personas pobres manifiesta que el desarrollo económico no la ha favorecido, y cerca de la mitad indica que la pobreza se mantiene igual, a pesar de aumentos en los ingresos y mejoramientos en la infraestructura. Los sectores pobres no se perciben como favorecidos, a pesar de nuevas disposiciones institucionales (aumento del salario mínimo, reforma tributaria, aumento del gasto social), que han contribuido a superar la pobreza a través del aumento de los ingre-

sos. El hecho es que el ingreso per cápita del decil más rico es todavía cuarenta veces el del decil más pobre.

3.2. *Desigualdades en el acceso a servicios básicos*

En general, Santiago tiene buena cobertura de infraestructura básica y servicios. Las deficiencias aparecen en la calidad de los servicios suministrados a los grupos de bajos ingresos.

El hecho de que Santiago tenga buena cobertura de servicios públicos implica un cambio desde la preocupación por el déficit en ellos, a una que se centra en su calidad. El servicio de educación básica es uno de los que mejor ilustra esta situación. A menudo se dice que la educación es la vía para superar la pobreza. Todas las municipalidades del país administran un sistema educacional gratuito, utilizado por los sectores de menores ingresos. Desgraciadamente, debido a la falta de recursos, la calidad de este servicio es muy baja. Por consiguiente, en vez de reducir las diferencias sociales, las mantiene y, a la larga, las refuerza. El punto no es, entonces, si existen los servicios, sino cuán buenos son.

Para continuar con el ejemplo de la educación: la educación básica es obligatoria en Chile, y los padres tienen plena libertad para elegir dónde desean que estudien sus hijos, considerando que en el país existen tres subsistemas, según quién administre el establecimiento educacional: las escuelas municipales, las escuelas privadas subvencionadas, y las escuelas privadas pagadas. En 1997, la cobertura de educación básica en la Región Metropolitana era de 95,47% del total de los niños en edad escolar.

El nivel del servicio varía de acuerdo a los grupos de ingresos que atienden y a las áreas geográficas de la ciudad donde

se encuentran los establecimientos. No es igual el que ofrecen las escuelas municipales y el de las privadas subvencionadas. En la década de los 80 disminuyó el financiamiento de las escuelas municipales, que atendían a niños provenientes de hogares de bajos ingresos, debido a la reducción de los aportes públicos. Ello significó un gran deterioro en la infraestructura y equipamiento, paralelo a una baja en el salario del profesorado que debilitó profundamente su motivación laboral, con las obvias repercusiones negativas en la calidad de la educación.

Las áreas periféricas de la ciudad, que concentran a la población de más bajos ingresos, son las más afectadas por esta situación. A comienzos de esta década, la mayoría de las instituciones municipales mostraban importantes grados de deterioro en su infraestructura y equipamiento. Las condiciones materiales eran deplorables, los servicios higiénicos estaban en muy malas condiciones, y era notoria la falta de equipamiento y mantenimiento en salas de clase, comedores, patios, espacios para educación física, etc.

Es evidente que la caída en aportes públicos obligó a las municipalidades a transferir o aportar fondos de sus propios presupuestos para dedicarlos a educación, tanto para salarios como para gastos administrativos. Hay que considerar, sin em-

bargo, que los aportes de las municipalidades pobres solo pueden ser limitados.

La situación es mejor en las escuelas privadas subvencionadas. Aunque muchas son administradas con criterios comerciales (para obtener ganancias), intentan mantener la imagen de ofrecer mejor infraestructura y equipamiento que las escuelas municipales, con el fin de atraer más matrículas. No obstante, estos gastos implican ahorros en servicios, como educación extra-curricular, psicólogos escolares, educación especial, etc.

Decíamos que la calidad del servicio varía según el subsistema educacional de que se trate, dependiendo del sector socioeconómico al que está dirigido. Esto se ve confirmado por los resultados del llamado Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), una prueba aplicada desde 1988 a lo largo de todo el país a los cuartos años de educación básica en los años pares, y a los octavos años de educación básica en los años impares.

Los resultados de la prueba SIMCE 1997 (8° Año Básico) muestran que los establecimientos municipales obtienen los resultados más bajos.

El cuadro siguiente muestra los resultados promedio del país y de la Región Metropolitana (incluidos los tres subsistemas).

Cuadro 5: Promedios nacionales totales prueba SIMCE, Totales regionales y por tipo de establecimiento en la Región Metropolitana 1997 (8° Básico)

Promedios	Castellano	Matemáticas	Ciencias naturales	Ciencias histórico-sociales
Promedio Nacional	65,20	62,70	62,00	64,04
Promedio Región Metropolitana	66,32	62,85	60,82	63,66
▪ Establecimientos municipales	61,69	57,64	56,43	59,28
▪ Privados subsidiados	66,78	62,70	60,49	64,08
▪ Privados pagados	79,73	80,13	76,68	75,35

Fuente: Ministerio de Educación.

Los resultados SIMCE entre las diferentes comunas de Santiago arrojan resultados desiguales. Si bien entre 1990 y 1998 los puntajes en general mejoraron en todos los establecimientos, y los colegios municipales y los particulares subvencionados muestran una mayor velocidad en esta mejoría que aquella de los particulares pagados, persiste la brecha entre estos últimos y los demás. La expresión territorial de esta desigualdad es elocuente: los mayores puntajes se concentran visiblemente en Las Condes, Providencia y Vitacura.

3.3. La concentración de la inversión en infraestructura habitacional y de servicios en la ciudad

La concentración de la construcción es otro indicador que refleja la desigualdad en el desarrollo reciente de Santiago.

La ciudad de Santiago tiene actualmente 60 mil hectáreas y hace diez años tenía 45 mil. En menos de diez años se extendió 15 mil hectáreas. No ha sido un crecimiento homogéneo. La distribución por comunas de los permisos de construcción aprobados en el período nos dan una buena idea al respecto: en la ciudad de Santiago se aprobaron 39,5 millones de metros cuadrados. Lo cual no es poco, ya que según Pablo Trivelli, en 1990 la superficie construida total de Santiago era de 110 millones de metros cuadrados.

Cuadro 6. Gran Santiago. Metros cuadrados según permisos aprobados de construcción por tipo, 1990-1998.

	Tipo					Total
	Salud	Industria	Oficinas	Otros	Vivienda	
m ²	295.676	1.963.871	3.088.754	6.659.697	27.440.695	39.448.693
%	0,75	4,98	7,83	16,88	69,56	100,00

Fuente: Elaboración sobre la base de información de la Cámara Chilena de la Construcción.

Lo que estas cifras globales o promedios estadísticos no muestran es la forma como los metros cuadrados de los distintos tipos de usos se han distribuido en el espacio de la ciudad. A veces se tiende a pensar los procesos urbanos en forma abstracta, sin tomar en cuenta la importancia de su distribución espacial, por ejem-

plo, los datos de los permisos aprobados de construcción habitualmente se presentan en tablas estadísticas, incluso desagregados por comunas, pero carecen de referencia espacial. Para explorar la distribución espacial de la actividad de la construcción comencemos con el total de metros cuadrados aprobados ordenados en forma decreciente por comunas (Cuadro 7).

Cuadro 7. Comunas del Gran Santiago según total de metros cuadrados de construcción aprobados entre 1990-1998, en orden descendiente

Comunas	m ²	%	% acumulativo
Las Condes	6.899.294	17,49	17,49
Santiago	4.097.327	10,39	27,88
Puente Alto	3.961.167	10,04	37,92
Maipú	3.885.350	9,85	47,77
Providencia	2.960.441	7,50	55,27
Pudahuel	2.250.131	5,70	60,97
La Florida	2.031.854	5,15	66,12
Quilicura	1.821.529	4,62	70,74
Vitacura	1.537.429	3,90	74,64
San Bernardo	1.387.271	3,52	78,16
Peñalolén	1.178.297	2,99	81,15
Lo Bachecha	1.105.315	2,80	83,95
Ñuñoa	1.014.912	2,57	86,52
Huechuraba	771.103	1,95	88,47
La Reina	566.969	1,44	89,91
San Miguel	461.783	1,17	91,08
La Pintana	385.113	0,98	92,06
Conchalí	383.347	0,97	93,03
Cerrillos	366.517	0,93	93,96
Renca	317.589	0,81	94,77
La Granja	258.677	0,66	95,43
Estación Central	260.682	0,66	96,09
Macul	248.288	0,63	96,72
Recoleta	241.424	0,61	97,33
La Cisterna	164.939	0,42	97,75
Independencia	156.917	0,40	98,15
Lo Prado	131.599	0,33	98,48
San Joaquín	127.410	0,32	98,80
Quinta Normal	120.986	0,31	99,11
El Bosque	103.874	0,26	99,37
San Ramón	92.466	0,23	99,60
Cerro Navia	70.737	0,18	99,78
Lo Espejo	48.350	0,12	99,90
P. Aguirre Cerda	39.606	0,10	100,00
TOTAL	39.448.693	100,00	

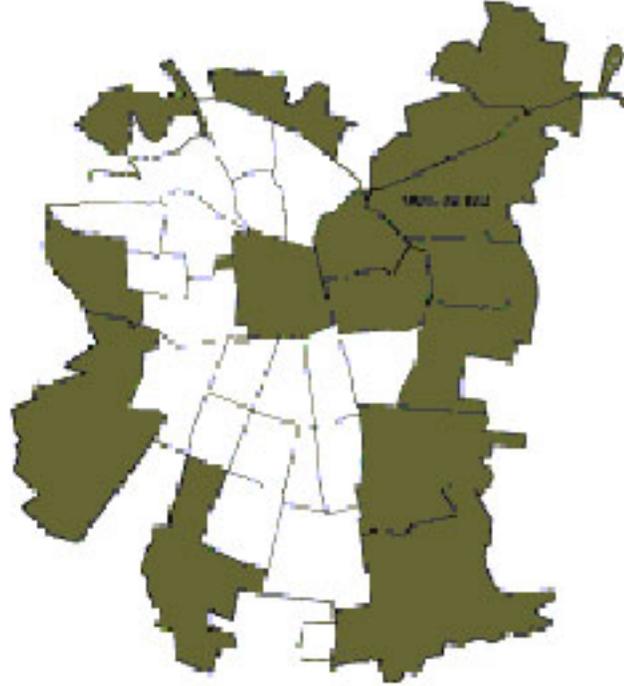
Elaboración sobre la base de datos de la Cámara Chilena de la Construcción

Este ejercicio muestra cómo los metros cuadrados aprobados no se distribuyen homogéneamente en la ciudad; al contrario, existe un crecimiento muy concentrado. Casi la mitad de todos los metros cuadrados aprobados corresponden a cuatro comunas; y el noventa por ciento a

15 de las 34 comunas. Es decir, en más de la mitad de las comunas del Gran Santiago (19), que de acuerdo a las proyecciones del INE comprende a más de dos millones cuatrocientas mil personas, prácticamente no se ha construido nada.

¿Dónde ha ocurrido el crecimiento? El Plano N° 1 nos muestra que el noventa por ciento de los metros cuadrados de edificación están localizados en la periferia de la ciudad, mientras que en las zonas intermedias de la ciudad no ha pasado casi nada durante 10 años.

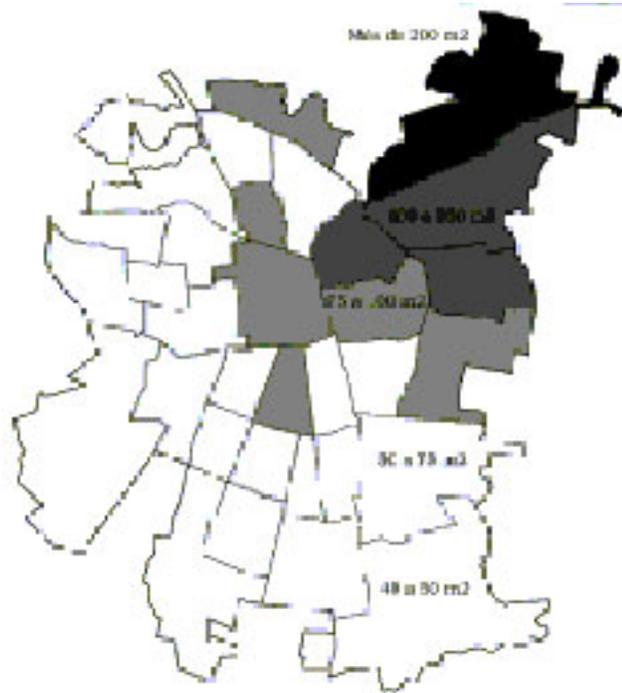
Plano 1. Localización del 90% de metros cuadrados aprobados, 1990/1996



El crecimiento de la ciudad se ha dado siguiendo sólo las tendencias del mercado:

- Ausencia de crecimiento y mejoramiento en las áreas consolidadas de la ciudad;
- Construcción de vivienda social en las zonas periféricas de suelo barato, y
- Concentración de oferta de vivienda para sectores de mayores ingresos en la periferia nororiental. Estas tendencias quedan patentes al observar la distribución de los tamaños promedio de las viviendas aprobadas: hay una gradiente entre los más de 200 metros cuadrados promedio en el nororiental de la ciudad y los 40 a 50 metros cuadrados en la periferia poniente y sur.

Plano 2. Tamaño promedio de viviendas 1990/1998



La baja actividad en las comunas del centro de la ciudad -en algunas de las cuales la construcción ha sido casi igual a cero- ha tenido como consecuencia el deterioro de la infraestructura urbana, pérdida acelerada del patrimonio urbano y de plusvalía de los terrenos e inmuebles. Esto ha tenido una excepción: la política de repoblamiento que ha impulsado la Municipalidad de Santiago por intermedio de la Corporación de Desarrollo de Santiago, que revirtió las tendencias de decrecimiento. Esto ha mostrado en la práctica cómo una acción programada y concertada modifica positivamente las tendencias del mercado inmobiliario.

La nueva tendencia de localización de la edificación destinada a oficinas, es tal vez el rasgo más sobresaliente: este uso del espacio comienza a retirarse del centro de la ciudad. El 96% del total de metros cuadrados está concentrado en 5 de las 34 comunas del Gran Santiago. Es un fenómeno que muestra cómo el proceso de globalización está reestructurando las ciudades, al crear nuevas zonas de servicios, con nuevos patrones de diseño, de localización, complementadas con equipamientos urbanos de alta calidad.

Plano 3. Localización del 96% del total de metros cuadrados de oficina



4. El rostro del temor

Aunque se la considera una ciudad segura entre las grandes urbes latinoamericanas, sus habitantes perciben Santiago como un lugar amenazante, una ciudad de miedo. En la actualidad es relativamente generalizada una sensación de inseguridad vinculada a la violencia delictiva y al sistema económico y político-institucional. No obstante, la percepción de inseguridad no se basa, ni tiene su correlato, en las tasas de victimización.

4.1. *Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público*⁷

La percepción de inseguridad afecta la vida social: disminuyen los contactos sociales, hay una tendencia al auto-encierro, y los ciudadanos están perdiendo sus espacios públicos de reunión. En la ciudad, los espacios públicos tienden a hacerse priva-

⁷ Véase Enrique Oviedo, Alfredo Rodríguez (1998), "Santiago, una ciudad con temor. Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público". Este artículo se basa en la información de un estudio multi-centrado en actitudes y normas culturales respecto de la violencia (Proyecto Activa), realizado en ocho ciudades de América Latina y España, con el apoyo y coordinación de la Organización Panamericana de la Salud y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación llevó a cabo el estudio en Chile, con el apoyo de la Dirección de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

dos. En una ciudad segregada socioeconómicamente como Santiago, la percepción de inseguridad en los espacios públicos implica la casi inexistencia de interacción entre habitantes pertenecientes a distintos estratos sociales. La percepción de inseguridad se asocia, por tanto, a un clasismo que es típico de la idiosincrasia chilena y que ha influido en la forma en que hacemos nuestras ciudades, expresada en el hecho de que 41% de los barrios de la ciudad son socialmente homogéneos.

Uno de los correlatos potencialmente más serios de lo anterior es que los habitantes de Santiago que tienen una percepción de inseguridad en la ciudad tienden a apoyar la resolución de conflictos nacionales por medios no-pacíficos, a diferencia de aquellos que consideran la ciudad o su barrio como un espacio seguro. Más aún, en ambos grupos -seguros e inseguros-, sorprende ver el alto porcentaje que apoya medios no-pacíficos, considerando el bajo índice de violencia en el país. Este valor cultural es señal de un deteriorado espacio público sociopolítico.

Algunos enfoques teóricos en este ámbito permiten sostener que, para superar el miedo, las personas tienden a cierta adaptación conformista, a homogeneizar sus creencias y comportamientos, y a sobrevalorar la fuerza y el poder como medio de resolver diferencias. Por su parte, el estudio de Oviedo y Rodríguez citado muestra, al menos como conclusión parcial, que la inseguridad ciudadana se asocia positivamente a la debilidad de los valores democráticos, a la existencia de una evaluación negativa de las instituciones sociales, al pesimismo en relación con el futuro del país y a una actitud negativa hacia los medios pacíficos de resolución de conflictos. Así, 37% de la población de Santiago manifiesta una opinión favorable a la dictadura o indiferente en relación con la existencia de un sistema democrático o dictatorial. Esta opinión tiene una frecuencia

incluso mayor en el estrato más bajo (44%) que en el mediano (36%) o el alto (29%).

La percepción de inseguridad y el abandono del espacio público, tanto físico como social, funciona como un proceso circular y acumulativo. Todo lo anterior nos lleva a pensar que, si perdemos los espacios para la interacción social -en último término, el lugar donde se construye la identidad colectiva-, aumenta la percepción de inseguridad.

4.2. *Espacio público e inseguridad por violencia delictiva*

La violencia en las ciudades chilenas es un nuevo tema en los estudios y en la agenda política y social, y sobre él la información es todavía obviamente escasa. Por lo general, los análisis comparativos de índices de violencia han considerado Santiago como una ciudad segura en el contexto latinoamericano. Uno de los estudios precursores en este ámbito (Duff & Mac Camant) sitúan a Chile entre los tres países con más bajos índices en América Latina.

Las tasas de violencia tanto en Santiago como en el país no han aumentado en los últimos diez años. No obstante, el tema de la seguridad ciudadana está cada vez más presente en las noticias de los medios de comunicación masivos y en las opiniones que registran las encuestas, en especial cuando se trata de delincuencia.

En el caso de Santiago, sus habitantes manifiestan mayor inseguridad en los espacios públicos que en los privados, situación contradictoria cuando se la compara con la información estadística nacional. Según ésta, los hurtos, los robos con fuerza y los robos con violencia, afectan más a las residencias que a las personas, instituciones o vehículos (Oviedo, 1994).

Cuadro 8. Percepción de inseguridad según estrato socioeconómico, Santiago, Chile, 1997

Lugar y nivel de seguridad	Percepción de inseguridad		
	Estrato alto %	Estrato medio %	Estrato bajo %
Casa o departamento			
Seguro	92,3	89,4	84,5
Inseguro	7,7	10,6	15,5
Calles vecindario durante el día			
Seguro	94,6	84,7	77,1
Inseguro	5,4	15,3	22,9
Calles vecindario durante la noche			
Seguro	71,4	58,2	55,3
Inseguro	28,6	41,8	44,7
Medios de transporte público			
Seguro	36,4	32,3	34,8
Inseguro	63,6	67,7	65,2
Centro de la ciudad			
Seguro	29,3	28,6	28,7
Inseguro	70,7	71,4	71,3
	(N=168)	(N=349)	(N=695)

Fuente: Oviedo & Rodríguez, 1998

Durante los años 90, ha habido ausencia de organización autónoma y de participación entre las comunidades pobres de la ciudad, junto con una falta de perspectivas de largo plazo. Se ha perdido capital social y lo que se llamó movimientos poblacionales, esto es, política en el ámbito comunitario, vecinal, preocupada de la representación y no solo del acceso a programas estatales.

En los barrios populares el reconocimiento político y la efectividad práctica del liderazgo se han deteriorado, y está de moda hablar de la 'crisis de las organizaciones'. Al mismo tiempo, muchos de los liderazgos sociales mantienen una perspectiva fuertemente crítica tanto de la política como de los políticos. Desde otro punto de vista, esto revela el repliegue de una energía social que permanece intacta, pero al margen de la esfera política y estatal, percibida como ajena (Salazar, 1988).

Por otra parte, la vida en los vecindarios pobres de Santiago se ha hecho más peligrosa, haciendo de la seguridad ciudadana un problema central. Se han debilitado los mecanismos organizacionales que antes actuaban como un freno a la violencia y al crimen. Como consecuencia, los barrios se han desarticulado y devenido más inseguros, y la gente busca soluciones por la vía de reforzar la presencia policial. La exacerbación de este problema se asocia estrechamente a las manifestaciones de desigualdad, en particular allí donde la realidad de la pobreza choca con los estilos de vida basados en el consumo promovidos tan implacablemente por los medios de comunicación. La penetración de las drogas en los barrios pobres de la ciudad, en especial entre los jóvenes, ha llevado también a la creación de nuevos grupos y modificado la estructura de poder al interior del barrio mismo. Y esto hace aún más difíciles las tareas de liderazgo y la construcción de nuevas relaciones sociales.

5. El rostro de la fragmentación política

La estructura político-administrativa subnacional chilena está compuesta de 13 regiones (cada una a cargo de un intendente), divididas en 51 provincias (administradas por gobernadores) y éstas divididas en 341 comunas (administradas por alcaldes). En esta estructura no se contempla una categoría específica exacta para ciudades o zonas urbanas, como áreas metropolitanas, redes o aglomeraciones urbanas. Por ejemplo, la ciudad de Santiago -o Área Metropolitana de Santiago- incluye más de una provincia: la provincia de Santiago, subdividida en 32 comunas y municipalidades, y las provincias de Cordillera y Maipo, con las comunas de Puente Alto y San Bernardo. Además, la comuna del centro de la ciudad también se llama Santiago. Y no existe una instancia gubernamental cuya área de responsabilidad sea toda la ciudad; en el caso de Santiago, toda el Área Metropolitana.

En Chile, entonces, no hay instituciones con jurisdicción especial sobre las ciudades, situación que se hace más grave en el caso de Santiago, dada su complejidad y fragmentación administrativa. La inexistencia de instituciones con atribuciones o competencias específicas sobre las ciudades ha llevado a que instituciones regionales -como las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de ministerios nacionales (de Vivienda y Urbanismo, de Obras Públicas, de Transportes)-, o incluso instituciones descentralizadas -como la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama)- intervengan en todas las ciudades del país. De hecho, los tres ministerios mencionados y Conama son, quizás, las instituciones con mayor poder estructurante en Santiago: diseñan y construyen la red de autopistas, la vialidad urbana, deciden la localización de la vivienda social, regulan el transporte, determinan las condiciones ambientales, etc.

5.1. Gobierno regional

Los gobiernos regionales son los encargados de la planificación regional (planes reguladores interurbanos, planes comunales, planes medioambientales, planes de desarrollo económico y de desarrollo social y cultural); de acciones resolutorias en materia de inversiones públicas, en especial en servicios básicos e infraestructura; y del desempeño del transporte público, el desarrollo de las áreas rurales y zonas aisladas, la asistencia técnica a las municipalidades, y la coordinación con ministerios y municipalidades para los planes de desarrollo de la región.

En cuanto a los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, los gobiernos regionales dependen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinado a financiar iniciativas de impacto regional o local, la mayoría ejecutadas por las municipalidades.

5.2. Administración comunal

La entidad responsable de la administración comunal es la municipalidad, entidad autónoma, con estatus legal y patrimonio propio, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la respectiva comuna. Su principal autoridad es el alcalde, que dura cuatro años en el cargo y puede ser reelegido.⁸ La entidad colegiada de la municipalidad es el Concejo, que tiene una función normativa, resolutoria y de supervisión. Lo integran concejales electos a través de elecciones directas, mediante un sistema de representación proporcional; su cargo dura cuatro años y también pue-

⁸ El candidato a concejal que obtiene al menos 35% del total de votos válidos y pertenece a la lista más votada, es proclamado alcalde. Si no se cumplen estos requisitos, el gobierno municipal elige alcalde entre los concejales electos

den ser reelegidos. La instancia de participación de la ciudadanía es el Consejo Económico y Social Comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada, y que tiene carácter consultivo.

La posibilidad de que una municipalidad pueda influir sobre las políticas nacionales sectoriales que representan inversiones públicas, es casi cero. Las principales decisiones sobre infraestructura e inversiones sociales en Chile recaen en el Gobierno (el Ejecutivo). En algunos casos, puede ejercerse alguna influencia a través del Congreso, en el momento en que se discute el presupuesto nacional anual para su aprobación. Las pocas municipalidades que administran sus propios recursos de inversión (no más de cinco en el país) pueden negociar con mayores posibilidades con los ministerios y otras agencias gubernamentales. Esto es importante, porque las principales inversiones en las áreas urbanas no son de decisión de los gobiernos regionales o locales (municipalidades).

En la actualidad, la brecha entre la comuna más rica (Santiago) y la más pobre (La Pintana), tanto en ingresos como en gastos, es de 10 veces. A principios de la actual década, dicha diferencia era de solo 7 veces. De esta forma, los ingresos per cápita y los gastos de las comunas más ricas se han incrementado más que en las municipalidades más pobres:

- Los cuatro municipios más pobres incrementaron sus ingresos un 21% entre 1992 y 1997, mientras los cuatro más ricos lo hicieron en un 82% en el mismo período.
- Los cuatro municipios más pobres incrementaron sus gastos un 37% entre 1992 y 1997, mientras los cuatro más ricos lo hicieron en un 98% en el mismo período.

6. ¿Es posible gobernar Santiago?

¿Qué hacer -como decíamos al comienzo- con este Santiago segregado, temeroso y fragmentado? Porque en la ciudad el habitante no sólo habita o trabaja, sino también puede ser ciudadano. Es más, es en la ciudad donde el ciudadano adquiere conciencia de sus derechos políticos y socioeconómicos y donde expresa sus demandas. Es en la ciudad, por último, donde el ciudadano puede constatar que la democracia adquiere un sentido también para su cotidianidad: cuando las demandas de su comunidad organizada son atendidas por la autoridad o cuando se resuelven conflictos urbanos respetando sus derechos.

Para que lo anterior sea una realidad, la ciudad requiere estar organizada administrativamente y políticamente. Esto no ocurre en Chile, donde las ciudades no tienen un estatuto político y administrativo en tanto tales. Esto constituye parte sustancial del perfeccionamiento democrático aún pendiente de las instituciones políticas en Chile.

Esta construcción política y administrativa de la ciudad requiere avanzar en el proceso de descentralización. En efecto, si el municipio está llamado a jugar un papel central en la gestión urbana, deberá contar con las competencias y recursos necesarios. De otro modo, la instancia que los reúna y coordine, cualquiera sea su denominación -*administración de la ciudad* o *gobierno metropolitano*-, terminará ocupada con los municipios deficitarios y las crisis urbanas (inundaciones, episodios ambientales), perdiendo toda visión y conducción político-estratégica del área metropolitana. La descentralización para la ciudad implica, entre otras cosas, que tarde o temprano su autoridad máxima deberá ser elegida directamente por la ciudadanía.

La recuperación de los espacios públicos deberá ser la gran prioridad estratégica del desarrollo urbano de la próxima década. En los años recientes, el único espacio público ganado al rápido desarrollo inmobiliario es aquel destinado a satisfacer las demandas de los vehículos motorizados. De hecho, gran parte de las políticas de transporte urbano han tendido a privilegiar siempre a los medios y sistemas de transporte (licitación de recorridos, plan de modernización de omnibuses, innovación tecnológica de sistemas de combustión, concesiones de vías urbanas), antes que al ciudadano usuario. Este, en su condición esencial de peatón, encuentra cada vez menos espacio, seguridad y tranquilidad en la ciudad.

Es esencial que este esfuerzo de recuperación se efectúe con los ciudadanos y sus organizaciones. El espacio público debe recoger las preferencias e intereses locales de la gente. Pues, aparte de la recuperación de calidad de vida en la metrópolis, lo que está aquí en juego es la restitución de las certidumbres y confianzas básicas de las personas, tanto en su capacidad de creación y vivencias colectivas, como en el sentimiento de pertenencia a un espacio común donde se funda el sentimiento de un *nosotros* ciudadano.

7. Bibliografía

- Banco Central de Chile (1990). *Evolución de la economía y perspectivas*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Duff, E. & J. Mac Cammant (1976). *Violence and repression in Latin America*. New York and London: The Free Press.
- De Mattos, Carlos (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo", *Eure*, XXV, 76.
- Ministerio de Educación (1997). *Resultados prueba SIMCE 1997*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1997). *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Santiago: MIDEPLAN.
- Oviedo, Enrique (1994). *Violencia urbana, percepción o realidad: el caso de la ciudad de Santiago*, Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, *Ciudad y Violencia*, Ecuador: PGU.
- Oviedo, Enrique y Alfredo Rodríguez (1998). "Santiago, una ciudad con temor. Inseguridad ciudadana y pérdida del espacio público", *Boletín Temas Sociales*, 25.
- Salazar, Gabriel (1988). *Presentación de "Sociedad Civil, participación y ciudadanía emergente". Proposiciones 28*.