

## El neoliberalismo en la ciudad. Segregación socioespacial en metrópolis latinoamericanas

MIGUEL PÉREZ A.

---

*Así concluyó el sueño de crear una sociedad urbana sin clases  
En un país donde ricos y pobres siempre habían vivido segregados (...)  
Es muy difícil construir una Ciudad Bella en medio  
del desorden de la democracia y el libre mercado.*

PETER HALL<sup>1</sup>

La ciudad, sea cual sea ésta y asumiendo la historicidad de su configuración, se modela según requerimientos de orden político y económico que dan forma a un determinado arreglo socioespacial. El siglo XX marca el inicio de una época en que parte importante de la población del planeta comienza a habitar en las ciudades. Para el caso de Latinoamérica casi todos los países ya estaban urbanizados hacia el último cuarto del siglo cuando las tasas de crecimiento demográfico eran mayores a las actuales. Aunque estas últimas cifras han disminuido, lo paradójico es que, en la situación actual, las metrópolis latinoamericanas siguen creciendo demográfica y espacialmente. La configuración de ciudades «globales» en nuestro continente trae consigo niveles nunca antes observados de acumulación de capital. Pero también los costos sociales que ello implica tienen repercusiones morfológicas en el espacio urbano donde la mayoría de la población vive social y geográficamente segregada. En tal dirección el análisis de las reformas estructurales a las economías latinoamericanas nos muestra cómo la democracia liberal de nuestros días, aparte de generar mecanismos político-ideológicos que sustentan socialmente al nuevo modelo, condiciona la morfología urbana de aquellas economías que se integran a esta nueva fase de desarrollo capitalista.

---

<sup>1</sup> Peter Hall, *Ciudades del mañana: historia del urbanismo del siglo XX*, Barcelona, Ediciones del Serbal. 1996, pág. 230.

Este proceso se explica por la acción dialéctica entre el Estado y el mercado. La configuración espacial de las ciudades se explica básicamente por el rol que juega el mercado en la asignación del suelo urbano, así como también por la reducción de la capacidad de acción del Estado, el cual asume un doble papel: mientras por un lado genera las condiciones políticas para propiciar la acción «avasalladora» del mercado, por otro asume como principio la «neutralidad» en materia de privatización y liberalización. Las consecuencias sociales y espaciales que surgen de lo anterior permiten aventurar la emergencia de fenómenos de segregación residencial como una muestra clara de la desintegración social que camina junto a la estructura urbana que se modela según requerimientos del mercado.

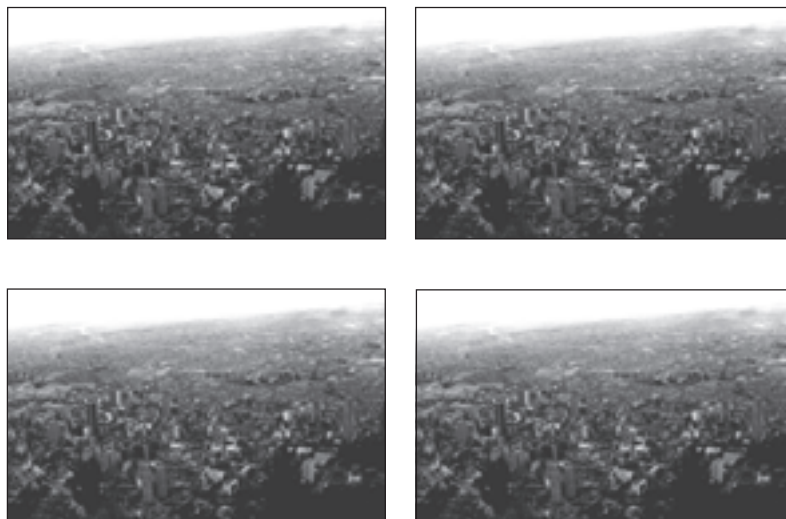
Con el fin de reflexionar de manera general sobre los procesos descritos anteriormente, el artículo se propone analizar la dinámica interna (reconfiguración espacial) y externa (políticas de ajuste estructural) de las ciudades latinoamericanas como consecuencia del influjo de una nueva fase del capitalismo, que funciona a escala planetaria y que determina estructuralmente la segregación socioespacial de la ciudad. Ahora bien, pretendemos mostrar también que en la ciudad la distancia geográfica no es un reflejo de la distancia social. Aunque es innegable que ambas dimensiones van de la mano en la construcción del orden urbano, las contradicciones internas de éste, si bien siempre han existido, se han radicalizado aún más en este periodo. Para desarrollar nuestro tema analizaremos en primer lugar el proceso global de metropolización poniendo énfasis en América Latina, para luego presentar el revalorizado rol de las ciudades dentro de la globalización. En ese sentido, resulta clave introducirnos en la implementación de reformas estructurales en las economías nacionales de esta región y sus consecuencias en la morfología urbana, para, por último, avocarnos el tema de la segregación social en la ciudad. Los ejemplos utilizados abarcan durante todo el trabajo a distintas ciudades y países de América Latina, pero sobre este último punto (segregación social) mostraremos principalmente la realidad de Sao Paulo, Bogotá y Santiago de Chile.

## **El crecimiento de las ciudades. Metropolización en América Latina**

Desde una perspectiva global, el crecimiento de las aglomeraciones urbanas se traduce en la emergencia de grandes metrópolis. Según Mike Davis,<sup>2</sup> mientras las cifras indicaban que en el mundo hacia 1950 existían 86 ciudades con una población superior al millón de habitantes, actualmente existen más de 400, proyectando que en el 2015 habrá cerca de 550 ciudades con tal número de población. Por tanto, es de esperar que empiecen a florecer verdaderas «megaciudades» con poblaciones superiores a los 8 millones, e incluso «hiperciudades» con más de 20 millones de habitantes.

---

<sup>2</sup> Mike Davis, *Planeta de ciudades-miseria. Involución urbana y proletariado informal*, Disponible en: <http://www.newleftreview.net/PDFarticles/Spanish/NLR26001.pdf>



Sin embargo, sobre el espectacular crecimiento urbano, vale hacer una distinción entre las ciudades del hemisferio norte y las del hemisferio sur;<sup>3</sup> si por un lado tenemos que los países industrializados están entrando en una fase de estabilización demográfica, lo que se traduce en una desconcentración de su población urbana, por otro tenemos que los países del sur en las últimas tres décadas se han visto afectados por fuertes crecimientos en sus metrópolis, eso sí, con importantes variaciones según el continente y con una progresiva estabilización en las tasas de crecimiento demográfico en nuestros días.

Del mismo modo, ambas regiones (las del norte y las del sur) difieren en las causas que motivaron la llegada masiva de población nueva a las ciudades. Parece evidente que, básicamente en la Europa del siglo XIX, el desarrollo industrial fue el principal motor de atracción de mano de obra hacia las ciudades, lo que llevó al establecimiento de barrios obreros y populares cuya vida cotidiana estaba marcada por la violencia y las paupérrimas condiciones de vida. No obstante, en el caso de los países subdesarrollados y más específicamente en América Latina, el poco desarrollo industrial y el colapso de la estructura de producción agrícola, provocó el arribo a la urbe de gran cantidad de campesinos empobrecidos en busca de nuevos horizontes laborales cuya fuerza de trabajo no pudo ser absorbida dentro de la ciudad. Sin embargo igualmente se instalaron allí, teniendo como consecuencia «el inicio del [...] incontrolable crecimiento de las ciudades».<sup>4</sup> Sobre lo anterior, Davis<sup>5</sup> habla de una «urbanización-sin-crecimiento» pues dicho

<sup>3</sup> Fraçoise Dureau, et. al., coordinadores. *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Colombia, Ediciones Alfaomega Colombiana S.A., 2002.

<sup>4</sup> Eike J Schütz, *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda*. Santiago, Ediciones SUR, 1996, pág. 40.

<sup>5</sup> Mike Davis, op. cit.

proceso aparece desconectado de la capacidad laboral y productiva real que la industria del tercer mundo ofrecía a quienes llegaban a la ciudad. El asentamiento de los recién llegados a la ciudad tendía a ser precario; en México se conocían como «vecindades»,<sup>6</sup> en Perú como «tugurios», en Chile estaban los «conventillos», en el Salvador los «mesones», etcétera.

A pesar de la estabilización demográfica de regiones como nuestra América Latina, se vislumbra como un hecho que en las próximas décadas «la gran mayoría de los ciudadanos vivirán en el sur, y la mayor parte de las metrópolis con más de cinco millones de habitantes estarán en estos países».<sup>7</sup> Esto cobra mayor sentido si consideramos el sostenido crecimiento demográfico de las ciudades del tercer mundo en la segunda mitad del siglo XX (no obstante su actual estabilización) frente al estancamiento del mismo en las aglomeraciones urbanas de los países desarrollados.

Las cifras anteriores ponen en el tapete el carácter global del proceso de *metropolización*, por el cual entendemos, tomando como referencia los aportes de Schütz, «la concentración de población urbana en pocos, pero —en sus dimensiones— inmensos conglomerados urbanos»,<sup>8</sup> fenómeno claramente observable en América Latina.

En 1965, países tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela ya habían atravesado el umbral de urbanización, es decir, tener 50% de la población total en las ciudades. A fines de la década de los 80, ocurría lo mismo con todos los países, salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Actualmente, es posible ver que en los países más urbanizados (Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela) siete de cada diez habitantes viven en una ciudad o en la capital, del mismo modo que en las 33 zonas urbanas con más de un millón de habitantes se concentran no menos de 126 millones de personas.<sup>9</sup> No obstante, consideramos que cualquier reflexión sobre la metropolización latinoamericana, en la fase que comprende desde los años setenta hasta nuestros días, carece de la profundidad necesaria si no se analiza el impacto que la mundialización de la economía provocó en la estructura urbana, en sus dimensiones tanto económicas como socioespaciales. De esto nos ocuparemos en el siguiente apartado.

## **La ciudad en la globalización**

El análisis de las tendencias actuales de la actividad económica tales como la expansión de redes globales, el traslado de industrias fuera de las fronteras, el

---

<sup>6</sup> Un interesante acercamiento etnográfico hacia la vida de las vecindades y otras formas de asentamiento precario en México en la mitad del siglo XX la entrega Oscar Lewis en *Antropología de la pobreza*, México, Editorial FCE, 1997.

<sup>7</sup> Fraçoise Dureau, et. al., (coordinadores), op. cit. pág. XVII.

<sup>8</sup> Eike J Schütz, op. cit. pág. 41.

<sup>9</sup> Véase M. Prates, y L. Valladares, *La Investigación Urbana en América Latina. Tendencias Actuales y recomendaciones*. Gestión de las Transformaciones Sociales-MOST, Documentos de debate, núm. 4, UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/most/vallspa.htm#Cuadro1>.

desplazamiento de las sucursales de grandes empresas fuera del centro de las ciudades, etcétera, es decir lo que Sassen<sup>10</sup> llama el auge de las capacidades de dispersión que surgen con la globalización y la telemática, llevaron a muchos teóricos a considerar que el papel de la ciudad en este nuevo contexto de globalización económica podría quedar obsoleto. Sin embargo, desde los años ochenta numerosos centros urbanos (principalmente productores de servicios especializados) han visto aumentar, a niveles nunca antes visto, su concentración de poder económico. Este tipo particular de ciudad que se comienza a esbozar a principio de los años ochenta, Sassen lo explica en la confluencia de dos procesos fundamentales: por un lado, la complejización y crecimiento a escala planetaria de la actividad económica que lleva a aumentar las funciones de alto nivel en las sedes multinacionales y a expandir los servicios altamente sofisticados a las empresas, y por otro, en relación con lo anterior, la intensificación del área de servicios en la organización económica, cuestión que se hace evidente en las empresas de todos los sectores industriales. Por tanto, nos dice la autora, el principal aspecto de la economía urbana actual es la demanda creciente de servicios especializados por parte de las empresas en todas las industrias, cuya producción (sea en los niveles locales, nacionales o globales) encuentra su localización en las ciudades.

Según explicamos más arriba, la dispersión espacial de las actividades económicas parece ser una característica fundamental dentro de la economía globalizada. Castells<sup>11</sup> nos enseña que la nueva lógica de localización industrial redundaba en la capacidad tecnológica y organizativa de separar el proceso de producción en diferentes emplazamientos, integrando su unidad en conexiones de telecomunicaciones. Así, por ejemplo, la fabricación de alta tecnología se organiza bipolarmente en función de, por un lado, mano de obra altamente calificada basada en el conocimiento científico y tecnológico que ellas posean, mientras que por otro existe una gran cantidad de obreros poco calificados cuya papel es acoplar rutinariamente piezas de algún innovador producto. De este modo es factible decir que para tales casos (como la producción de microelectrónica y computadoras) se han buscado cuatro tipos de localizaciones que respondan cada una de ellas a una de las cuatro operaciones particulares del proceso de producción, a saber: a) centros industriales innovadores de las áreas centrales donde se fabrican los prototipos de los productos; b) la fabricación calificada en plantas filiales, que generalmente son zonas recién industrializadas en el país de origen; c) montaje y acople semicalificado a gran escala, realizado sobre todo en el sureste asiático en países como Singapur y Malasia; y d) la adaptación del producto al cliente, así como los servicios de garantía posventa, en centros regionales de todo el planeta.

Pero, tal como se fragmenta territorialmente el proceso productivo, también se demanda una centralización, igualmente territorial, de la gestión de alto nivel y el control de las operaciones. Se requiere, en definitiva, sistemas de telecomuni-

<sup>10</sup> Saskia Sassen, *Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos*. EURE (Santiago), mar. 1998, Vol.24, N° 71, págs. 5-25.

<sup>11</sup> Manuel Castells, *La era de la información*, Tomo I *La sociedad red*, España, Alianza Editorial, 1998.

caciones y servicios especializados en la transmisión de información concentrados en nodos estratégicos ubicados en determinados centros urbanos. Entendiendo, en ese sentido, que tanto la dispersión de las actividades económicas como la concentración espacial de la gestión, la coordinación y el comando de ellas en determinados nodos son parte de la nueva organización de la economía mundial, es posible comprender cuál es el rol de la llamada «Ciudad Global».<sup>12</sup> Es ésta el locus en el que convergen la producción de servicios informacionales altamente especializados, las sedes transnacionales que comandan el intercambio financiero, así como también los mercados para innovadores productos.

La construcción de una sociedad globalizada basada en flujos (principalmente de información, pero también de capitales, de tecnología, de interacción organizativa, etc.) ha llevado a Castells<sup>13</sup> a proponer el concepto de *espacio de los flujos* como configuración social específica dentro de una organización económica basada en la dispersión y la concentración. Siendo el *espacio*, desde una teoría social que reconoce la historicidad de las prácticas sociales, el soporte material que subyace a las prácticas sociales en determinado contexto temporal, el espacio dominante de nuestra época es el *espacio de los flujos*, que se conceptualiza como «la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de flujos».<sup>14</sup> Ahora bien, por *flujo* el autor entiende «las secuencias de intercambio e interacción determinadas, repetitivas y programables entre las posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad».<sup>15</sup>

El reconocimiento de una sociedad global cuyas prácticas sociales y económicas tienen lugar en un espacio de flujos, supone la aceptación implícita de que todos estos procesos funcionan a escala planetaria. Y ciertamente esto es así. Pero las condiciones en que cada uno de los centros nodales dispuestos a concentrar las funciones de control, comando y gestión de las actividades económicas (financieras e industriales, estas últimas cada vez más dispersas en el proceso de producción) se pliega a la dinámica global, difiere mucho entre países centrales (principalmente Estados Unidos, Europa y Japón) y los del resto del planeta. Mientras los primeros fueron motores del proceso, los segundos tuvieron que seguir las «recomendaciones», muchas veces a fuego de cañón, de las economías más poderosas del mundo para introducirse en una dinámica no menos compleja.

---

<sup>12</sup> Para el concepto de «Ciudad Global» véase Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1991. Tal como señala el título de la obra, para el año de su publicación era visible que las ciudades globales eran tres, a saber Nueva York, Londres y Tokio. Sin embargo, en la actualidad hay numerosos centros regionales que se han integrado, con distintas intensidades, a la dinámica global tales como Madrid, Sao Paulo, Moscú, Budapest, Buenos Aires, etcétera.

<sup>13</sup> Manuel Castells, op. cit.

<sup>14</sup> *Ibíd.* pág. 445.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

## Políticas de ajuste estructural en América Latina

Luego del colapso del modelo de «desarrollo hacia adentro» vía industrialización y sustitución de importaciones, desde mediados de los años setenta los países latinoamericanos fueron plegándose, cada uno a su tiempo y con distinta intensidad según la situación política en que se encontraban, a las imposiciones de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Éstas hacían referencia principalmente a la realización de una serie de reformas estructurales fundamentadas teórico-ideológicamente en la economía neoclásica de la escuela monetarista de Chicago, logrando ser parte del discurso político hegemónico bajo el rótulo de Consenso de Washington y del lenguaje común con el nombre de «modelo neoliberal».

Carlos de Mattos<sup>16</sup> señala que en términos generales dichas políticas corresponden a los enfoques impulsados por los gobiernos de Thatcher y Reagan en Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente que marcaron profundamente el devenir de la economía mundial desde los años ochenta. En términos simples el «ajuste estructural» llevó a que, bajo los principios de neutralidad y subsidiaridad del Estado, las economías nacionales se liberalizaran radicalmente introduciendo diversas medidas en materia de apertura externa, desregulación, privatización, flexibilización salarial, etc., cuestiones que iremos desarrollando en el transcurso de este capítulo, ejemplificando tales procesos con lo ocurrido en Chile.

En el nuevo contexto, tal como dijimos en la sección anterior, el papel de las *áreas metropolitanas principales*<sup>17</sup> se comienza a revalorizar en la medida en que fuese posible un sistema urbano más equilibrado que se orientase al aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la distribución territorial de los recursos naturales, de las actividades productivas y de la población, así como también una amplia apertura al mercado mundial. En ese sentido, es posible señalar que la reestructuración productiva, y por cierto el influjo de la globalización, transformaron el funcionamiento y la organización de las principales metrópolis latinoamericanas alterando tanto sus articulaciones externas como su dinámica interna. Si aceptamos, por tanto, que el avance del proceso globalizador en su dimensión económica afectó a las metrópolis latinoamericanas en su conjunto, creemos que más allá de la identidad particular de cada una de ellas, las aglomeraciones urbanas toman direcciones similares en su conformación económica, social y espacial. Por tanto, consideramos acertada la tesis de Carlos de Mattos<sup>18</sup> cuando señala que la evolución que se observa actualmente en las metrópolis latinoamericanas muestra, por una parte, una mayor polarización y segregación social, y por otro (y muy ligado a lo anterior) una intensificación de la expansión metropolitana con tendencias a la suburbanización, periurbanización y

---

<sup>16</sup> Carlos De Mattos, *Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli Latinoamericana*, en *Comunicación al VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII)*, España Universidad de Andalucía, 2002.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> *Ibíd.*

policentrismo. Volveremos luego sobre este punto una vez expuestos las consecuencias principales de la arremetida globalizadora y sus políticas neoliberales en las economías latinoamericanas.

Cuando se habla de apertura externa quizá el caso paradigmático de la liberalización económica en América Latina sea el de Chile. Sólo por presentar algunos indicadores cortos y precisos, la inserción de la economía chilena en la dinámica capitalista globalizada es clara al confrontar la Inversión Directa Extranjera (IDE) acumulada en el periodo 1974-1989, la que fue de U\$S 5.105 millones de dólares, mientras que entre los años 1990-1998 alcanzó un total de U\$S 24.594 millones de dólares, cifra que en el porcentaje del PIB nacional implica más o menos el 2.3%. Para el caso de otros países, como Argentina, Colombia y México, ésta última cifra es de 1,58%, 1,78% y 1,74% respectivamente. Ahora bien, volviendo al caso de nuestro país, el número de empresas nacionales ubicadas en rankings internacionales, las evaluaciones de riesgo-país (que en 1998 era de A), así como también los rankings de competitividad (*World Economic Forum, International Institute for Management Development*), demuestran el éxito de este proceso de apertura económica. Lo anterior es un reflejo del hecho que los criterios que orientaron las políticas ultra liberalizadoras en materia macroeconómica realizadas en la dictadura del general Augusto Pinochet han continuado vigentes en los gobiernos de la Concertación, los cuales han ayudado a profundizar aún más tales medidas, no obstante pregonen un discurso social y humano del capitalismo.

En materia de desregulación y privatización es conveniente detenerse en la liberalización del mercado de los suelos como proceso generalizado en América Latina luego de las políticas de reforma económica. Muy vinculado a lo anterior, destacan también los programas de «regularización» de la tenencia de tierras, el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada y el relativo debilitamiento de la planificación urbana. Sobre el caso chileno, según indica el sociólogo y urbanista Francisco Sabatini<sup>19</sup> las principales medidas de esta liberalización, así como otras que la complementaron, son:

a) *Liberalización del uso, subdivisión y transacciones de suelo*: la promulgación, en 1979, de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), trajo consigo la eliminación de las normas sobre «límites urbanos» así como medidas liberalizadoras, específicamente la derogación del impuesto a los sitios eriazos y la fuerte rebaja del impuesto de compraventa de propiedades. Los fundamentos de estas políticas se basan en tres principios que las orientan: el primero parte del supuesto de que el suelo urbano no es un recurso escaso. Su escasez «aparente», según se explicita en el documento oficial del MINVU, es consecuencia de la ineficiencia y rigidez de las normas aplicadas para regular el crecimiento de las ciudades; el segundo se refiere a que el mercado asigna de manera «eficiente» el uso del suelo tanto en términos privados como sociales. El principio rector de esta política era que «el uso del suelo es, y debe ser, definido por su mayor rentabilidad y, específicamente,

---

<sup>19</sup> Francisco Sabatini, *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades Latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile*. Santiago de Chile, Serie Azul N° 14, Pontificia Universidad Católica de Chile, Julio de 1997.





por la combinación equilibrada entre rentabilidad privada y rentabilidad social; y el 'límite urbano', más que un estándar o decisión discrecional, corresponde a la curva de precios del suelo se equilibran los usos rurales y los urbanos».<sup>20</sup> El tercero señala que el uso del suelo debía regularse a través de disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado. La idea era que se definieran procedimientos y se eliminaran restricciones para permitir el crecimiento «natural» de las áreas urbanas según las tendencias del mercado. Por tanto, las políticas urbanas deberían ir «detrás del mercado».

b) *Erradicaciones de «campamentos»*: para incorporar ciertos sectores al mercado inmobiliario, principalmente en el sector oriente de Santiago, gran cantidad de los llamados «campamentos» (asentamientos precarios nacidos en invasiones de terrenos) que ocupaban dichos terrenos con gran potencial económico fueron removidas hacia comunas periféricas. En ese sentido, cerca de 30 mil familias, fueron erradicadas e incorporadas a los programas de vivienda social en la periferia de bajos ingresos a lo largo del periodo entre 1979-1985.

c) *Regularización urbanística y legal de asentamientos de bajos ingresos*: los asentamientos regularizados fueron aquellos originados de invasiones ilegales en

---

<sup>20</sup> *Ibíd.* pág. 3.

tierras sin mayor interés inmobiliario. La regularización incluyó la urbanización y rediseño predial, la construcción de unidades sanitarias básicas para cada familia y concesión de títulos de propiedad. La intensidad de este proceso se demostraba en que hacia el año 1990 tan sólo un 1,6% de sitios en el país se encontraba sin regularizar.

d) *Creación de municipios socialmente homogéneos*: mediante la reforma administrativa de 1981, en Santiago se crearon 34 municipios de los 17 existentes. El gobierno militar fundamentó su decisión en que los municipios más pequeños permitirían una administración más eficaz, directa y ágil, y que la homogeneidad social evitará que grupos de mayor poder relativo, a través de sus influencias políticas, económicas e informacionales, tendieran a concentrar los escasos recursos existentes.

e) *Reforzamiento del derecho de propiedad*: con la nueva Constitución Política en 1980 se reforzó el derecho de propiedad privada pues la expropiación de terrenos o la recuperación de plusvalía, que existieron en las antiguas políticas urbanas, quedaron fuertemente limitadas. A modo de ejemplo, obras de gran envergadura como la circunvalación Américo Vespucio se atrasó meses e incluso años en algunos sectores por los engorrosos procedimientos judiciales de expropiación.

d) *Canalización de subsidios a la demanda habitacional*: por medio de la asignación de subsidios a las familias pobres, el Estado descentralizó en gran medida la construcción de vivienda social en el mercado, cumpliendo el rol de asignador de vivienda social sólo a las familias de los estratos más bajos. Con la nueva política de vivienda social denominada de Subsidio Habitacional, se cambió la lógica de asignación a favor de la demanda en vez de la oferta, como era tradicional. En tal política se pueden distinguir dos actores: por un lado, el facilitador de la producción de vivienda que es el gobierno, en una modalidad centralizada y subsidiaria, y por otro un grupo de empresarios inmobiliarios que son los ejecutores de la construcción teniendo la facultad de definir y decidir el lugar donde se encontrarán las viviendas (sitios privados) y la tipología de los productos.<sup>21</sup> El sujeto principal que surge en este contexto es el «promotor inmobiliario», agente con vinculaciones financieras en el que por primera vez confluyen todas las fases del proceso de producción de edificaciones urbanas y quien es en definitiva el que ejerce una gran influencia sobre los cambios de uso de suelo y distribución de rentas de la tierra.

Si bien las políticas liberalizadoras de la dictadura militar siguen casi en su totalidad intactas, ha habido algunos cambios aunque sin efectos prácticos. Así por ejemplo, la frase «el suelo urbano no es un recurso escaso» se cambió por la frase «el suelo urbano es un recurso escaso», entendiendo que el uso del suelo no puede estar delimitado exclusivamente por criterios mercantiles con lo que se aceptaba, por lo menos formalmente, algún tipo de intervención estatal.

Como ya hemos reiterado a propósito de la *dinámica externa* que se configura en las áreas metropolitanas, el papel que las grandes ciudades adquieren en el

---

<sup>21</sup> Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, *El problema de vivienda de los con techo*, en Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (editores), *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Ediciones Sur, págs. 23-58, 2005.

nuevo orden económico se explica por medio de dos tendencias complementarias y simultáneas. Estas son, por un lado la dispersión territorial de distintas actividades productivas, y por otro la concentración en determinados lugares de las funciones de comando y coordinación, así como también de una diversidad de centros financieros y comerciales. Lejos de la realidad presente en la ciudad fordista, la naturaleza de la «nueva ciudad» se fundamenta en que ya no es factible considerarla como un sistema autoconcentrado, sino más bien como una estructura compleja basada en numerosas y complejas redes que funcionan a escala planetaria. En ese sentido, es claro cómo diversas ciudades latinoamericanas comenzaron a dibujarse como nodos o eslabones que albergan actualmente a numerosas sedes de empresas transnacionales. Del mismo modo, es evidente el cambio en las bases económicas metropolitanas, lo que se asocia a un mayor crecimiento relativo del sector servicio frente al sector industrial, y a una mayor urbanización de la economía. En lo que se refiere a la generación de empleos para el caso de Chile, por ejemplo, es posible señalar que entre 1986 y 1996 el empleo agrícola descendió desde el 20,6% al 15,4%. Sobre la industria, que llegó a crear más del 30% del empleo nacional en el periodo de la industrialización sustitutiva, en la década del noventa sólo aportó con el 16% del total de los empleos.<sup>22</sup>

Tal como se aprecia en las cifras anteriores que nos hablan de una reconfiguración en la importancia de los sectores productivos en la economía nacional al momento de generar empleo, las disposiciones externas a las que se enfrentan las áreas metropolitanas implican fuertes cambios en su *dinámica interna*. Siguiendo con esta misma problemática, esto es sobre el mercado laboral, en contraposición con los arreglos institucionales de corte keynesianos que habían caracterizado el periodo anterior el nuevo arreglo liberalizador en materia laboral conllevó a que éste fuese reestructurado de modo tal que en numerosos países latinoamericanos se procedió a dismantelar la legislación laboral. En Chile las medidas llevadas a cabo en el gobierno militar por el Plan laboral de 1979 no hicieron más que liberalizar y flexibilizar las condiciones de empleo para «mejorar» la relación entre salario y productividad.

La evolución del empleo en este territorio demuestra ciertos rasgos: uno de ellos es la debilidad de su generación en el sector manufacturero, concentrándose casi exclusivamente en el sector terciario. En este contexto es interesante señalar que a medida que se han ido desarrollando los procesos de privatización y terciarización, ha existido una tendencia hacia el aumento de la precarización y la informalización. Según los mapas regionales que dispone la OIT para sistematizar información sobre la situación de la economía informal en distintas partes del globo, se puede señalar que en América Latina el porcentaje de empleo informal urbano respecto del empleo total urbano creció del 50% en 1990 a un 58% en 1997.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Carlos De Mattos, *Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo*. EURE (Santiago), dic. 1999, vol.25, núm. 76, pág. 29-56.

<sup>23</sup> Jaime Ruiz-Tagle (coordinador), *exclusión social en el mercado de trabajo en MERCOSUR y Chile*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 2000.

Si bien se ha visto un aumento en la concentración del ingreso, al mismo tiempo el nivel de pobreza actual es aún mayor que el de 1980, lo que lleva a interpretar dicho problema como resultado estructural de una evolución segmentada y polarizada de los mercados de trabajo. Ciertamente acá resulta aplicable la teoría de la «segmentación de los mercados de trabajo»<sup>24</sup> la cual demuestra que, como resultado de una determinación desigual entre los salarios y del empleo (que lleva a distinguir «segmentos» de mercado entre los cuales la movilidad de los trabajadores es muy reducida), coexisten un *segmento primario* en el que los salarios son elevados y la seguridad del empleo muy grande, y un *segmento secundario*, que presenta las características inversas. Por tanto, la evolución de los mercados de trabajo que se logra inferir de este proceso estaría marcada, dice de Mattos,<sup>25</sup> por tres tendencias observables: a) fuerte polarización entre los salarios de los sectores; b) escasa movilidad del sector secundario al primario; y c) mitigación de los ingresos de los sectores medios. Por ello, es notoria la tendencia hacia una mayor polarización de la estructura social, siendo la ciudad el escenario de representación territorial de un espacio dualizado.

En tal dirección, considerando que existen diferencias entre las grandes metrópolis latinoamericanas y las de países desarrollados, es un rasgo común en ambas la persistencia y la acentuación de las desigualdades intrametropolitanas y de una mayor segregación social. Los cambios que en tal dirección son apreciables en la morfología urbana pueden ser descritos en los procesos complementarios de suburbanización, periurbanización y policentrismo. Más allá de estas formas globales de crecimiento urbano, los modos de expansión periférica «se revelan muy diversos en términos de tipos de hábitat, modo de doblamiento, proceso de producción del espacio construido, tipo de construcción [y] categorías sociales involucradas».<sup>26</sup>

Ahora, entendemos la suburbanización como el proceso en que la tasa de crecimiento de la periferia metropolitana domina claramente sobre el crecimiento de la ciudad central del área, de modo tal que ésta última progresivamente va perdiendo población, y luego una parte de las actividades industriales y de servicios, en beneficio de la periferia, situación evidente en las metrópolis latinoamericanas como Bogotá, Santiago de Chile, Quito, Ciudad de Guatemala y Sao Paulo. Sin embargo, se debe precisar que muy pocas veces esta pérdida de población significa un decaimiento de los barrios centrales, sino que esta tendencia es la manifestación del acrecentamiento en el valor de la tierra patrocinado por el sector inmobiliario, que lleva a construir nuevas obras o restaurar antiguas edificaciones para albergar empresas, oficinas o poblaciones de poder adquisitivo ma-

---

<sup>24</sup> Para profundizar más en esta teoría véase P. Doeringer & M. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington: D. C., Heath and Company, 1971. Por su parte, para profundizar más sobre el concepto de «dualización», como un subproducto de la «teoría de la segmentación», véase: A. Perrot, *Les nouvelles théories du marché du travail*. París, La Decouverte. 1995.

<sup>25</sup> Carlos De Mattos. «Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual?» *EURE (Santiago)* dic. 2002. Vol. 28, N°85. págs. 51—70.

<sup>26</sup> Fraçoise Dureau, et. al. (coordinadores), op. cit. pág. 10.

yor que sus antiguos habitantes. Este proceso se conoce bajo el nombre de *gentrificación*.

Por su parte, la periurbanización se puede conceptualizar como la expansión periférica del tejido urbano que consume los residuos de la vida agraria, originando una aglomeración urbana cuyos límites se hacen cada vez más difusos dentro de la cual emergen numerosos centros (de aquí el concepto de policentrismo) que dibujan un nuevo paisaje urbano. A pesar de que la expansión periurbana de las grandes ciudades latinoamericanas ya se había esbozado en los procesos de metropolización de la fase industrial-desarrollista, las nuevas políticas de gestión urbana que se proponen permitir el crecimiento «natural» (léase mercantil con poca intervención estatal) de la ciudad, dieron un nuevo impulso a este tipo de expansión. A lo anterior, se debe agregar que la periurbanización que se da bajo las nuevas condiciones, más que por la masiva migración campo-ciudad que se vivió en la primera mitad del siglo XX (pues casi todos los países han alcanzado un alto nivel de urbanización), se debe al incremento de los desplazamientos intraurbanos de población hacia las áreas borde, ya sea en forma voluntaria o forzada (como en el caso de las erradicaciones). Es decir, no obstante las tasas de crecimiento demográfico urbano ha disminuido respecto a las décadas anteriores (Bogotá 3% frente a un 7%; Santiago de Chile 1,8% frente a 5%, etcétera) la expansión de las metrópolis ha aumentado.

Para referirse al policentrismo, debemos recordar las tendencias simultáneas de expansión territorial y dispersión productiva que hemos hablado, pues un gran número de funciones y actividades que habían estado concentradas en centros tradicionales comienzan a ser desplazados hacia nuevos territorios del espacio metropolitano. Esta emergente organización policéntrica conlleva la declinación del papel que jugaban los centros tradicionales, en beneficio de nuevas centralidades funcionalmente adaptadas, que suelen contar con una participación importante del sector terciario más desarrollado, en especial, de los servicios a la producción que suelen localizarse en la proximidad de sedes corporativas de importantes empresas. «Así, tanto en el Centro Corporativo Santa Fe en Ciudad de México, el Centro Berrini en Sao Paulo, Catalinas y Puerto Madero en Buenos Aires o la Ciudad Empresarial de Santiago de Chile, cuentan con una importante presencia de funciones *back—office* de servicios avanzados».<sup>27</sup> Como se puede inferir, cuando hablamos de suburbanización, periurbanización o policentrismo nos encontramos con lo que de Mattos llama «nuevos artefactos urbanos» como son las grandes obras arquitectónicas de edificios corporativos y complejos empresariales, espacios comerciales diversificados (*shopping malls*), etc. al que sólo pocos pueden acceder de forma efectiva; se agregan también las modernas autopistas urbanas y la compleja red vial que permite el rápido desplazamiento a distintos puntos de la ciudad. Sin embargo, la configuración de un espacio urbano basado en la segregación social y territorial parece ser un desarrollo estructural en las metrópolis de Latinoamérica, en la cual una gran cantidad de individuos

<sup>27</sup> Carlos De Mattos, *Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli Latinoamericana*, op. cit., pág. 25.

no logra integrarse social ni económicamente al nuevo modelo de modernización capitalista.

### **Segregación social del espacio urbano**

Resulta complejo referirse al concepto de *segregación* ya que es un término polisémico, por no decir de significado ambiguo o, como dice Sabatini, «escurridizo». Empero, parece claro que dicha palabra involucra siempre formas desiguales de distribución de grupos de población en el espacio urbano que lleva al disfrute disímil de las bondades de la ciudad. En tal sentido, advertimos de inmediato el uso con reservas de las tesis de autores como Rapoport<sup>28</sup> que hablan de un tipo de «segregación voluntaria» como un proceso en que determinado grupo culturalmente homogéneo desarrolla prácticas de automarginación en el contexto urbano como estrategia de resistencia cultural ante la indiferenciación extrema que se da en la ciudad. Tal sería el caso de la congregación en ciertos barrios de sujetos de la misma etnia o religión. Si hacemos esta aclaración se debe a que, en primer lugar, los datos empíricos demuestran que tal situación de agrupamiento voluntario según características étnicas o religiosas no se da con mucha fuerza en las metrópolis latinoamericanas, siendo tal esquema teórico inadecuado, en este caso, para explicar nuestra realidad más global. En segundo lugar, nos referiremos principalmente a la segregación «forzada» por la cual numerosos ciudadanos se ven obligados a poblar espacios urbanos hiperdegradados producto de su posición en la estructura social, no obstante reconocemos procesos contrarios en las clases altas que emigran hacia zonas aisladas y cerradas para desarrollar nuevos conceptos de vivir basados en la seguridad, el aislamiento y la homogeneidad social, o dicho de otro modo, para realizar la «utopía burguesa».<sup>29</sup>

Ahora, según entenderemos por segregación social es posible distinguir en ella tres dimensiones, tal como dice Sabatini:<sup>30</sup> a) las diferencias de nivel de vida entre población viviendo en distintas áreas; b) la segregación geográfica entre las zonas de residencia; y c) la segregación social subjetiva.

Sobre el primero, vale señalar que el crecimiento económico de los países en los últimos quince años (incluso el de los desarrollados), ha polarizado la distribución del ingreso, disparidad que se manifiesta en una diferenciación cada vez mayor en los niveles y calidad de vida entre distintos barrios. Respecto a América Latina cabe señalar que sigue siendo la región del planeta con peores indicadores,<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Amos Rapoport, *Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, Barcelona, Editorial Gustavo Gil S.A., 1978.

<sup>29</sup> Para profundizar más sobre este concepto, véase Vanda Ueda, *La utopía burguesa reflejada en la construcción de los condominios cerrados en la ciudad de Porto Alegre, Brasil*, en *Scripta Nova* Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol IX, N° 194 (57), 1 Agosto 2005, Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn—194—57.htm>

<sup>30</sup> Francisco Sabatini, op. cit.

<sup>31</sup> Así por ejemplo el África subsahariana presentaba un índice de Gini de 47, contra un 49,3 de América Latina. Véase Paola Viscal, *América latina converge hacia la desigualdad*, Disponible en

cuestión que se agrava en el hecho de que en algunos países se observa incluso una acentuación de la concentración del ingreso. Utilizando el Coeficiente de Gini,<sup>32</sup> los datos contrastados entre el inicio de la década de los noventa con su correlato en el año 2000 que nos entrega la CEPAL,<sup>33</sup> indican que la situación ha empeorado en países como Argentina (0,501 frente a 0,59), Brasil (de 0,627 a 0,639), Chile (de 0,554 a 0,559), Ecuador (0,461 frente a 0,513), Paraguay (de 0,447 a 0,570), entre otros. En el caso de Chile, la distribución del ingreso llega a ser bochornosa, considerando que el 20% más rico de la población recibe 17 veces más ingresos que el 20% más pobre, en contraste con países desarrollados como Estados Unidos donde esta relación alcanza a 8,9 veces.

La segunda dimensión de la segregación, a saber la segregación residencial, se cimienta en que determinada situación de distribución del ingreso (y por tanto de diferencias en el nivel de vida) puede dar lugar a distintas configuraciones espaciales. Así, por ejemplo, los ricos pueden estar todos aglomerados en alguna zona específica o también repartidos por toda la ciudad habitando una gran cantidad de barrios de altos ingresos. La «segregación residencial»<sup>34</sup> puede definirse de forma muy general como el grado de proximidad o de aglomeración espacial de individuos pertenecientes a un mismo grupo social, que en este caso definiremos según criterios socioeconómicos. Desde esa perspectiva se introducen los planteamientos de Cecilia Marengo<sup>35</sup> quien distingue dos tipos de segregación: la primera es generada por la conformación de loteos habitacionales, condominios, parques, muy ligado al cerramiento perimetral, a la existencia de guardias privados, etc. en donde se constituye un tipo de periferia que concentra una población de nivel socioeconómico alto y cuyas soluciones habitacionales son producto de la inversión privada. La segunda corresponde a aquella relacionada con programas de subsidio donde rige el aspecto localización/relocalización de población de bajos ingresos en la periferia de la ciudad atendiendo a la oferta de parcelas para ser urbanizadas a bajo valor. Estas soluciones habitacionales son producto del sector público.

---

[http://www.lainsignia.org/2003/noviembre/econ\\_008.htm](http://www.lainsignia.org/2003/noviembre/econ_008.htm). Para obtener más información del Coeficiente de Gini ver el siguiente pie de página.

<sup>32</sup> El Coeficiente de Gini es el indicador más utilizado para medir la desigualdad del ingreso en una sociedad a través del ingreso per cápita familiar. Varía entre cero (situación ideal en que todos los individuos o familias de una comunidad tienen el mismo ingreso) y uno, valor que tiende cuando los ingresos se concentran en pocos hogares o individuos. El índice de Gini es el coeficiente expresado en porcentaje, esto es, el coeficiente de Gini multiplicado por 100.

<sup>33</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*.

<sup>34</sup> Para ver en más detalle una discusión teórica y conceptual sobre la «segregación residencial», véase Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres, y Jorge Cerda, *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*. EURE (Santiago), Vol. 27, N°82, 2001, págs. 21-42.

<sup>35</sup> Cecilia Marengo, *Una aproximación a la segregación residencial, como punto de partida en la formulación de políticas*, en *Boletín del Instituto de la Vivienda*, Santiago, Chile. Vol. 19, N° 050. Universidad de Chile, 2004, págs. 167-183.

Sea como fuere, el tamaño de los barrios (aglomeraciones espaciales) y su interacción con el resto de la ciudad redonda en la problemática del grado de aislamiento físico entre los grupos sociales, que conlleva muchas veces a situaciones de miseria y desintegración social. Tal aislamiento se produce de dos formas, ya sea por la gran escala geográfica de la segregación (es decir, la gran distancia de aglomeraciones espaciales de familias de igual condición social) o porque los desplazamientos de la población entre sus zonas de residencia y el resto de la ciudad presentan mayores tiempos de viaje o menores frecuencias. Sobre lo primero (gran escala geográfica de la segregación) esta situación es históricamente notoria en Santiago al analizar los datos de ingreso familiar por zonas internas de la ciudad, que indican que tradicionalmente en los territorios donde vive gente rica casi no vive gente pobre y viceversa. Así, en términos bien generales, se puede establecer «zonas con alta presencia de hogares pobres en el sur, poniente y norte de la ciudad y la conformación de una gran área oriente de mayores ingresos y niveles educacionales».<sup>36</sup> Volveremos sobre esto más abajo.

La tercera dimensión (sobre la segregación subjetiva), refiere a dos aspectos con fuerte carga simbólica para los ciudadanos, a saber, la calidad de la vivienda y el tipo de vecinos. La ocupación de una vivienda precaria, autoconstruida y de mala calidad, sin duda contribuye a generar un imaginario, no alejado de la realidad, de exclusión social. Es quizá la manifestación material más tangible de marginación cuando se hecha un vistazo a poblaciones pobres. Sobre el «tipo de vecinos», la segregación social subjetiva se demuestra en atribuir significado valorativo al hecho de residir con «iguales» o «diferentes», que respectivamente lleva al hecho significativo de buscar la afinidad o la exclusión con los otros. Sobre esto último hay muchos casos en que debido al interés de dotar de «exclusividad» a barrios y lugares se han llevado a cabo prácticas de segregación y exclusión social con familias pobres. En ese sentido, Richard Sennett<sup>37</sup> acierta razonablemente cuando señala que los actos de *evitar* y *negar* son dos formas complementarias de suprimir las diferencias, en este caso hacia la población de bajos ingresos; mediante lo primero (*evitar*), se reconoce la existencia de la complejidad (lo diferente) aunque se procura huir de la misma; con la *negación* lo que se hace es simplemente abolir su existencia. La construcción de viviendas similares a verdaderas fortificaciones, aisladas y protegidas de la «otra ciudad» (salvaje y violenta) por parte de las clases acomodadas, intenta jerarquizar el espacio y la población de la metrópolis para satisfacer sus *deseos*<sup>38</sup> de utopía burguesa y calidad de vida al tiempo que niega la existencia de la diferencia.

---

<sup>36</sup> Francisco Sabatini, op.cit., pág. 10.

<sup>37</sup> Richard Sennett, *Las ciudades norteamericanas: planta ortogonal y ética protestante*, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, N° 125, UNESCO, 1990.

<sup>38</sup> Giandomenico Amándola, *La Ciudad Postmoderna*, Madrid, Celeste Ediciones, 2000.





### Sao Paulo, Bogotá y Santiago de Chile: segregación socioespacial en América Latina

Empíricamente la globalidad del proceso de segregación social y territorial, así como las transformaciones espaciales producto de los cambios estructurales en la organización económica, se manifiesta con patrones similares en la configuración morfológica urbana de las ciudades latinoamericanas, a pesar de las diferencias identitarias que cada una de ellas posea. En ese sentido, como ya dijimos antes, cobra más importancia en el análisis de la extensión urbana considerar procesos de redistribución poblacional interna que los masivos éxodos rurales que caracterizaron la primera mitad del siglo XX.

Sobre la ciudad de Sao Paulo se puede señalar, según el estudio comparativo mundial de metrópolis coordinado por Françoise Dureau,<sup>39</sup> que las principales transformaciones metropolitanas, influidas por el ajuste estructural y el cambio en el patrón residencial de los distintos estratos poblacionales, han sido: reducción de las zonas industriales y aumento de las zonas ocupadas casi exclusivamente por el sector terciario; la construcción de grandes conjuntos residenciales de alto nivel socioeconómico con muy baja densidad en los sectores periféricos, así como también una densificación excesiva en los conjuntos populares de la periferia y el centro; la permanencia de la ocupación clandestina de sitios aún más precarios, dejados de lado por el mercado inmobiliario; la expulsión de habitantes de los *cortiços* (casas alquiladas muy deterioradas) y de población de bajos ingresos de las zonas centrales.

<sup>39</sup> Françoise Dureau, et. al., (coordinadores), op. cit.

El ingreso de capital público y privado en terrenos ocupados ilegalmente llevó a dotar de infraestructura dichas zonas convirtiéndose de hecho en suburbios urbanos. Con lo anterior los terrenos se valorizaron y, como es de esperar, la renta subió de precio, lo que llevó a un paulatino reemplazo de habitantes pobres por otros de sectores medios, siendo los primeros relegados a las *favelas* cercanas o hacia barrios distantes y precarios. Mientras una gran cantidad de espacios ya urbanizados permanecían sin construir, comenzó a proliferar entre los promotores inmobiliarios la política de verticalización (comercio, oficinas y viviendas). Tal fenómeno se extendió poco a poco a barrios intermedios en sitios donde existe una demanda necesaria o provocada (por el marketing) «conllevando a su vez a la demolición de casas, a la transformación de residencias en comercios y al alza de los precios de la tierra».<sup>40</sup> Sin embargo, los hechos más recientes demuestran que en amplios terrenos vacíos de zonas intermedias se observa la construcción de conjuntos residenciales cerrados a la libre circulación de automóviles y peatones ajenos al barrio, cuyo precio es mucho mayor a las viviendas similares que no están protegidas.

En cifras, se puede establecer que en los ochenta las ofertas inmobiliarias de unidades de viviendas del Centro extenso (la zona más rica de la ciudad) fueron seis veces superiores a la cantidad de unidades de vivienda nueva contabilizadas por el censo. Sin embargo, en los sectores centrales de la ciudad (Centro histórico y Centro extenso) se registró una disminución de la población, siendo el lugar de destino de gran parte de ella los sectores intermedios (oeste, sudoeste, este 1 y norte 2 de la ciudad),<sup>41</sup> en los cuales «la cantidad de apartamentos propuestos por el mercado formal cubre apenas la mitad del aumento del número de unidades de vivienda; la otra mitad está constituida principalmente por vivienda nueva edificada en las *favelas*».<sup>42</sup> En el sector norte 1 y sur, a pesar del aumento considerable de población y unidades de vivienda, las ofertas del sector privado llegan sólo al 17% de este crecimiento, mientras que en el sector este 2, el más pobre de la ciudad, se acercan sólo al 3%. Ahora, durante este periodo en estas tres zonas se registraron un importante crecimiento de *favelas* y urbanizaciones ilegales. De lo anterior podemos concluir que, por lo menos en Sao Paulo, no hay una correspondencia entre el aumento de la oferta inmobiliaria y un aumento de la densificación, siendo las zonas más densas aquellos sectores periféricos ocupados por parcelaciones precarias y *favelas*, siendo estas últimas, hacia 1993, el lugar de albergue de aproximadamente el 20% de la población.

En Bogotá el modelo de desarrollo metropolitano que se viene dando desde la década de los ochenta presenta características simultáneas, como son: a) es endógeno, pues si bien en 1979 la migración era responsable del 49% del crecimiento, hacia 1990 sólo el 22% proviene de ella, lo que indica la importancia actual que tienen las migraciones intraurbanas en la dinámica poblacional; b) es

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* pág. 61.

<sup>41</sup> Para el estudio citado, la ciudad de Sao Paulo se divide en: Centro histórico, centro extenso, Oeste, Sur, Sureste, Este 1, Este 2, Norte 1 y Norte 2.

<sup>42</sup> Fraçoise Dureau, et. al., (coordinadores), *op. cit.* pág. 63.

centrípeto, pues zonas previamente urbanizadas experimentan transformaciones y procesos de redensificación lo que lleva a una ocupación más generalizada en el espacio de la ciudad y al aumento de la densidad poblacional promedio de, por ejemplo, 130 hab/ha en 1985, a 150 en 1993;<sup>43</sup> c) la dinámica de urbanización en Bogotá implica municipios contiguos como Soacha, Chía, etc.

Desde inicios de la década del ochenta la intervención pública en el desarrollo urbano se restringe a la creación de «normas urbanas» (como el Acuerdo 7 de 1979) que, aparte de beneficiar directamente al sector inmobiliario, se manifiesta aun en la formulación de planes zonales. Ejemplos de aquello son el caso de Ciudad Bolívar en el sur de Bogotá (cuyo fin ha sido consolidarla como sector de acogida de población de bajos ingresos), al igual que la renovación del centro con el *Plan centro*. Sin embargo, las estrategias residenciales se presentan claramente sectorizadas según grupos sociales, las que en términos generales han sufrido importantes variaciones debido al interés por acercarse al lugar de trabajo, por tener casa propia, por mantener y fomentar redes sociales y familiares, etcétera.

Debido a la poca cobertura de viviendas sociales subsidiadas por el Estado y a los costos prohibitivos de las viviendas del sector capitalista, a las clases bajas sólo les quedan dos alternativas: compartir con sus similares una vivienda arrendada, o autoconstruir su vivienda en sitios ocupados. Las viviendas en alquiler se difunden principalmente en los sectores periféricos consolidados, mientras que las «tomas de terreno» se ubican geográficamente en los relieves abruptos del sur de la capital y más allá de los límites del Distrito, en cuyo seno aún es muy recurrente encontrar viviendas compartidas (46% de los hogares en 1993).<sup>44</sup> Por su parte, la autoconstrucción de viviendas corresponde aproximadamente al tercio de viviendas que existe en el Distrito, a lo que se debe añadir aquellas producidas en los municipios contiguos como Soacha, lugar receptor de población pobre y en el cual la urbanización ilegal está presente hace más de veinte años.

La diversidad de construcciones es la característica de las viviendas de sectores medios, con un patrón común que va desde construcciones de casas individuales en los años setenta a conjuntos residenciales colectivos cerrados en la parte occidental, noroccidente, y algunos sectores del extremo norte. En las zonas que anteriormente fueron construidas emergen manzanas de «alta seguridad», cuyos residentes se apropian del espacio público. No obstante, en la actualidad la estrategia residencial de este grupo ha tenido importantes variaciones, sobre todo al construir conjuntos cerrados en el sur, específicamente en el municipio de Soacha.

Del mismo modo, la dinámica residencial de las clases acomodadas, que desde los años ochenta se vinculaba casi exclusivamente por su desplazamiento hacia el norte, registra una inflexión no menor. Las explicaciones pueden ser el deterioro constante de las condiciones de transporte ligado al crecimiento de los niveles de motorización, así como el incremento de la actividad femenina, lo que conlleva a una revalorización de los sectores más centrales para establecer un hogar en el que ambos padres trabajen. En consecuencia, mientras algunas familias acomoda-

<sup>43</sup> *Ibíd.* pág. 31.

<sup>44</sup> *Ibíd.* pág. 96.

das buscan la tranquilidad y la seguridad en los municipios del norte, lejos del centro (Chía, Cota o Tabio), otros buscan acercarse cada vez más a su lugar de trabajo, estableciéndose en lujosas viviendas en el pericentro norte.

Históricamente Santiago de Chile se ha constituido como una ciudad con un espacio geográfico y social segregado. Las iniciativas para reconstruir el «orden social urbano» tienen antecedentes en, como dice Sabatini, los «planes afrancesados» de Vicuña Mackenna (década de 1870) que se concentraron en la «ciudad propia», excluyendo a los «arrabales» donde vivían los pobres. Así, destacan la construcción de una avenida perimetral que delimitaba lo que era «ciudad» (Camino de la Cintura),<sup>45</sup> la canalización del Mapocho, «el más feo y desagradable de los ríos de la creación», etcétera, todas obras hechas con el fin de «embellecer» Santiago desde un patrón europeo, marginando a los habitantes de la «chimba» y a otros sectores periféricos. Similar visión segregativa tuvo el urbanista austriaco Karl Brunner en la década de 1930, pionero en comprender la dinámica intercomunal en el análisis de lo que empezó a denominar el «Gran Santiago».<sup>46</sup> Ya en el periodo de industrialización sustitutiva, quizá la política más importante en esta materia corresponde a los «planes nacionales de vivienda» que incluyeron operaciones de reordenamiento social. En el gobierno de Alessandri (1958-1964) entre los años 1959 y 1962 fueron erradicadas 16.950 familias que habitaban en los conventillos y tugurios ubicados en las zonas adyacentes al centro de la ciudad, siendo trasladadas hacia áreas periféricas. Tales medidas contribuyeron a conformar lo que actualmente son las zonas con mayores aglomeraciones de pobreza en Santiago, esto es, hacia el sur y el poniente de la ciudad.

Era de esperar, por tanto, que Santiago se dibujase con una estructura urbana altamente segregada, cuestión visible aún en nuestros días. Los rasgos presentes en la actualidad tienen un desarrollo histórico marcado por tres rasgos: la segregación a gran escala, una aglomeración compacta y un crecimiento periférico contiguo. En ese sentido es notoria la concentración de los barrios acomodados al noreste de la ciudad, que se extiende desde el extremo oriental de la zona central hasta las faldas de la precordillera. En él conviven lujosas viviendas y actividades terciarias de alto nivel (comercio, oficinas), reconociéndose especificidades en que ciertos municipios son eminentemente residenciales, mientras que otros albergan cada día más actividades de residencia y economía terciaria (como Vitacura). La vinculación directa que el barrio alto tiene con la Ciudad Empresarial en Huechuraba y el aeropuerto, por medio de modernas redes viales, vuelve imposible cualquier tipo de interacción entre este sector con la ciudad popular que se propaga por el sur y el poniente de Santiago, siendo esto sólo una faz de la segregación.

Por su parte, hacia el oeste, al norte y al sur, en términos muy generales, la

---

<sup>45</sup> Esta avenida comprendía las actuales avenidas/calles: Av. Blanco Encalada, Av. Matta, Av. Vicuña Mackenna, Mapocho, Matucana y Exposición.

<sup>46</sup> Actualmente el «Gran Santiago» está dividido en 5 provincias y en 34 comunas; la Provincia de Santiago está dividida en 32 comunas, a lo que se agrega las comunas de Puente Alto (Provincia de Cordillera) y San Bernardo (Provincia de Maipo).

dinámica urbana se caracteriza por enfocarse al establecimiento para las capas más modestas de la población, eso sí con especificidades propias de ciertos sectores. Así, por ejemplo, la pobreza se extiende en mayor medida en la franja urbana sur (Comunas de La Pintana, la Granja y San Ramón) y al oeste de la ciudad (Cerro Navia, Pudahuel). La fuerte segregación socioespacial presente hoy en día en Santiago tiene raíces profundas en las diversas medidas propuestas e implementadas desde los gobiernos anteriores al golpe militar de 1973. Pero son las políticas que impuso la dictadura de Augusto Pinochet las que ayudan a entender de mejor manera la distribución geográfica de la pobreza, en especial cuando se hace referencia a la erradicación de campamentos (que estaban ubicados en zonas con alto potencial económico) hacia áreas periféricas mal equipadas. Entre 1979 y 1985 (primera etapa del proceso) tal medida implicó a 28.887 familias, es decir aproximadamente 172.218 personas<sup>47</sup> que fueron repartidas principalmente en las comunas de La Granja, Pudahuel, Renca, Puente Alto y San Bernardo, correspondiendo a cerca del 72% del flujo de erradicaciones efectuados. En muchos casos, además, la recepción de erradicados en una comuna se hace de forma sostenida en algún área específica de ella, lo que lleva a elevar los niveles de concentración de población pobre en espacios bien delimitados. Tal es la situación actual del distrito censal Santa Marta en la comuna de San Bernardo donde, según las cifras que se manejan en dicho municipio, del año 2002 al 2003 la población aumentó en 20.417 habitantes principalmente por la incorporación de los reductos habitacionales «Concreta» (1.615 viviendas, 7.429 habitantes) y «Las Hortensias» (1.804 viviendas, 8.712 habitantes).

Sin embargo, frente al panorama presentado más arriba, actualmente se están observando algunos cambios en la estructura urbana, tales como: a) emergencia de formas de crecimiento discontinuas, proceso que rompe con la tendencia histórica de crecimiento tipo «mancha de aceite» o «ciudad compacta»; b) interrupción de la tendencia a la concentración de los sectores acomodados en el sector oriente de la capital debido al aumento de las parcelas de agrado (ya sea en su modalidad de casa de veraneo o de vivienda permanente) que rodean la ciudad y a los proyectos inmobiliarios en áreas intraurbanas de menor nivel socioeconómico; c) irrupción de subcentros (comerciales o industriales) de gran dinamismo contiguos al cruce de vías radiales con el anillo de la circunvalación Américo Vespucio, como el caso de La Florida; d) renovación urbana (*gentrificación*) en áreas centrales deterioradas, proceso evidente en la comuna de Santiago. En relación al problema de la segregación, las inflexiones se manifiestan en que ha cambiado su escala geográfica.

En suma se está dejando atrás el patrón morfológico de «ciudad compacta», pues la tendencia a la descentralización de la estructura urbana se materializa al surgir importantes subcentros comerciales, de servicio y, en menor grado, centros productivos. La aparición del promotor inmobiliario como actor dominante en el

<sup>47</sup> Rodrigo Hidalgo «La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: actores relevantes y tendencias espaciales». En C. de Mattos y otros (editores.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*, Santiago, Ediciones SUR/EURE, 2004, págs. 219-241.

desarrollo urbano, junto con la expansión de la infraestructura disponible, los problemas de congestión y accesibilidad intraurbana, la expansión y globalización de la economía nacional, entre otras causas, permiten explicar tal proceso de cambio.

El promotor inmobiliario, figura cuyo poder surge luego de las políticas de reforma económica en los años ochenta en especial la liberalización del mercado de los suelos, basa sus ganancias en la segregación social del espacio urbano, ya que en definitiva la presencia de población de cierta clase conlleva a un aumento o disminución de la plusvalía del sector. La exclusión social inherente en sus proyectos podría «resolverse» modificando el patrón geográfico de segregación social, cuestión observable en la medida que se altere el destino social de ciertos barrios. Sin embargo, más que una medida de «integración social» es una estrategia que acrecienta las arcas del promotor, pues resulta muy rentable comprar suelo a bajo precio en sectores «populares» para luego vender conjuntos habitacionales protegidos, destinados a individuos con un mayor poder adquisitivo a precios muy superiores. Quizás La Florida y Peñalolén sean los ejemplos paradigmáticos de este proceso, ya que hace algunos años eran comunas populares de la periferia de Santiago, que los promotores inmobiliarios «transformaron» en un lugar propicio para la habitación de sectores medios. Lo anterior llevó a una disminución en la escala geográfica de la segregación, cuestión que rompe con el patrón originario de la ciudad en que, a grandes rasgos, en una zona específica de la ciudad vivían los ricos y en otra los pobres. No obstante, no significa que en Santiago ya no exista la segregación, sino por el contrario, las formas emergentes de reproducirla se dan a pequeña escala.

## **Conclusiones**

Resulta evidente que la dinámica de crecimiento urbano en la actual América Latina se da menos por motivos exógenos (migración campo-ciudad), que por una redistribución de población interna de la misma. Aunque las tasas de crecimiento demográfico en nuestra región han disminuido respecto a las presentes en décadas anteriores, las metrópolis aumentan cada día más sus márgenes geográficos o poblacionales, en un contexto en que su revalorizado rol dentro de la economía mundial toma nuevas formas luego de la implementación forzada de las reformas estructurales de las economías nacionales. La desregulación, la liberalización del mercado de los suelos, la paulatina retirada del Estado de la planificación social, la apertura externa y la privatización, entre otros aspectos, han llevado a dotar de una nueva figura el paisaje urbano en sus dimensiones económicas y socioespaciales. No obstante, las desigualdades sociales parecen inherentes a toda formación social del capitalismo, la polarización de los mercados de trabajo y la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, dibujan estructuralmente a la ciudad global latinoamericana altamente segregada y polarizada.

El espacio urbano de estas ciudades, según hemos visto, tiene muchas similitudes en cuanto a los procesos que le afectan. La disminución de población de las áreas centrales, así como su renovación, es clara en los ejemplos citados (Sao Paulo, Bogotá y Santiago); como contrapartida se observa la densificación exce-

siva de la periferia (suburbanización) por parte de las clases oprimidas, que antiguamente habitaron zonas más céntricas de la ciudad, pero que literalmente fueron expulsados de allí por habitar viviendas que no pudieron seguir pagando (por el abuso del mercado inmobiliario) o por vivir en tomas de terreno. La integración de municipios contiguos a la ciudad principal (Soacha en Bogotá, San Bernardo y Puente Alto en Santiago) y, en el caso de Chile, la creación de comunas «socialmente homogéneas», es altamente funcional al momento de recibir esta población «sobrante».

Pero la ocupación periférica de la ciudad ya no se restringe sólo a las clases bajas, pues una de las actuales estrategias residenciales de las élites es habitar en las afueras de la ciudad, ya sea en parcelas de agrado o en conjuntos habitacionales cerrados más «cerca de los pobres», eso sí, si se dispone de eficientes mecanismos de seguridad para contrarrestar la creciente «inseguridad ciudadana» y de vías expeditas de acceso a las zonas donde desarrollan sus actividades económicas. Sobre esto último, observamos la materialización de un espacio de flujos que organizan nuevas prácticas sociales de vida de un sector minoritario de la sociedad que se moviliza rápidamente, mediante modernas autopistas urbanas, en medio de una ciudad desconocida para ellos.

La disminución de la escala de segregación residencial (resultado paradójico de la liberalización del mercado de los suelos que da la posibilidad de que ricos y pobres vivan más cerca) hace pensar a algunos autores, como Sabatini,<sup>48</sup> que es una posibilidad cierta de integración social. Por el contrario, creemos que si bien la distancia geográfica ha disminuido, la distancia social expresada en distribución de la riqueza, acceso desigual al mercado laboral, al sistema educativo, en suma, a las bondades del sistema, ha aumentado a niveles nunca antes vistos. Y aunque se fomentara políticamente la dispersión espacial de grupos medios y altos en zonas populares, la respuesta de los primeros sería una segregación a pequeña escala, como ocurre actualmente en municipios socialmente más heterogéneos. En consecuencia, reducir la segregación social de la ciudad a una cuestión de más o menos metros de distancia entre viviendas de distinta clase social nos parece inconsistente, por cuanto la comprensión de la morfología urbana sólo puede analizarse desde una perspectiva multidimensional que asuma la correspondencia de ésta con el modelo de desarrollo que la genera. Es de esperar en un orden económico que estructuralmente basa sus ganancias en la exclusión, se configure una aglomeración urbana con esas características. Por tanto, sólo un cambio de orientación política a distintos niveles puede alterar el curso de acción, cuestión que en esferas institucionales puede redundar (y en esto concordamos con Sabatini) en promover políticas estatales de control de la especulación del suelo para desincentivar el alza de los precios. Si bien es sólo una reforma, puede regular el nivel de expulsión de poblaciones pobres desde áreas con alto potencial económico, quienes históricamente han sido relegados a espacios con pésima infraestructura. No obstante, es de esperar que la desintegración estructural de la sociedad se siga representando en el espacio urbano.

<sup>48</sup> Francisco Sabatini, op. cit.