

## Diferencias en la Calidad de Vida en el centro y periferia de Santiago. Incidencia de las políticas públicas<sup>1</sup>.

Giulietta Fadda<sup>2</sup>  
Paola Jirón<sup>3</sup>  
Alejandra Cortés<sup>4</sup>

### RESUMEN

La presente ponencia se basa en los resultados de una investigación<sup>5</sup> sobre calidad de vida en conjuntos habitacionales en Santiago de Chile. Dicho estudio demostró la existencia de desigualdades e inequidades entre los distintos grupos estudiados, tanto entre las comunidades como al interior de las mismas. La investigación contemplaba tres estudios de casos: uno en el centro urbano, afecto a un programa de repoblamiento de la comuna Santiago y dos periféricos, en las comunas de Cerrillos y Pudahuel, con intervenciones de programas habitacionales para grupos de menores ingresos. El presente artículo, dentro de los objetivos de la Conferencia "**Explorando Nuevos Conceptos sobre la Periferia Urbana**", pretende introducir la variable "periferia" en la evaluación de las diferencias e inequidades de la calidad de vida. Tratará de analizar en qué medida este aspecto incide sobre la calidad de vida de los habitantes de los casos de la periferia vistos comparativamente con los que habitan en el caso del centro de la ciudad. Intentará, además, relacionar estos resultados con el proceso de planificación vigente hoy en Chile. Esto, por cuanto en 1997, y contraviniendo las medidas de congelamiento de los límites de la ciudad, de densificación y de no ocupación de los predios agrícolas adoptadas por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994, se introduce el concepto de Zona de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC). Las ZODUC, que permiten y favorecen la

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en Seminario Internacional ALFA\_IBIS/Rideal - "Explorando Nuevos Conceptos sobre la periferia Urbana". Santiago de Chile, 11, 12 y 13 de julio del 2005

<sup>2</sup> Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso. [gfadda@vtr.net](mailto:gfadda@vtr.net)

<sup>3</sup> Instituto de la Vivienda, INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. [pjiron@uchile.cl](mailto:pjiron@uchile.cl) o [p.a.jiron@lse.ac.uk](mailto:p.a.jiron@lse.ac.uk)

<sup>4</sup> Universidad Técnica Federico Santa María, [acortesfuentes@gmail.com](mailto:acortesfuentes@gmail.com)

<sup>5</sup> Investigación FONDECYT #1000414, titulada "Estudio Comparativo de la Tríada Calidad de Vida-Género-Medio Ambiente en Tres Comunidades Urbanas del Gran Santiago: Vías para una Metodología en Indicadores útiles en la Gestión Urbana". Para mayor detalles sobre la investigación ver página web: [www.calidaddevida.uchile.cl](http://www.calidaddevida.uchile.cl) (Fadda-Jirón, 2003)

expansión suburbana y la creación de megaproyectos, fueron justificadas por la Memoria de Modificación del PRMS como una forma de “satisfacer una demanda de localización periférica de los ciudadanos”. Ellas están planeadas para desarrollarse en un plazo de 10 a 20 años, siendo diseñadas como verdaderas ciudades: con áreas productivas, educacionales, de servicios y desarrollos inmobiliarios

La Comuna de Pudahuel está entre las 11 comunas santiaguinas en que se aplican las ZODUC. Uno de los principales atractivos para esto, es el de sus conexiones viales. A la luz de la investigación sobre calidad de vida cabría preguntarse sobre los impactos, positivos o negativos, que este tipo de políticas tendría en la calidad de vida de la población.

## **ABSTRACT**

This paper is based on the results of a research<sup>6</sup> on quality of life in housing estates in Santiago de Chile. The study showed inequalities and inequities both within and between various socioeconomic groups. It contemplated three case studies, one in the city centre, as part of the District of Santiago’s repopulation programme, and two peripheral ones in the Districts of Pudahuel and Cerrillos. This paper, in tune with the aims of the "Exploring new concepts on urban peripheries" Conference, attempts to introduce the “periphery” variable in the evaluation of quality of life differences and inequities. In such context, it will analyse the way in which this aspect affects peripheral residents’ quality of life in comparison to those living in the centre. Similarly, it will relate the results with Chile’s current planning process, where contrary to 1994 Metropolitan Santiago Master Plan (PRMS) which emphasised measures to freeze the city limits, promote densification and prevent agricultural land occupation, the Conditional Urban Development Zone (ZODUC) norm was introduced in 1997. These zones, which would permit and encourage suburban expansion as well as the

---

<sup>6</sup> FONDECYT financed project #1000414, titled “Estudio Comparativo de la Tríada Calidad de Vida-Género-Medio Ambiente en Tres Comunidades Urbanas del Gran Santiago: Vías para una Metodología en Indicadores útiles en la Gestión Urbana”. For further detail on the research see: [www.calidaddevida.uchile.cl](http://www.calidaddevida.uchile.cl) (Fadda-Jirón, 2003-b)

creation of megaprojects, were justified in the PRMS modification as a way to “satisfy a citizens demand for peripheral location”. Their timeframe for development is within 10 to 20 years, a time during which actual cities are being designed to include productive, education, service and real estate development areas. Pudahuel, one of the districts included in the study, is among the 11 districts in Metropolitan Santiago where ZODUC planning can be applied. Its main attraction for adhering to the this new planning initiative, is its transport connectivity to the rest of the city and the rest of the country. This planning modifications pose queries regarding the positive or negative impacts these can have on the quality of life on the population already living in the district, issues which will be discussed in light of the research on quality of life.

## **Introducción**

La presente ponencia se basa en los resultados de una investigación<sup>7</sup> sobre calidad de vida en conjuntos habitacionales en Santiago de Chile. Dicho estudio demostró la existencia de desigualdades e inequidades entre los distintos grupos estudiados. La investigación contemplaba tres estudios de casos: uno en el centro urbano, afecto a un programa de repoblamiento de la comuna Santiago y dos periféricos, en las comunas de Cerrillos y Pudahuel (ver Mapa 1). El presente artículo, dentro de los objetivos de la Conferencia ***"Explorando Nuevos Conceptos sobre la Periferia Urbana"***, pretende introducir la variable “periferia” en la evaluación de las diferencias e inequidades de la calidad de vida. Tratará de analizar en qué medida este aspecto incide sobre la calidad de vida de los habitantes de los casos de la periferia vistos comparativamente con los que habitan en el caso del centro de la ciudad. Intentará, además, relacionar estos resultados con el proceso de planificación vigente hoy en Chile.

Con tales fines, se entiende la equidad, en contraste a la igualdad, como un concepto que compensa las carencias inherentes a los colectivos sociales desfavorecidos. Así, la equidad supone la creación de las condiciones para que

---

<sup>7</sup> Ver nota 4

toda la población tenga acceso a oportunidades igualitarias. De este modo, y fundamentándose en que “el trato igualitario a los desiguales puede generar desigualdades”, la equidad apela a compensaciones, a una discriminación positiva, respecto a las desigualdades iniciales, de manera de tender a igualar los resultados. En consecuencia, implica la implementación de soluciones diferenciadas según las circunstancias que presenten los afectados.

Por otra parte, se entiende el concepto de CV como una construcción social y como la resultante de la interacción entre dimensiones objetivas y subjetivas. A través de tal concepto se evalúan las condiciones y percepciones de los habitantes de los distintos grupos frente a una serie de indicadores. Los resultados demostraron que las antes referidas desigualdades e inequidades en la CV de los diferentes grupos sociales, se producen tanto a nivel inter como intracomunitario. No obstante, esta ponencia, al analizar la oposición centro-periferia, trata de contraponer situaciones entre comunidades: las dos periféricas –tomadas en su promedio- frente a la central.

Para relacionar lo anterior al contexto chileno y a la forma en que se ha dado la relación centro-periferia en Santiago, a continuación se hace una referencia al crecimiento metropolitano y a las principales políticas que pueden haber influido en este proceso. Se observa que Santiago ha experimentado en la última década (1991-2000) un desarrollo perimetral mucho más acelerado que en años anteriores. Su crecimiento en la periferia ha aumentado, en dicho período, a un promedio de 1.339 ha por año y en un total de 12.046,9 ha (Ducci 2002). En la década anterior, en cambio, dicho promedio sólo alcanzó las 719 ha. Además, este desarrollo ha segregado claramente los usos habitacionales de mayores ingresos hacia el oriente y los usos de vivienda social combinados con los industriales hacia el poniente y el sur.

Ducci (2002) observa que la mancha urbana ocupaba, en 1991, el 21,7% de la superficie total del Gran Santiago, en tanto que para el 2000 desbordaba sus límites administrativos. Se conforma, de esta manera, una franja de crecimiento de 12.049 ha, la cual da origen a un anillo irregular que se extiende en todas

direcciones, siendo éste más ostensible hacia el poniente (Pudahuel y Maipú) y nor-poniente de la ciudad (Quilicura, Colina y Lampa).

Corroborando lo anterior, Rodríguez y Winchester (2002), acotan que: a) este desarrollo se ha producido siguiendo exclusivamente las tendencias del mercado, y se ha caracterizado por el deterioro y la falta de crecimiento de las áreas consolidadas de la ciudad, en oposición a la acumulación, en la periferia, del 90% del total de los m<sup>2</sup> edificados en el Gran Santiago, b) dentro de este patrón, la vivienda social se ha desarrollado en las zonas periféricas de suelo barato, mientras que aquella para sectores de mayores ingresos, lo ha hecho en la periferia nor-oriental de Santiago. Grupo, este último, que además se concentra en 6 de las 34 comunas de la ciudad, y c) en síntesis, el crecimiento no ha sido homogéneo.

El Mapa 2 (MINVU, 2004) ilustra esta evolución de Santiago, diferenciando la mancha urbana alcanzada hasta 1986 y aquella, entre ese año y el 2003. Cabe señalar que el número de habitantes del Gran Santiago en el período 1982-2002, crece de 3,920 millones (Censo 1982) a 4,759 millones (Censo 1992) y a 5,392 millones (Censo 2002) (MINVU, 2004).

De todo lo anterior se deduce, tanto un considerable crecimiento periférico, como los altos grados de segregación que éste comporta para Santiago. Estos hechos están intrínsecamente ligados a las políticas públicas de los últimos decenios. Entre ellas, una que tuvo especial incidencia en estos aspectos, es la de erradicación masiva y forzada de cerca de 180 mil habitantes de campamentos implementada durante la dictadura (1973-1989) (Rodríguez y Winchester, 2002).

Esta política implicó elevados costos urbanos, debidos a la redistribución extremadamente segregadora de la población en el espacio urbano: se generaron comunas expulsoras y otras receptoras de población de bajos ingresos. Estas últimas, ubicadas en zonas periféricas, concentraron además, los mayores déficits de infraestructura y equipamiento (Fadda y Ducci, 1993), creándose, así, grandes paños urbanos de pobreza.

En diciembre de 1979, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a través del Decreto Supremo N°420, modificó el Plan Intercomunal de Santiago (PIS) de 1960, determinando un nuevo tratamiento para las zonas consideradas como suburbanas. Se permitió la transformación de áreas rurales en áreas urbanizables, se suprimieron las regulaciones urbanas y se estimuló el crecimiento de las áreas urbanas de acuerdo con las tendencias del mercado, sin plantear mayores restricciones al crecimiento discontinuo de la ciudad.

Los efectos de esta norma fueron tan negativos, que para tratar de revertir esta situación, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, define “el suelo urbano como un recurso escaso” reconociendo que el Estado juega un rol importante en la planificación territorial de las ciudades, y que por lo tanto debía regular la expansión ilimitada de la ciudad (Jirón y Cortés, 2004).

Durante los periodos de gobiernos democráticos (1990-2005), se ha mantenido la misma política habitacional o de financiamiento habitacional, incorporando nuevos programas habitacionales dirigidos a la erradicación de campamentos precarios, como es el programa Chile Barrio. También, en este período, se ha hecho un esfuerzo por focalizar los recursos, se han formulado nuevos programas habitacionales, y se ha aumentado, paulatinamente, la calidad de las soluciones entregadas a través de mayor control en la ejecución de las obras.

A pesar de este esfuerzo, la producción sostenida de viviendas, que a la fecha promedian aproximadamente las 100.000 unidades anuales (MINVU, 2004: 230-231), no presenta una Política Territorial clara y certera que permita reducir la localización periférica de estos proyectos, manteniendo la tendencia segregadora de los emplazamientos de las viviendas para las personas de menores recursos. La planificación territorial, ha mantenido un bajo perfil en materia de políticas públicas.

La Nueva Política Habitacional del 2001, formulada por el gobierno de Lagos, abarcaba cambios tanto a nivel habitacional como territorial. En esencia, no

existen grandes cambios en la nueva política; se promocionan nuevos programas habitacionales y se hace una declaración de principios sobre el futuro manejo del territorio. Lo que sí cambia, o más bien se hace explícito, es la participación e importancia de los privados tanto en los procesos habitacionales, como en la planificación, crecimiento y desarrollo de las ciudades.

Esta nueva política, estudia diversas temáticas territoriales, que pretenden formular una futura Política Urbana Nacional, lo cual fue muy alentador en un principio. Sin embargo, a la fecha, aún no se visualiza la forma en que el Estado pretende controlar el crecimiento ilimitado de la ciudad, y disminuir la concentración de la pobreza en las comunas periféricas de la ciudad.

En materia de vivienda, esta nueva política formula, entre otros, el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, que busca ser más focalizado, incentiva la postulación grupal e incluye un plan de habilitación social. A su vez, es una solución sin deuda, y plantea proyectos de viviendas que deben ser ampliables a 50 m<sup>2</sup> como mínimo. Por otro lado, en materia de gestión, estos proyectos están dirigidos a ser desarrollados por Entidades Organizadoras, sin fines de lucro, como son las fundaciones, municipalidades, corporaciones etc. desligando de este rol a los Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

También, dentro de esta nueva política habitacional se plantea un Plan de Reforma Urbana y Territorial que pretende estudiar temas relevantes para la vivienda social, como es definir gran parte de los fenómenos urbanos que actualmente dificultan la gestión del suelo, la localización de equipamiento y el desarrollo de infraestructura. Estos estudios apuntan a generar los lineamientos principales para una Nueva Política Urbana Nacional. A pesar de que el “Plan para la Reforma Urbana” contempla dentro de sus recomendaciones “reducir los niveles de segregación socio-espacial en las ciudades” este tema aún no es parte significativa de las políticas habitacionales, y no se han visto reflejadas a la fecha.

Como parte de la políticas de “Gestión del Desarrollo Urbano y Territorial”, se define: “crear políticas modernas de manejo de la expansión urbana”, para ello las acciones planteadas para lograrlo son: “actualizar los planes reguladores evaluando periódicamente las demandas por suelo urbano” e “incorporar a los planes nuevos mecanismos flexibles para el crecimiento urbano”. Como ejemplo de esto, se pueden citar las ZODUC (Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado), las Áreas Prioritarias de Desarrollo, las Licitaciones de Áreas de Expansión y otros.

Bajo la fórmula de las ZODUC, y con el fin de facilitar las inversiones y combatir el desempleo, “sería posible desarrollar asentamientos consolidados en cualquier territorio no urbano, en la medida que sus superficies sean mayores que 300 Há y que los proponentes de los proyectos inmobiliarios asuman la totalidad de las externalidades económicas, tales como equipamientos comunitarios, construcción de infraestructuras...” Adicionalmente, se ha propuesto que determinadas superficies originalmente destinadas a áreas verdes por los planes reguladores ... “podrán ser desafectadas por la autoridad ministerial y urbanizadas en un porcentaje variable entre 10 y 20% ...” (Romero, 2004).

Así, los lineamientos de la futura Política Urbana Nacional, estimulan y fomentan mecanismos y herramientas para el crecimiento horizontal de las ciudades chilenas y para la inversión privada. Cabe destacar en este ámbito, las ZODUC de la Región Metropolitana, que están emplazados en Áreas de Interés Silvoagropecuario y que cumpliendo con todas las condiciones y exigencias establecidas en la resolución N° 20 por el Gobierno Regional Metropolitano, del 6 de octubre de 1994, permite ampliar el radio urbano de la ciudad generando megaproyectos urbanos de una superficie no inferior a 300 ha..

Las ZODUC, que permiten y favorecen la expansión suburbana y la creación de megaproyectos, contravienen las medidas de congelamiento de los límites de la ciudad, de densificación y de no ocupación de los predios agrícolas adoptadas por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994.



Ellas fueron justificadas por la Memoria de Modificación del PRMS como una forma de “satisfacer una demanda de localización periférica de los ciudadanos”, y están planeadas para desarrollarse en un plazo de 10 a 20 años, siendo diseñadas como verdaderas ciudades: con áreas productivas, educacionales, de servicios y desarrollos inmobiliarios

Dentro de las condiciones que establece la Secretaría Regional del Ministerio (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo para estos proyectos es que las 300 ha deben estar conformadas por un solo paño o paños contiguos a ser ocupados con una densidad bruta promedio de 85 hab/ha, con una tolerancia de 15 hab/ha. El treinta por ciento (30%) mínimo del total de las viviendas deberá permitir su adquisición mediante un Programa de Subsidio Habitacional, con una densidad bruta máxima de 400 hab/ha. El porcentaje indicado de viviendas incluirá un mínimo de 40% de viviendas sociales definidas según el art. 6.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Estos megaproyectos contemplan una serie de informes previos que garantizan su factibilidad, siendo responsabilidad de los privados elaborarlos. Se exige un informe de la SEREMI de Agricultura, informe del municipio correspondiente y de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Además, estos informes deben ir acompañados de estudios que garanticen la seguridad, legalidad y mitigación de impactos de dichos proyectos.

A pesar de esto, no existe en materia políticas públicas, una visión integral sobre la calidad de ciudad a la que se aspira como país. Esto es fundamental para que los organismos correspondientes, en especial las municipalidades, formulen las exigencias pertinentes, que les permita declarar públicamente cual es la extensión territorial urbana a la que se puede y quiere llegar, la imagen de ciudad y barrio que se quiere promocionar y cómo planificar y distribuir equitativamente los recursos de infraestructura y de equipamiento dentro del territorio.

Esta resolución del gobierno regional metropolitano, que legalmente está por sobre el Plan Regulador Comunal, podría dificultar el control, manejo e intervención de las municipalidades en los proyectos.

## **METODOLOGÍA**

En el marco de la referida investigación, se realizaron los tres precitados estudios de casos en el Gran Santiago<sup>8</sup>. De acuerdo a los objetivos del proyecto, se generaron indicadores de CV, surgidos desde la comunidad.

Los conjuntos y programas seleccionados fueron:

**Conjunto Oreste Plath** (Foto 1), ubicado en la periferia, en la Comuna de Cerrillos, constituido por 767 viviendas en departamentos de 39 a 47 m<sup>2</sup>, en bloques de tres pisos, cuyos costos unitarios van de 366 a 380 UF<sup>9</sup>. El conjunto incluye 306 familias acogidas al Programa de Chile Barrio, el cual con el objeto de mejorar sus condiciones de vida y trabajo, se propone reubicar familias provenientes de campamentos. Por consiguiente, está dirigido a las familias de muy bajos ingresos.

**Conjunto El Cabildo** (Foto 2), localizado en la periferia en la Comuna de Pudahuel, se inscribe en Programa de Vivienda Básica, dirigido a familias de bajos ingresos, pero con cierta capacidad de ahorro. Consta de 299 viviendas entre los 39 y 47 m<sup>2</sup> de superficie, distribuidas en bloques de tres pisos, con valores unitarios entre 366 a 380 UF. Pudahuel está entre las 11 comunas santiaguinas en que se aplican las ZODUC.

**Conjunto Blindados** (Foto 3), forma parte del Programa de Renovación Urbana y de Repoblamiento de Santiago Centro, el cual otorga subsidios a beneficiarios de sectores de ingresos medios-bajos que quieran vivir en zonas

---

<sup>8</sup> Para mayores detalles en la descripción de los casos ver página web: metodología/casos (Fadda-Jirón, 2003-b).

<sup>9</sup> Para el 1 de mayo de 2005 el valor de una Unidad de Fomento (1 UF) era de 17.269,38 pesos chilenos (US\$ 29,8).

céntricas de la ciudad. Está constituido por 742 departamentos de 31 a 82 m<sup>2</sup>, cuyos costos varían entre las 587 y las 1300 UF.

La complejidad del concepto de CV planteó la necesidad de recolectar distintos tipos de información. Esto exigió la aplicación de una variedad de instrumentos –cuantitativos y cualitativos–, los cuales permitieron diferentes tipos de mediciones, complementarias entre sí.

Para la obtención de datos objetivos, se recurrió a métodos preponderantemente cuantitativos, tales como levantamiento de información secundaria y observación en terreno de los aspectos físicos de los conjuntos a estudiar. Esta información se sistematizó en cuadros, planos y mapas SIG. Para la obtención de la información más subjetiva se aplicaron métodos de tipo cualitativo, como la realización de talleres de discusión, de mapas cognitivos, registros fotográficos, tanto por parte de los investigadores como de los habitantes, entrevistas, encuesta de percepciones y observación morfológica.

De esta forma, el concepto de CV de este estudio, intenta superar el tipo de análisis que aísla los distintos elementos que lo componen. Se trata, así, de cumplir con el objetivo metodológico de interrelacionar e integrar en un todo, los diferentes factores que concurren a la definición de CV (Fadda y Jirón, 2003-a y Fadda y Jirón, 2003-b). Esto lleva a que el concepto de CV pueda otorgar una interpretación holística de los datos recopilados en la investigación (Jirón and Fadda, 2000).

Los resultados aquí presentados, son producto de la percepción, evaluación y jerarquización hecha por habitantes de los tres barrios estudiados, referidos a 93 elementos (o indicadores) que afectan su CV, y cuyas implicaciones abarcan tres niveles urbanos: metropolitano, comunal y/o local de la comunidad. Desde el punto de vista de la representatividad estadística, la muestra diseñada para la aplicación de la encuesta fue construida sobre la base de un universo delimitado y muy preciso: el total de viviendas existentes en los tres conjuntos habitacionales.

Con el fin de establecer las principales diferencias entre la CV del hábitat urbano periférico y central, este trabajo analiza la evaluación –menor o mayormente diferenciada- de los indicadores de CV, que hacen los habitantes de cada una de estas localizaciones.

## **ANALISIS DE RESULTADOS**

**Diferencias en la evaluación de la CV de habitantes del Centro y la Periferia de Santiago.** A continuación se hace una reseña de la evaluación, que de los indicadores de CV considerados, hacen los habitantes de las tres comunidades estudiadas.

El Gráfico 1 ilustra la evaluación de 27 “meta-indicadores”<sup>10</sup> de CV, realizada por cada una de las tres comunidades, en una escala que va de una puntuación de 0,00 (muy malo) a 1,00 (muy bueno). Estos 27 meta-indicadores son producto de la agrupación de los 93 indicadores más específicos, que derivaron directamente de las 93 preguntas de la encuesta<sup>11</sup>.

Luego, este Gráfico, al ilustrar la evaluación hecha por cada una de las tres comunidades, permite comparar las respectivas percepciones, y diferenciar por comunidad –y por ende, según centro y periferia- las condiciones de CV más desventajosas de aquéllas más ventajosas.

Considerando que la comunidad de Blindados es céntrica, y las de Oreste Plath y Cabildo son periféricas, se pueden deducir algunas diferenciaciones y algunas similitudes en la percepción de la CV habida en el centro y en la

---

<sup>10</sup> Se han denominado así, para diferenciarlos de los indicadores iniciales, más numerosos y más específicos.

<sup>11</sup> En esta Figura, el centro representa el valor mínimo 0, correspondiente a la peor calificación de CV y la circunferencia perimetral, al valor máximo 1, correspondiente a la calificación óptima de CV. Los valores intermedios se gradúan mediante otras tres circunferencias concéntricas, marcando los valores 0,25; 0,50 y 0,75. Los índices comprendidos en el anillo entre los 0,0 y 0,24 puntos, se califican como muy bajos. Los entre 0,25 y 0,49, como bajos. Entre 0,5 y 0,74, como medios altos y entre 0,75 y 1,0 como altos. Frente a cada rayo de la circunferencia, se rotulan los 27 supra-indicadores evaluados. La intersección de cada rayo con las líneas de color que representan a las tres comunidades (la amarilla a Oreste Plath, la roja a El Cabildo y la azul a Blindados) indica el puntaje con que se evalúa la correspondiente dimensión.

periferia. Esto, a su vez, dará pautas para posibles intervenciones, ya sean correctoras o estimuladoras, según el caso, de los determinados indicadores de CV. Cabe insistir aquí, sobre el perfil de ingresos medios-bajos para la comunidad céntrica y de bajos ingresos para las periféricas. Se puede observar la existencia de fuertes diferencias negativas para estas últimas, en indicadores tales como: desagües, problemas sociales, capacidad de ahorro, etc. Por el contrario, indicadores como calidad de la infraestructura, posibilidades de recreación, dotación de equipamiento comunal, no revelan tan grandes diferencias. Lo anterior estaría dando indicios indicativos de cuáles son los aspectos que mayormente inciden en la desigualdad de la CV entre estas comunidades céntricas y periféricas

Para ahondar y complementar este análisis, con base en los mismos datos del Gráfico 1, se elaboraron la Tabla 1 y su correspondiente Gráfico N° 2. En ellos se presenta una nómina de los indicadores más significativos a los objetivos diferenciadores de centro-periferia del presente trabajo, y de su respectiva puntuación. Esta última proporciona valores a las diferencias constatadas. La primera columna de la Tabla indica el ámbito: metropolitano, comunal o local, en que se inscribe cada indicador. La segunda columna, identifica los indicadores más significativos para esta contraposición. La tercera, se divide en tres sub-columnas. Las dos primeras consignan los puntajes con que estos indicadores fueron evaluados, respectivamente, por los habitantes del centro y la periferia. La última, enseña la diferencia entre las dos anteriores. En el caso del puntaje de la periferia, por tratarse de dos casos, se tomó el promedio de ambos. Partiendo desde la perspectiva de los indicadores peor percibidos en la periferia, ellos se jerarquizan desde los más a los menos diferenciados. Se termina con un indicador que es mejor percibido en la periferia que en el centro.

Se puede observar que estos indicadores son, casi totalmente (19 de 20), peor percibidos en la periferia, aún si ellos pueden manifestar mayores o menores diferencias con el centro. No obstante, existen algunos (5 de 20: calidad del aire, convivencia vecinal, dotación de equipamiento comunal, posibilidades de recreación, calidad de la infraestructura) cuya diferencia es mínima y resultan casi coincidentes en la evaluación, la cual puede ser buena o mala. Por último,

hay uno (uso del tiempo libre), en que, excepcionalmente, esta relación se invierte. Esto se puede apreciar claramente en el Gráfico 2.

Así, casi la totalidad de los indicadores de la Tabla 1 y el Gráfico 2 marcan diferencias negativas para la periferia en relación al centro. En el extremo izquierdo del gráfico se ubican aquéllos que dieron las mayores diferencias (denominados “Mayores diferencias” en la Tabla). Hacia la derecha, se van mitigando esas diferencias (“Menores diferencias”), para ser casi nulas hacia el lado derecho del gráfico (“Similares”) y mostrando, al extremo derecho, sólo un aspecto (uso del tiempo libre) mejor calificado en la periferia que en el centro.

**Mayores diferencias.** Las calificaciones más claramente diferenciadas, corresponden a los 8 indicadores del extremo izquierdo del Gráfico. Ellos dan cuenta de los problemas más agudos para las comunidades periféricas analizadas. Entre éstos, se pueden distinguir algunos, como los desagües o la calidad de los servicios básicos, que si bien provocan grandes limitaciones a una buena CV, pueden ser objeto de mejoramiento con determinadas intervenciones puntuales.

Otros de los problemas con mayores diferencias, como los sociales, la capacidad de ahorro, la adhesión al territorio, la aspiración a la educación, calidad del acceso a la ciudad, apuntan a una problemática más compleja y globalizante, de tipo sociocultural y económica. Por ejemplo, la falta de adhesión al territorio puede ser, en parte, atribuida a los desplazamientos desde otras áreas, las cuales brindaban a las personas la sensación de contar con espacios más protegidos y confiables, vecinos más conocidos y redes sociales establecidas. Al perder tales certidumbres, los usuarios suelen también perder el sentido de confianza y de determinadas oportunidades.

De la misma manera la mala evaluación de la calidad del acceso a la ciudad de los conjuntos periféricos, evidencian un malestar en la localización, ya que la lejanía al centro de la ciudad (fuentes de trabajo, tiempo de transporte, costo del transporte público) implica una reducción en la calidad de vida de las personas.

La diferencia entre la periferia sur poniente de Santiago que concentra mayor pobreza, y la periferia del sector sur oriente de la ciudad, es que los primeros no pueden elegir el emplazamiento de sus viviendas. Es por esto, que las políticas públicas deben garantizar la localización integrada de los grupos más pobres, que no tienen la posibilidad de elegir donde vivir dentro de la ciudad.

Problemas como éstos, no podrán ser zanjados con una política cuantitativa, fiscalista, sectorial y a corto plazo. Ellos corresponden a causas y aspectos más estructurales y globales. Su resolución estará condicionada a la proposición de medidas más complejas, provenientes de distintos frentes y niveles y considerando el contexto, tanto socioeconómico, como geográfico, socialcultural, etc. Ellas deberían abarcar un espectro no sólo multisectorial (diferentes Ministerios) y multidimensional, sino que además en los diferentes ámbitos: algunas corresponderán al nivel central, otras al regional, comunal o aún al propio barrio o vecindario.

**Menores diferencias.** Aunque también son aspectos diferenciadores de la periferia y el centro, los 7 indicadores que siguen en el gráfico, presentan una brecha menor que los anteriores. Ellos se relacionan a ruidos molestos, empoderamiento, calidad de los servicios de educación, seguridad ciudadana, satisfacción con el empleo y calidad de la vivienda. La menor diferencia detectada, puede no relacionarse a presumibles equidades entre las comunidades periféricas y la céntrica, sino a la existencia de diferentes motivos en su tipo de evaluación. Es el caso de los ruidos molestos, que aunque son mal calificados en ambas situaciones, en la comunidad céntrica provienen del juego de los niños, de los artefactos sanitarios al interior del edificio o de la circulación de los buses al exterior. En la comunidad periférica de Oreste Plath, los peores ruidos provienen del interior y se originan en gritos, peleas y música a alto volumen de los propios habitantes. Esto está indicando un aspecto sociocultural del problema y, por ende la necesidad de implementar políticas en la misma dirección. Se trataría no sólo de proveer materiales de edificación aislantes, sino de abocarse a los aspectos socioculturales y educacionales desde este punto de vista.

La peor evaluación del empoderamiento que hacen las comunidades periféricas, dan cuenta de la menor posibilidad y oportunidad de participación que éstas tienen en la toma de decisiones. Esta es otra demostración de la incidencia de un problema en su CV, la cual va más allá del mero aspecto físico. La participación ciudadana no puede quedar sólo como un manifiesto de buenas intenciones como lo ha hecho hasta ahora la Política Habitacional y Territorial chilena. Debe garantizar, como parte de los derechos y responsabilidades civiles, la participación de toda la ciudadanía en los temas urbanos y territoriales, que afectan a la ciudad.

**Similares.** Entre los problemas similarmente percibidos por los habitantes del centro y la periferia, hay algunos atribuibles a la globalidad de los mismos. Es el caso de la calidad del aire, la cual es muy mala en toda el área metropolitana, por consiguiente, su percepción resulta homogénea tanto en el centro como en la periferia. Otros, que como la dotación de equipamiento o la posibilidad de recreación pueden atribuirse a una diferencia en las expectativas de los habitantes del centro a los de la periferia.

En este sentido, en las ZODUC, que son parte las políticas públicas del manejo del territorio, será importante garantizar que los servicios y el equipamiento cubran la demanda de las familias de menores recursos, ya que tanto en materia de salud como en educación, el estado juega un rol preponderante al momento de cubrir la demanda de equipamiento de los grupos más vulnerables.

Existe un solo caso, en que la evaluación fue mejor en la periferia que en el centro. Es el de uso del tiempo libre. La posible explicación de este fenómeno es que en el centro, los residentes encuentran poca posibilidad de uso del tiempo libre. Este grupo tiene un porcentaje de desempleo (2%) muy por debajo del promedio del Área Metropolitana. Ello hace presumir que estas personas de menos tiempo libre y al encontrar pocas posibilidades de recreación en la comuna, encuentren pocas alternativas atractivas para su tiempo de ocio. A medida que aumenta el ingreso y el empleo, disminuye el



uso del tiempo libre. En general se percibe un alto nivel de estrés en ciudades capitales, las que se acentúan en comunas céntricas como es la de Santiago. Entre las sugerencias, además de mejorar las alternativas de recreación gratuitas, es importante promover el ocio como parte importante de la CV<sup>12</sup>.

## **CONCLUSIONES**

Como ya se acotó, 19 de los 20 indicadores analizados son percibidos en forma más negativa en la periferia que en el centro, demostrándose una peor CV e inequidad desventajosa para la periferia. Los indicadores que arrojan los más grandes desniveles en perjuicio de la periferia son los referidos a desagües, problemas sociales (drogadicción, delincuencia, alcoholismo, deserción escolar, embarazo juvenil), capacidad de ahorro, percepción de las autoridades, adhesión al territorio, aspiración a la educación y calidad de los servicios básicos (iluminación pública, limpieza de las calles, recolección de basuras) y la calidad del acceso a la ciudad. En consecuencia, éstos debieran ser objetivo prioritario de las políticas públicas en pro de una mayor equidad centro-periferia.

Para el logro de una mayor equidad, los problemas que arrojan tales diferencias requerirían de estrategias, políticas y medidas compensatorias, de modo que se tienda a corregir, a través de una discriminación positiva, los resultados de desigualdad entre la periferia y el centro. Esta focalización es válida tanto para los problemas socioculturales, como para los económicos o los físicos. Se trataría de proponer programas específicos para los aspectos detectados como más críticos, a través de estudios específicos.

Los organismos u organizaciones de los distintos niveles deberían ser los llamados a resolver, concertadamente y de acuerdo a sus competencias, los problemas detectados. Muchas veces las acciones deben emanar simultáneamente de los distintos niveles. Por ejemplo, las medidas para evitar ruidos molestos, deberán provenir tanto de una legislación nacional específica

---

<sup>12</sup> Sobre el tema del ocio como contribución a una mejor calidad de vida, ver trabajo de Santander, J. (2004)

para ese fin -hoy en día la legislación acústica en Chile es demasiado tolerante- de controles comunales y de convenciones locales y comunitarios.

En cuanto a los proyectos ZODUC y el impacto que éstos pudieran tener sobre el territorio, cabe señalar que la escala y dimensión de un megaproyecto urbano que plantea generar la urbanización de terrenos silvoagropecuarios, implica el crecimiento de la línea urbana de la ciudad de manera rápida y explosiva, especialmente en aquellas comunas donde se ha concentrado la población de menores recursos, debido a que el costo del suelo es más barato. De esta manera, el Estado le asegura a los privados un nuevo mecanismo de provisión de suelo barato y a la vez, le permite cubrir demanda de viviendas sociales, manteniendo la localización periférica de los grupos más vulnerables.

El rol cada vez más importante del privado en el crecimiento, desarrollo y planificación de las ciudades fue declarado en la política habitacional del 2001, y las ZODUC son un buen ejemplo de eso. La estrategia manejada en este caso es que el Estado exige todos los estudios técnicos necesarios para garantizar que los proyectos cumplan con las normativas ambientales, técnicas y urbanas, y los privados gestionan y desarrollan los proyectos inmobiliarios en suelo de muy bajo costo. Sin embargo, esto no parece ser suficiente, ya que las normativas exigidas no incorporan un diseño estratégico de ciudad, que defina criterios de planificación. El Estado debe contar con mecanismos que le aseguren la posibilidad de valorar y exigir variables cualitativas, en la planificación urbana. Asimismo, debería poder supeditar los intereses privados a los de bien común y justicia social, y no limitarse a resolver las externalidades de las construcciones.

Estos valores cualitativos, como son por ejemplo, velar por el bien común, asegurar barrios seguros, crear una adecuada imagen de ciudad, velar por la distribución equitativa de los servicios, infraestructura y equipamiento, accesibilidad para todos los habitantes a estos servicios, valorizar la estética y armonía de los conjuntos habitacionales, generar barrios socialmente integrados, crear servicios que fomenten la cultura y la educación, velar porque los espacios público sean limpios y seguros, crear espacios para el ocio y la

recreación, velar por un diseño vial que valore más al peatón, y sea eficiente para la movilización automotriz, etc. Se deben considerar como parte de la proyección integral y sustentable de la ciudad, ya que son finalmente estos valores los que determinan la calidad de vida de sus habitantes.

Con la planificación actual, Santiago se proyecta como una ciudad horizontalmente extensa, de baja densidad y con paños urbanos en deterioro. Esto, en desmedro de la posibilidad de repoblar, concentrar y aprovechar áreas urbanas existentes y consolidadas, para evitar acrecentar la periferia de la ciudad. Como acota Ducci (1998) “el crecimiento en la periferia resulta mas barato por dos razones: porque no es necesario recuperar terrenos con edificaciones obsoletas como sucede en las áreas centrales (por ejemplo antiguas mansiones transformadas en conventillos) y porque no es indispensable efectuar expropiaciones para adaptar los servicios preexistentes”

Comprendiendo que estos proyectos, son finalmente proyectos inmobiliarios con fines de lucro, el Estado no puede dejarle la responsabilidad a los privados de cubrir la demanda habitacional de los grupos más pobres, ya que a pesar que los proyectos plantean la solución de toda la infraestructura, equipamiento y servicios, la localización dentro del sistema urbano, seguirá siendo periférica. Esta nueva condición de “periferia planificada”, podría no afectar a quienes por su propia decisión han preferido salir de los centro urbanos a sectores de menor densidad y concentración de población, porque cuentan con los medios de transporte propios para desplazarse en la ciudad. Este hecho, no obstante, va generando una dependencia cada vez mayor del automóvil, lo cual finalmente se traduce en una mayor congestión y contaminación metropolitana.

Para aquellos grupos de menores recursos, que no tienen posibilidad de elección, la difícil accesibilidad a sus lugares de trabajo, tiempo de transporte, costo del transporte, etc. afecta significativamente su calidad de vida. Ducci (1998) establece que “ha sido demostrado que las áreas que alojan población que no tiene posibilidades de elegir donde vivir son los lugares donde se presentan los peores problemas sociales”. Por ende, estos proyectos se

limitarán a solucionar temas relativos a la infraestructura física, quedando fuera de su alcance o aún agudizando los problemas cualitativos.

En la planificación de un proyecto ZODUC, se deberían hacer partícipes las municipalidades en elaborar la imagen de ciudad y comuna que se quiere, junto a una activa participación ciudadana, que tenga la posibilidad de informarse y opinar. Los municipios deben tener visiones claras de lo que se quiere como ciudad, y tener la capacidad de ser una contraparte capacitada y competente, al momento de enfrentar la evaluación de los proyectos.

Al respecto, las políticas públicas intentan potenciar municipalidades cada vez más autosuficientes y competitivas, pero no existen mecanismos legales ni económicos que se aproximen a lograrlo. Actualmente, las municipalidades más pobres, no cuentan con los recursos, materiales y humanos, técnicamente bien capacitados, que les permita participar activa y certeramente en la planificación de estos proyectos. A su vez, no existe ninguna ley que entregue orientaciones, metodologías y procedimientos adecuados para evaluar con claridad y eficiencia los proyectos ZODUC.

Dentro de las líneas de acción planteadas para llevar a cabo la política habitacional del 2001, se menciona el “Desarrollo Institucional” para la adecuación de las instituciones a cargo del desarrollo urbano y territorial (Jirón y Cortés, 2004). En este sentido, las municipalidades juegan un rol muy importante en materia de planificación territorial ya que los planes reguladores comunales definen los lineamientos generales de crecimiento, usos de suelo y zonificación, que les son propios a cada comuna.

A la fecha, las ciudades no parecen tener un crecimiento sustentable, debido a las grandes dificultades que presentan las autoridades locales para generar Planes Reguladores efectivos que les permitan controlar el crecimiento, la inversión y el desarrollo de las comunas. En este sentido, los proyectos ZODUC son una estrategia del gobierno central, y pueden llegar a dificultar aún más la planificación comunal. Por otro lado, la planificación intercomunal y regional tampoco parece ser efectiva y equitativa entre todas las comunas y

ciudades. Esto se manifiesta en que las mayores inversiones en materia de infraestructura y equipamiento aún se desarrollan en las ciudades más grandes, debilitando las posibilidades de los centros urbanos más pequeños para competir y generar recursos (Jirón y Cortés, 2004).

Se ha podido constatar que para que las políticas habitacionales logren superar los problemas de CV, no basta con que sus metas y productos sean considerados en términos estancos y cuantitativos. Al respecto hay que considerar que el hábitat residencial, además de constituir un cobijo físico para sus usuarios, requiere que sus “distintas escalas tanto territoriales como socioculturales se relacionen entre sí”, y que “estas escalas incluyan, a lo menos la unidad de vivienda, su entorno, el conjunto habitacional, el barrio y su contexto urbano mayor, así como a sus habitantes con sus diversas relaciones...” (Jirón et al., 2004: 13). De allí la necesidad de considerar, tanto en su estudio como en las acciones a implementar, cada uno de los mencionados niveles en forma integrada e interrelacionada. Luego, las políticas tendientes a una mayor equidad entre centro y periferia, deberían implementar las medidas compensatorias a los niveles central, comunal y local.

Para un desarrollo más equitativo entre centro y periferia, éste además de serlo en términos ambientales, o sea, en las oportunidades de acceso y uso de los recursos naturales, debe también serlo en términos sociales (reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y promoción de la justicia y la equidad), culturales (conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad) y políticos (profundización de la democracia y garantía de acceso y participación de todos en la toma de decisiones públicas) (Guimarães, 1998). A nivel urbano, Allen and You (2002) agregan a estos factores, la dimensión física. Esto por cuanto en las ciudades, el desarrollo ecológico se define no sólo en términos del uso y apropiación de los recursos naturales, y de sus respectivos procesos políticos e institucionales, sino muy especialmente, en términos del funcionamiento del entorno físico o construido. Parece lógico que la aplicación de estas propuestas a los problemas que hacen dispares a las comunidades periféricas de la central, constituirían una forma de aproximación para su enfrentamiento. Deben superarse las perspectivas puntuales y las de

corto plazo y generar acciones compensatorias ad hoc de tipo cualitativo y sostenibles en el tiempo, para así superar las diferencias.

Lo anterior lleva a plantear la conveniencia de implementar políticas, no puramente urbanas y de vivienda, sino más vastas, como podrían ser aquéllas tendientes al desarrollo sustentable del hábitat.

## REFERENCIAS

Allen, A. and N. You, Eds. (2002) *Sustainable Urbanisation: Bridging the Green and Brown Agendas*, Jenner City Print, Essex.

Ducci, M. E. (2002) “Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda”, en *Revista EURE*, Vol. 28. N. 85, pp. 187-207.

Ducci, M. E. (1998) “Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?” *Revista EURE*, Vol. 24 N. 72, pp. 88-94.

Fadda, G. y Ducci, M.E. (1993) “Políticas de Desarrollo Urbano y Vivienda en Chile: Interrelaciones y Efectos”. En Bravo Heitmann, L. y C. Martínez Corbella, *Chile: 50 Años de Vivienda Social. 1943-1993*. Universidad de Valparaíso, Valparaíso, pp. 75-111.

Fadda, G. y P. Jirón (2003-a) “El Concepto de Calidad de Vida aplicado a la Intervención Urbano-Habitacional”, *Seminario El Sentido de la Investigación Social Contemporánea*. Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso (en prensa).

Fadda G. y P. Jirón (2003-b) [www.calidaddevida.uchile.cl](http://www.calidaddevida.uchile.cl)

Guimarães, R. (1998) “Aterrizando una Cometa: Indicadores Territoriales de Sustentabilidad”, *5th Biennial International Society for Ecological Economics Conference: Beyond Growth: Policies and Institutions for Sustainability*, Santiago de Chile.

Jirón, P. y A. Cortés (2004) Análisis de la Política Habitacional Chilena y sus futuras orientaciones. Documento de Trabajo N 4, Instituto de la Vivienda-FAU-Universidad de Chile, Santiago.

Jirón, P. and G. Fadda (2000) “Gender in the discussion of quality of life vs. quality of place.” *Open House Internacional*, Vol. 25, N. 4, pp. 76-83.

Jirón, P., A. Toro, et al. (2004) *Bienestar Habitacional. Guía de Diseño para un Hábitat Residencial Sustentable*. Instituto de la Vivienda-FAU-Universidad de Chile, Santiago.

MINVU (2004) *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago.

Rodríguez, A. y L. Winchester (2002) *Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad*", Seminario Grandes Metrópolis del Mercosur: Problemas y Desafíos, Barcelona, 4-6 de junio.

Romero, H. (2004) "Crecimiento espacial de Santiago entre 1989 y 2003 y la pérdida de servicios ambientales". En Tupper, P. *Hacer Ciudad*. Centro Chileno de Urbanismo, Centro Chileno de Urbanismo, Santiago, pp. 179-201.

Santander Rodríguez, J. (2004) *Ocio como contribución a una mejor calidad de vida: caso Villa Estrella Sur, Comuna de Pudahuel, Santiago de Chile*. Tesis (Trabajador social). Santiago, Chile, Universidad Arcis, Escuela de Trabajo Social.