

Desarrollo poblacional en el Gran Santiago entre 1970 y 1982¹

Análisis de resultados censales en base a distritos

JÜRGEN BÄHR y GÜNTER MERTINS

Universidad de Kiel y Universidad de Marburg
República Federal de Alemania

RESUMEN

El rápido crecimiento de la población capitalina afectó de diferente forma a los distintos sectores del Gran Santiago. A la notoria disminución poblacional en los sectores céntricos de la ciudad, se le contraponen un crecimiento del número de habitantes extremadamente alto, especialmente en la periferia.

En sectores del barrio alto, últimamente existe la tendencia al reemplazo de antiguas casas familiares por edificios de departamentos. Por consiguiente, el "boom" de la construcción a principios de los años 80, no sólo provocó una expansión, sino que también significó un parcial cambio estructural de preferencia en los barrios residenciales.

Contrariamente, las áreas urbanas restantes representan una concreta manifestación de los problemas habitacionales no resueltos. Debido a que los habitantes de las poblaciones marginales son, en su mayoría, familias jóvenes todavía en crecimiento, se produjo un aumento poblacional natural bastante alto.

Un alto crecimiento comparativo mostraron también algunos distritos que son analizados en detalle.

ZUSAMMENFASSUNG

Vom schnellen Wachstum der hauptstädtischen Bevölkerung sind die einzelnen Teilräume Gross-Santiago in sehr unterschiedlicher Masse erfasst worden. Einer auffälligen Bevölkerungsabnahme in den zentralen Stadtbereichen stehen weit überdurchschnittliche Wachstumsraten insbesondere an der Peripherie gegenüber.

In den Oberschichtvierteln drückt sich eine zunehmende Tendenz aus, ältere Einfamilienhäuser durch Hochbauten mit Appartements zu ersetzen. Insofern hat der Bauboom zu Beginn der 80er Jahre nicht nur zur räumlichen Erweiterung der bevorzugten Wohngebiete geführt, sondern auch ihre teilweise Umgestaltung verursacht.

Demgegenüber sind die Bevölkerungsverdichtungen im übrigen Stadtbereich in erster Linie Ausdruck noch ungelöster Wohnungsprobleme. Weil sich die Bevölkerung der randstädtischen Hüttenviertel ganz überwiegend aus jungen, noch wachsenden Familien zusammensetzt, kam es hier zu einer hohen natürlichen Bevölkerungszunahme.

Ein überproportionales Bevölkerungswachstum zeigen aber auch einzelne Distrikte, die näher untersucht werden.

INTRODUCCION

De acuerdo con los resultados obtenidos en el último censo de población, el Gran Santiago, capital de Chile, contaba (en abril de 1982) con 3,9 millones de habitantes. Comparada esta cifra con la del censo del año 1970, se puede establecer que ésta aumentó en más de un millón de habitantes (37%) (Tabla 1). Esto significa que actualmente más del 30% de la población chilena vive en la capital. Si se, considera a toda la Región Metropolitana —con una mayor extensión— son cuatro de cada diez chilenos los que viven en el corazón del país, o sea, un 40% de la población (Fig. 1). Chile, Uruguay y Argentina pertenecen al grupo de Estados sudamericanos cuyo sistema urbano se caracteriza por presentar una acentuada estructura primada. El diagrama de rango-tamaño, apli-

cado a las ciudades chilenas, demuestra muy claramente un predominio de la capital nacional sobre el resto del país (Fig. 2). En el balneario Viña del Mar, la segunda ciudad más poblada del país, no habita ni la décima parte de los habitantes de Santiago. Incluso, si a Viña del Mar se suma el puerto de Valparaíso, para formar una sola región urbana, ambos núcleos se aproximan a 560.000 habitantes. En todo caso, la metrópoli no pierde su amplio dominio poblacional.

El "índice de primacía", a través del cual se comparan las dos ciudades más grandes (cociente entre ambos números de habitantes), creció nuevamente entre los años 1970 y 1983, de 10,6 a 13,8. Este valor es superado en Sudamérica tan sólo por Uruguay (para el desarrollo a largo plazo del "índice de primacía", ver Morales y Labra 1980, pág. 262).

¹ Las investigaciones en Santiago son parte de un estudio mayor sobre "Tendencia reciente en el proceso de urbanización en las grandes ciudades de Latinoamérica", apoyado por la Fundación Volkswagen. Se agradece también en esta oportunidad la generosa ayuda brindada por esta Fundación. De igual manera se agradece la traducción del presente artículo a la Srta. Susana Katz.

TABLA 1
Desarrollo poblacional del Gran Santiago
1865 - 1982

Año	Habitantes en mill.	Tasa de crecimiento anual (%o)	Porcentaje de la población chilena (%o)
1865	0,12	—	6,3
1895	0,26	2,6	9,5
1907	0,33	2,0	10,2
1920	0,51	3,4	13,7
1930	0,71	3,4	16,2
1940	0,99	3,4	19,8
1952	1,44	3,2	24,3
1960	2,06	4,6	28,0
1970	2,82	3,2	31,7
1982	3,87	2,7	34,4

Fuente: Censos Nacionales de Población.

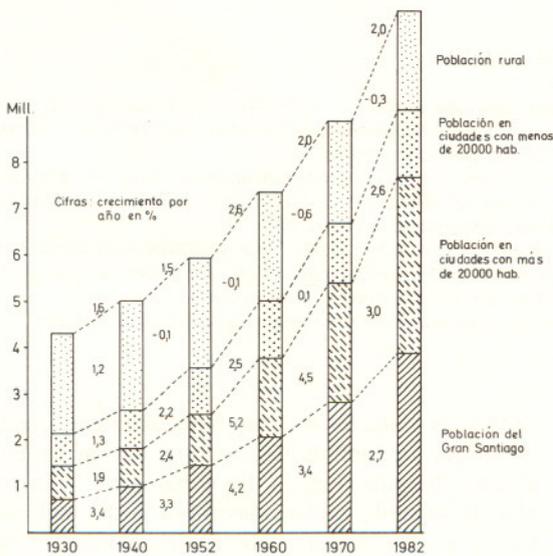


Figura 1: Crecimiento de la población urbana y rural en Chile, 1930-82

Fuente: Bähr 1981, completado.

DATOS BASICOS DE LA INVESTIGACION

El rápido crecimiento de la población capitalina afectó de diferente forma a los distintos sectores del Gran Santiago. A la notoria disminución poblacional en los sectores céntricos de la ciudad, se le contraponen un crecimiento del número de habitantes extremadamente alto, especialmente en la periferia. Para poder analizar en forma más exacta los cambios que se producen en la población dentro de una ciudad es preciso trabajar con datos a muy pequeña escala. El censo poblacional chileno ha

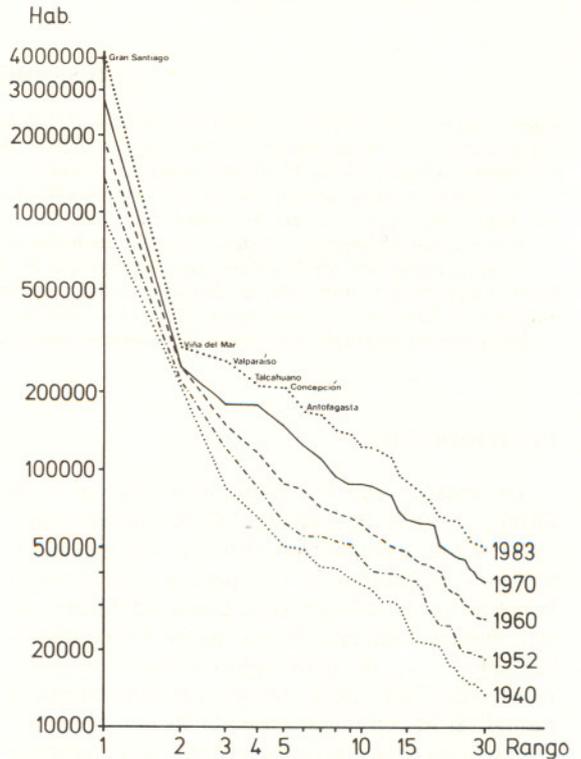


Figura 2: Diagrama rango-tamaño de las ciudades chilenas, 1940-83.

Fuente: Bähr 1981, completado.

considerado siempre este aspecto. En el censo de 1982 se publican los datos obtenidos no solamente a nivel regional y provincial, sino que también a nivel de distritos. Debido a que en 1974 se reorganizó la división político-administrativa del país, originándose cambios en los límites de las unidades territoriales, resulta todavía difícil una

comparación entre los resultados censales de los años 1970 y 1982. No obstante, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) preparó el material de la Región Metropolitana recopilado en el censo de 1970, de tal manera que se dispone de cifras detalladas para la división territorial hoy existente². El costo implicado es motivo suficiente para que esta reorganización se viera limitada a proporcionar nada más que datos acerca del número de habitantes, separados por sexo.

El Gran Santiago se subdivide hoy en 34 comunas (comunas de la provincia de Santiago más las de San Bernardo y Puente Alto (véase Fig. 3). Al respecto, existe información sobre el número de habitantes, tanto del año 1970 como de 1982. En cuanto a distritos, este hecho sólo se da para aquellos pertenecientes a la provincia de Santiago. En los mapas elaborados en base a la unidad territorial antes mencionada debieron, por lo mismo, excluirse las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

Las 32 comunas de la provincia de Santiago abarcan 254 distritos en total (Fig. 3). El tamaño de éstos fluctúa entre, aproximadamente, 0,5 a 0,7 km² en los sectores céntricos, hasta más de 100 km² en algunas comunas periféricas (por ejemplo, Lo Barnechea, Quilicura). Sin embargo estos distritos sólo tienen construido un sector reducido de su superficie y algunos de ellos sin comunicación directa con el área urbana restante.

Para evitar interpretaciones erróneas, se excluyeron todos los distritos con una densidad de población inferior a 1.000 h/km² (en total 27 distritos, todos periféricos). Una comparación entre los mapas que fueron confeccionados en base a esta idea (Fig. 6 y siguientes) con la Fig. 4, en la que se encuentra determinado el crecimiento areal del Gran Santiago hasta 1981³, muestra cómo se establece una coincidencia total entre los sectores

construidos. La totalidad de las siguientes evaluaciones están basadas en estos 227 distritos.

VARIACIONES POBLACIONALES ENTRE 1970 Y 1982 SEGUN LA DIVISION DISTRITAL

La Fig. 5 nos indica que entre 1970 y 1982 todos los sectores periféricos presentaron un crecimiento poblacional. Los mayores crecimientos, tanto en términos absolutos como relativos, se dieron en las comunas de La Florida, Peñalolén y Maipú (Fig. 6), mientras que en el barrio alto la expansión urbana se debe a construcciones privadas efectuadas a fines de los años 80. En los sectores restantes esta expansión se debió, por un lado, a construcciones estatales de vivienda y, por otro, a ocupaciones ilegales de terrenos a principios de la década del 70 (comparar con la tabla 2).

Un alto crecimiento comparativo mostraron también algunos distritos construidos antes de 1970. Este fenómeno se presentó además en barrios estructuralmente distintos. Por una parte, esto se observa en algunos distritos de las comunas de Vitacura y Las Condes en el este y, por otra, en el sur, en ciertos sectores de San Ramón y La Granja, como también de Cerro Navia y Lo Prado, en el oeste.

En sectores del barrio alto últimamente existe la tendencia al reemplazo de antiguas casas familiares por edificios de departamentos. Por consiguiente, el "boom" de la construcción a principios de los años 80 no sólo provocó una expansión, sino que también significó un parcial cambio estructural de preferencia en los barrios residenciales.

Contrariamente, las áreas urbanas restantes representan una concreta manifestación de los problemas habitacionales. Debido a que los habitantes de las poblaciones marginales son, en su mayoría, familias jóvenes todavía en crecimiento, se produjo un aumento poblacional natural bastante alto. Este aumento fue acrecentado por la llegada y acogida de parientes y amigos y, por consiguiente, una gran densidad poblacional se hizo inevitable; por una parte, no existieron las ocupaciones territoriales, obsoletas desde fines del año 1973, que hacían las veces de "válvula de escape" y, por otra, el hecho de que los programas de construcción cubrían sólo en forma incompleta la demanda existente.

Arellano (1982, p. 43) estima que en relación al total del país aproximadamente un tercio de aquellos hogares que se formaron en el decenio de 1970 a 1980 no pudieron mantener una casa propia, no quedándoles más alternativa que vivir donde parientes o amigos (allegados). De la misma fuente se puede extraer que en la época de crisis de los años 1974 a 1978, anualmente, sólo 25.000 viviendas nuevas pudieron ser puestas en funcionamiento,

² Los autores desean agradecer sinceramente al Instituto Nacional de Estadísticas por facilitar los datos. Todas las figuras que aparecen se basan en ellos, en el caso que no se especifique otra fuente. En este contexto, un agradecimiento especial para Odette Tacla, Jefe del Departamento de Geografía y Censo, ya que con su ayuda los trabajos se facilitaron notablemente.

³ El crecimiento areal entre ambas fechas claves de 1970 y 1982 no se pudo entregar en forma completa. Para ello se ocuparon fotos aéreas de 1981. Pueden suscitarse errores no sólo por la distancia de tiempo entre las fotos aéreas y el censo, sino que también por el hecho de que sectores periféricos que presentaban desde antes una alta densidad poblacional, considerados como área de crecimiento de los años 1970 hasta 1981, no pertenecían al sector urbano y por lo mismo quedaron fuera de toda consideración. Debido a la falta de fotos aéreas se pudo entregar sólo en forma incompleta el cuadro de crecimiento del área construida de algunos sectores periféricos (en especial Quilicura y Puente Alto).

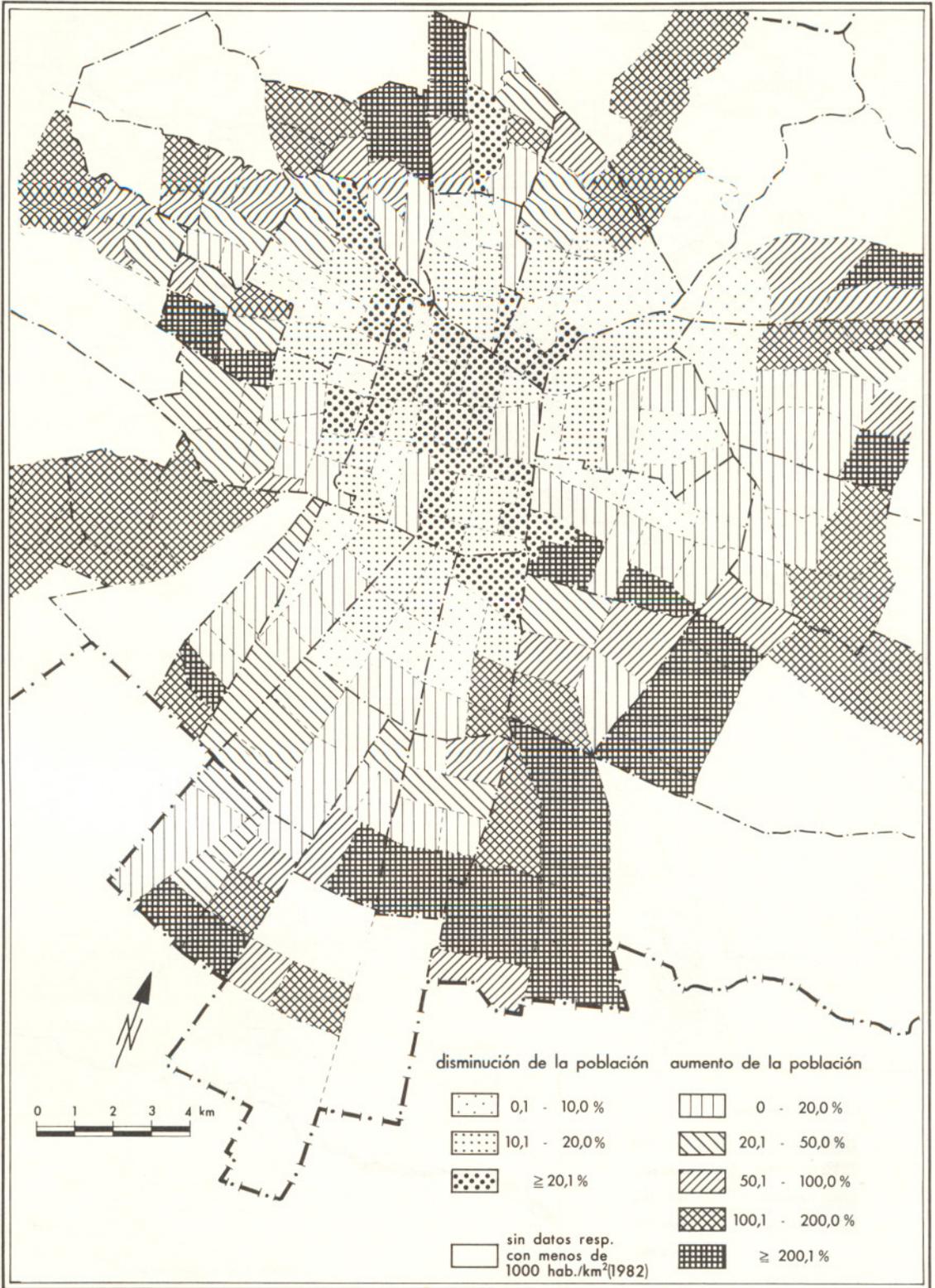


Figura 5: Cambio poblacional en los distritos de la provincia Santiago entre 1970 y 1982.

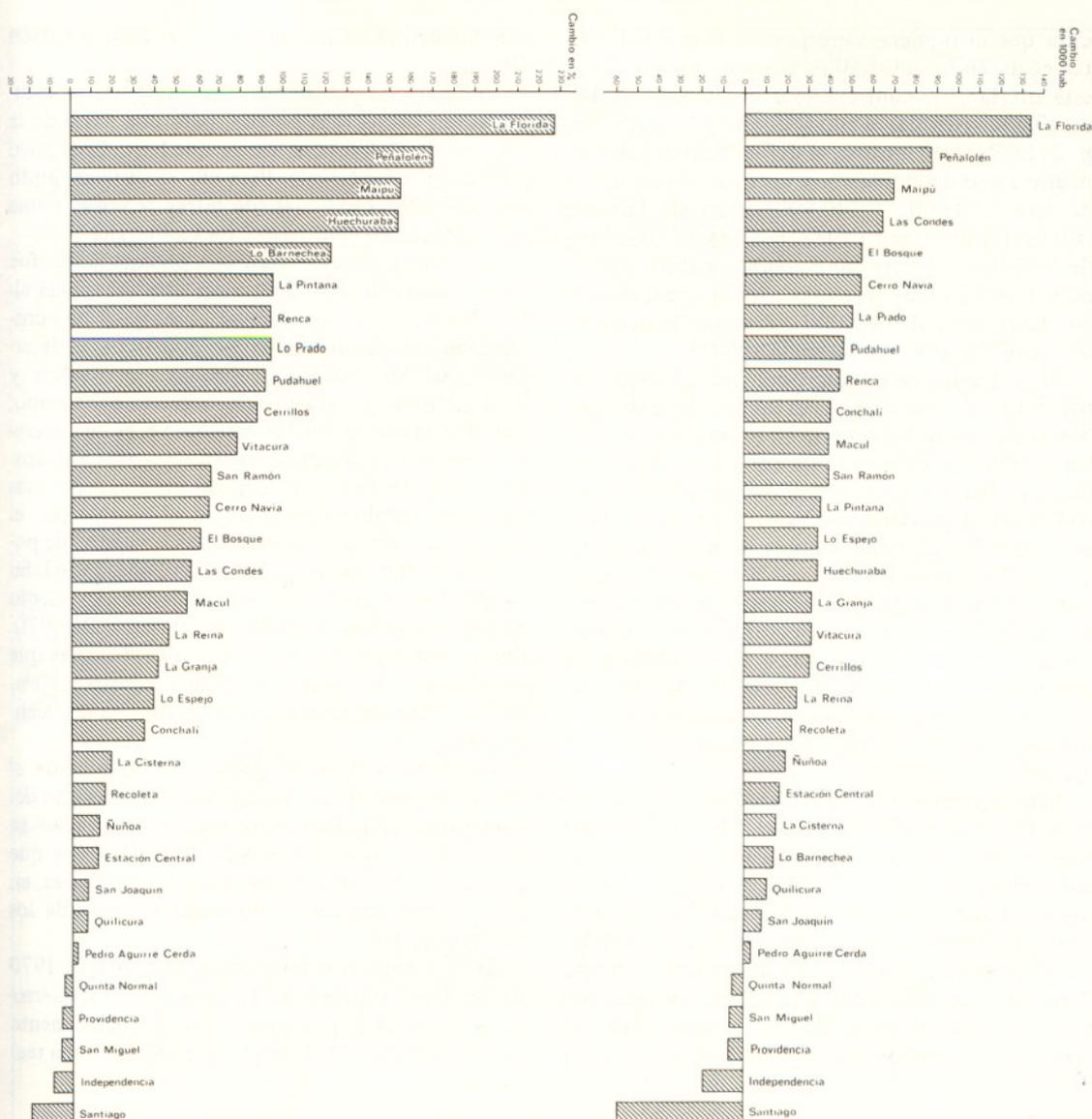


Figura 6: Cambio poblacional en las comunas del Gran Santiago entre 1970 y 1982.

TABLA 2
 Construcción pública y privada de viviendas en diferentes sectores del Gran Santiago 1965-73 y 1974-79 (en %)

	1965 - 73		1974 - 79		Población	
	Nº de Viviendas	Superficie	Nº de Viviendas	Superficie	1970	1980
Area Oriente*	20,0	28,9	36,1	46,8	10,8	12,7
Comuna Central	5,7	6,4	4,2	3,8	18,0	10,9
Resto Ciudad	74,3	64,7	59,7	49,4	71,2	76,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Donoso y Sabatini 1980, Sabatini 1983.

* Comunas Providencia, Las Condes y La Reina.

cifra que ni siquiera correspondía al promedio establecido en los años 60 (comparar con Fig. 7). A esta oferta se le contraponen una demanda de más de 60.000 viviendas al año (Morales y Labra, 1980, p. 211). Por este motivo, el déficit habitacional aumentó a más del doble entre los años 1970 y 1979, de casi 250.000 a 540.000, aproximadamente (Geografía Económica 1982, p. 163). El Ministerio de Vivienda y Urbanismo cuenta, incluso, con un déficit de 722.000 viviendas para el año 1981, de las cuales cerca de 600.000 corresponden al sector urbano (Ministerio de Vivienda 1983).

El promedio de personas por unidad habitacional en los diversos distritos es un indicador del problema de vivienda existente en los estratos sociales bajos (Fig. 8). Como era de esperar, se estableció una disminución gradual desde el centro de la ciudad hacia la periferia. Un valor extremo presentó el distrito N° 22 de la comuna de Santiago ubicado en las inmediaciones del Parque O'Higgins, valor que se justifica por la existencia de un Centro de Readaptación en el sector. Por el contrario, valores extremadamente bajos en el sudeste se debieron a que una gran parte de los distritos correspondientes no se incorporaron a los sectores urbanizados y, en su mayoría, presentaban un sello agrícola.

Sin considerar estos casos especiales, se destaca en la Fig. 8 el hecho de que todos los distritos con más de cinco personas por unidad habitacional se concentran en barrios de estratos sociales bajos y medios bajos y también en aquellos barrios urbanos con viviendas cuyo tamaño está muy por debajo del promedio general y en donde éstas son tipo "mejoras" en diferentes estados de construcción (para el ordenamiento de los distritos según el status socioeconómico de sus habitantes, comparar

con los mapas correspondientes en Bähr y Riesco 1981).

El desarrollo poblacional reciente pudo ser estudiado, en forma más precisa, para una parte de la comuna de La Pintana, sector que hasta hace poco pertenecía a La Granja. Para ello se dispuso, junto con los datos distritales, de cifras relativas a una calle ubicada en el distrito 2 de La Pintana.

La calle se encuentra en una población que fue consecuencia de una operación sitio efectuada alrededor de 1960. Al observar el material de construcción más detalladamente el año 1974, se determinó que las "mejoras", hechas con madera y latas, se fueron sustituyendo, a través del tiempo, por viviendas más sólidas, muchas veces de concreto, e incluso de dos pisos en algunos casos aislados. Hay ejemplos de construcciones propias o de casas pareadas prefabricadas. Este es el motivo por el cual dicha calle representa el típico cuadro de población "callampa" (comparar con Bähr, 1976). Su consolidación gradual puede probarse por medio de los resultados obtenidos en el censo de 1970. En ese entonces ya casi no existían viviendas que carecieran de luz y agua potable e incluso el 80% de las casas estaban conectadas al sistema de alcantarillado.

De la pirámide poblacional correspondiente al año 1970, que mostraba el porcentaje más alto del número de habitantes entre los 5 y los 14 años, se pudo extraer que la mayoría de las familias que aquí vivían tenían hijos ya mayores, los cuales, en pocos casos, habían abandonado el hogar de los padres (Fig. 9).

Si se traspasara la pirámide poblacional de 1970 al año 1982, sumándoles 12 años a todas las personas y luego se la comparase con la efectivamente obtenida el año 1982, se puede establecer una real

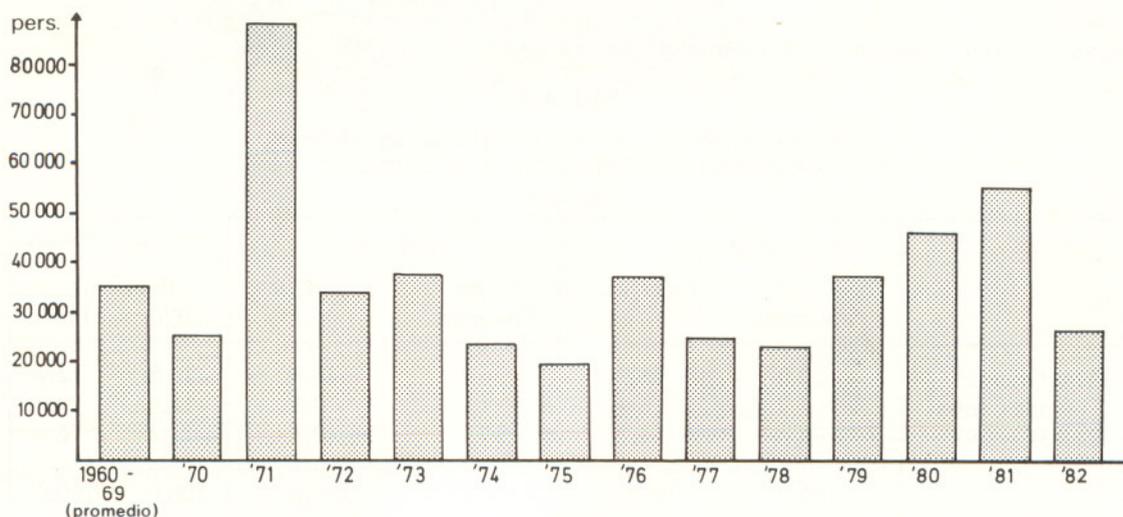


Figura 7: Número de viviendas construidas en Chile 1960 - 82.
Fuente: Arellano 1982, completado.

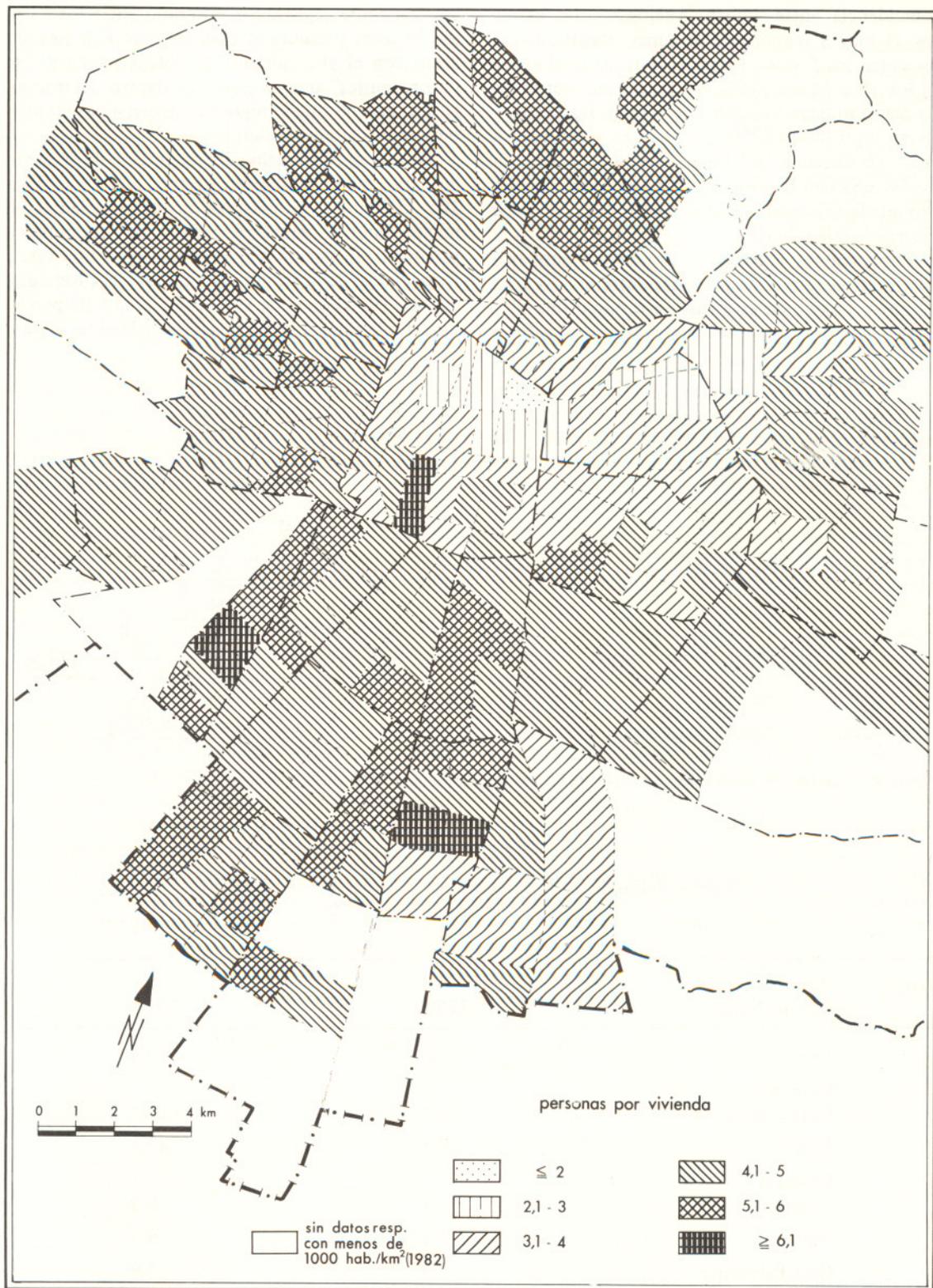


Figura 8: Personas por vivienda en los distritos de la provincia Santiago 1982.

coincidencia entre ambas. Análogamente, entonces, el mayor número de personas, clasificado antes entre los 5 y los 14 años, se trasladó al grupo de los 15 a 24 años (Fig. 9). Esto puede ser tomado como indicativo del hecho de que las personas vivían aquí desde 1970 y no habían cambiado de lugar de vivienda, ni siquiera en el momento de fundar una familia propia y de tener hijos. Este hecho queda expresado en el aumento de la categoría "nietos" en la tabla 3.

Emigraciones aisladas se produjeron supuestamente en el grupo de personas entre los 20 y los 29 años, ya que en este caso se produjo una diferencia negativa entre los porcentajes esperados y

los realmente registrados. El grupo entre los 15 y los 19 años presenta el caso inverso. Este hecho, junto con el alto número de "otros parientes" y "no parientes" que se clasifican dentro del mismo grupo, prueba una inmigración de personas no pertenecientes al núcleo familiar.

De este modo continuaba un proceso de desarrollo, cuyo inicio se observó ya en el año 1970 (Fig. 10). El número de personas no pertenecientes al núcleo familiar aumentó, junto con disminuir el promedio de personas que constituyen un hogar. Esto queda demostrado al comparar el promedio del año 1970 con el de 1982 (de 5,27 a 5,03 personas). En la tabla 3 se aprecia, especialmente, el des-

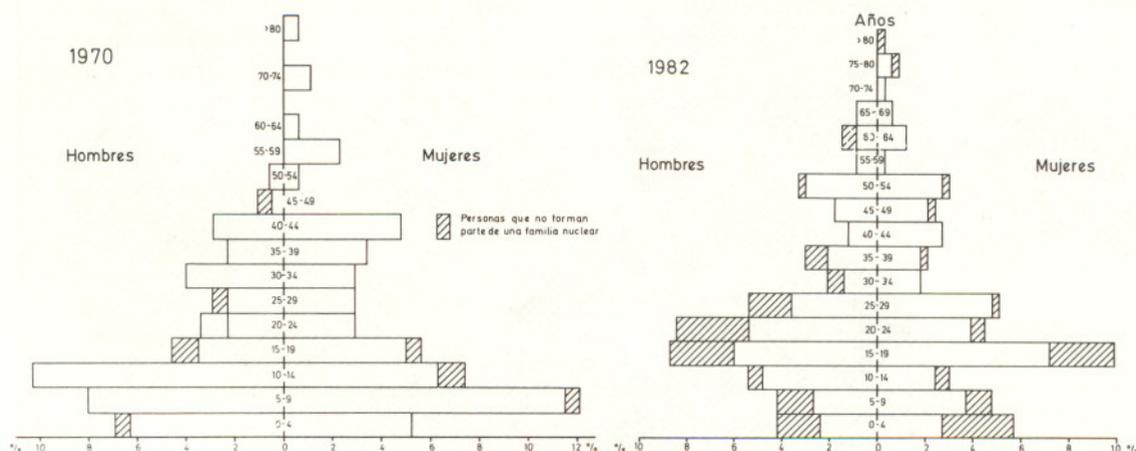


Figura 9: Pirámide de edades para una calle en la comuna La Pintana 1970 y 1982.

TABLA 3

Composición de los hogares en una calle del distrito 2 de la comuna La Pintana 1970 y 1982 (en %)

Relación con el jefe del hogar	1970	1980
Jefe	19,0	19,9
Cónyuge, Conviviente	15,0	12,7
Hijo	58,1	42,8
Padres o Suegros	1,1	0,8
Nieto	1,1	9,5
Otro Pariente	2,3	8,9
No - Pariente	3,4	5,4
	100,0	100,0

Fuente: Datos no-publicados en los Censos de Población 1970 y 1982.

plazamiento del grupo “niños” hacia el de “nietos”, como también “otros parientes” y “no parientes”. De ello se deduce que, por un lado, habían aumentado los hogares compuestos por más de una generación —seguramente debido a que muchos de los hogares constituidos dentro del período de observación no encontraron una vivienda propia— y por otro se desprende que aquellas “vacantes” provocadas por emigraciones de niños fueron ocupadas por personas no pertenecientes al núcleo familiar.

La localización de los nuevos hogares constituidos no se puede extraer del material informativo existente. Sin embargo, se puede presumir que en este sentido jugaron un papel importante los trasladados a lugares dentro del mismo sitio, ya sea para morar en ampliaciones de la vivienda originaria o en construcciones nuevas. Esto lo confirma, por una parte, el hecho de que desde 1970 a 1980 la población en este distrito aumentó en un 175% y que los sectores aún disponibles fueron construidos, razón por la cual el distrito se clasifica hoy entre aquellos que presentan la más alta densidad. Por otra, lo corrobora la experiencia en poblaciones similares. Antecedentes detallados extraídos de cuatro proyectos de la construcción de viviendas sociales nos informan que se produjo, posteriormente, un crecimiento considerable del área destinada a la habitación (tabla 4).

El alto porcentaje de personas de veinte años de edad que habitan en este sector (Fig. 9) es un agravante potencial del problema habitacional existente, ya que es en esta edad del ciclo vital cuando comúnmente se constituye un nuevo hogar. Según lo experimentado en los últimos años se espera que sólo una pequeña parte de aquellos que en un futuro cercano busquen casa tengan éxito en ello. La mayoría deberá conformarse con seguir en su calidad de allegados, viviendo así en otros hogares. La

AVEC, Acción Vecinal y Comunitaria, fundada por la Iglesia Católica, calcula que hoy en día entre 135.000 a 190.000 familias viven como allegados en hogares ajenos, de los cuales 35.000 lo hacen en condiciones inhumanas (“El Mercurio” del 4.11.83).

A los distritos con un aumento poblacional por sobre el promedio, se les contraponen aquellos en los cuales el número de habitantes disminuyó entre los años 1970 y 1982. Estos se ubican mayoritariamente en el centro de la ciudad o en sectores adyacentes. El diagrama de la Fig. 6 muestra que la comuna de Santiago registra la disminución poblacional absoluta y relativa más alta, y que las comunas Independencia, Providencia, San Miguel y Quinta Normal presentan, igualmente, un desarrollo poblacional negativo. A pesar que la emigración de los centros urbanos en las ciudades latinoamericanas no ha alcanzado aún la magnitud e intensidad de los europeos o norteamericanos, —(prueba de ello son los aún altos valores de densidad que se mantienen en los sectores adyacentes a la plaza central)—, ahora último se ha acentuado la lenta disminución de la población, que se venía observando desde hace un tiempo a esta parte (véase Bähr, 1978, p. 52). Algunos distritos (como por ejemplo, Santiago, números 3, 12, 13; Recoleta, número 1) perdieron más del 30% de sus habitantes durante el período de observación. Especialmente al sur de la Alameda, un antiguo sector residencial sobrepoblado, se registra un decrecimiento extremadamente alto del número de personas. Mientras que en el año 1970 vivían en conjunto 50.000 personas en los distritos 12, 13, 26 y 28, este número se redujo hasta 1982 por lo menos en 15.000. Esto significa una pérdida de casi el 30%. Muchas de las antiguas casas residenciales fueron demolidas y reemplazadas por modernos complejos de negocios y oficinas. Este cambio estructural

TABLA 4
Ampliaciones de viviendas en cuatro poblaciones construidas
por el sector público

Año de construcción	1955	1960	1968	1979
Superficie terreno (m ²)	130	126	162	100
Construcción inicial (m ²)	50,4	28,1	0	53,3
Ampliación (m ²)	21,3	52,4	54,3	2
Viviendas que ampliaron (%)	88	97	100	22

del antiguo centro alcanzó su clímax durante el boom de la construcción, alrededor del año 1980.

Entretanto el decrecimiento del número de habitantes ha sobrepasado los límites del centro mismo de la ciudad. Incluso distritos en los cuales hasta 1970 aumentaba la población (véase el mapa correspondiente en Bähr 1978), sufrieron un vuelco en este aspecto. En el sur y este se observa un desarrollo poblacional negativo, directamente ligado a los sectores cercanos a la línea del metro. El cambio funcional se puede demostrar a través de cifras exactas para la comuna de Providencia (véase casos particulares con los trabajos cartográficos en Bähr y Riesco, 1981). Entre 1970 y 1980, se destinaron más de 20.000 metros cuadrados de superficie residencial especialmente al área comercial y de servicio. También algunos sectores de las comunas de Vitacura y Las Condes se vieron afectados por este proceso. En estos casos no se produjeron siempre cambios en la construcción sino que muchas veces se mantuvieron las casas residenciales y se les cambió exclusivamente su función. Después de la caída económica en la segunda mitad del año 1981, que implicó un fin abrupto al boom de la construcción, a muchos de los propietarios de los nuevos negocios creados se les hizo muy difícil financiar el arriendo e incluso venderlos. En consecuencia, un alto porcentaje de esta clase de negocios están hoy abandonados.

Los cambios poblacionales más recientes se reflejan también en el mapa de densidades para el año 1982. Comparado con 1970, hoy se torna más difícil reconocer una secuencia gradual (Fig. 10 y 11). El decrecimiento numérico de la población desde el centro hacia la periferia, según el modelo de Clark (1951), está sometido a una serie de excepciones y, por esta razón, revierte muchas veces en el caso contrario. Sólo en las partes orientales de la ciudad se cumple con plenitud la relación distancia/densidad según Clark. Aquí se observa una zona de máxima cantidad de habitantes por superficie a continuación del "cráter de densidad" del centro mismo. Luego desciende la curva hacia la periferia en forma más o menos rápida. Por el contrario, en otros sectores urbanos se observa la más elevada densidad poblacional a veces no en sectores adyacentes al centro, sino más bien en la periferia. En su mayoría se trata de distritos cuyo número de habitantes creció considerablemente entre los años 1970 y 1982. En este caso el aumento en la densidad no se debe a la construcción de edificios habitacionales como se da en algunos lugares del sector oriental, sino que resulta de un alto crecimiento natural, al que se le suma la inmigración de allegados e inquilinos. El problema de vivienda se ve acrecentado ya que un aumento de la superficie ocupada para la vivienda se registra en forma muy limitada o, simplemente, no se produ-

ce. El hecho es que, no obstante todas las prohibiciones y amenazas por parte del Estado, los grupos de allegados continúan ocupando tierras en forma ilegal, no hace más que subrayar la aguda situación habitacional existente. En los años anteriores, los ocupantes eran desalojados por la policía. El 22 de septiembre de 1983 dio resultado, por primera vez, después de diez años, una toma. Desde entonces, viven alrededor de 2.000 familias en dos grandes campamentos en el extremo sur de la ciudad, que fueron bendecidos por el actual Arzobispo de Santiago y su antecesor entre otras cosas para asegurar el apoyo de la Iglesia Católica ("El Mercurio" del 25, 28 y 29 de septiembre de 1983).

INFLUENCIA DE LOS MARCOS POLITICOS SOBRE EL DESARROLLO ESPACIAL DEL GRAN SANTIAGO

De los Estados latinoamericanos, Chile es el mejor exponente de las influencias que tienen los cambios políticos y por lo tanto, también jurídicos, sobre el desarrollo urbano. Conjuntamente con el cambio en el poder del año 1973, se produce una variación de índole política, económica y social. Una importancia decisiva sobre el crecimiento espacial de Santiago tienen dos acuerdos adoptados por el nuevo gobierno:

1) en base a su política de libertad económica se establece que el suelo urbano no es recurso escaso. Esto provocó la anulación de una serie de restricciones existentes en el mercado de sitios y viviendas. Esta situación trajo como secuela que en el año 1979 aumentara considerablemente la superficie autorizada para construir, cuya integración al sector urbano y abastecimiento de infraestructura, pasaría a ser exclusiva responsabilidad de iniciativas privadas.

2) No se permitieron más las tomas ilegales de sitios que iban acompañadas por una parcelación y construcción de primeras mejoras, tan frecuentes a principios de 1970. Los barrios de este tipo ya construidos fueron todos legalizados o disueltos por traslado de sus habitantes. En el futuro sólo podría aumentar la superficie habitacional de los estratos sociales más bajos, dentro de los márgenes del mercado oficial de sitios y viviendas. Por medio del aumento de la oferta de terrenos (comparar con 1), se persiguió poner también a los estratos sociales más bajos al alcance de una parcela propia para que, con o sin ayuda estatal, pudieran construirse una vivienda.

Una comparación entre los dos últimos resultados censales (1970 y 1982) de algunos sectores del Gran Santiago muestra algunas consecuencias de los cambios en las medidas políticas y jurídicas aplicadas en el país. Estas medidas se contraponen, en muchos sentidos, a las metas aspiradas.

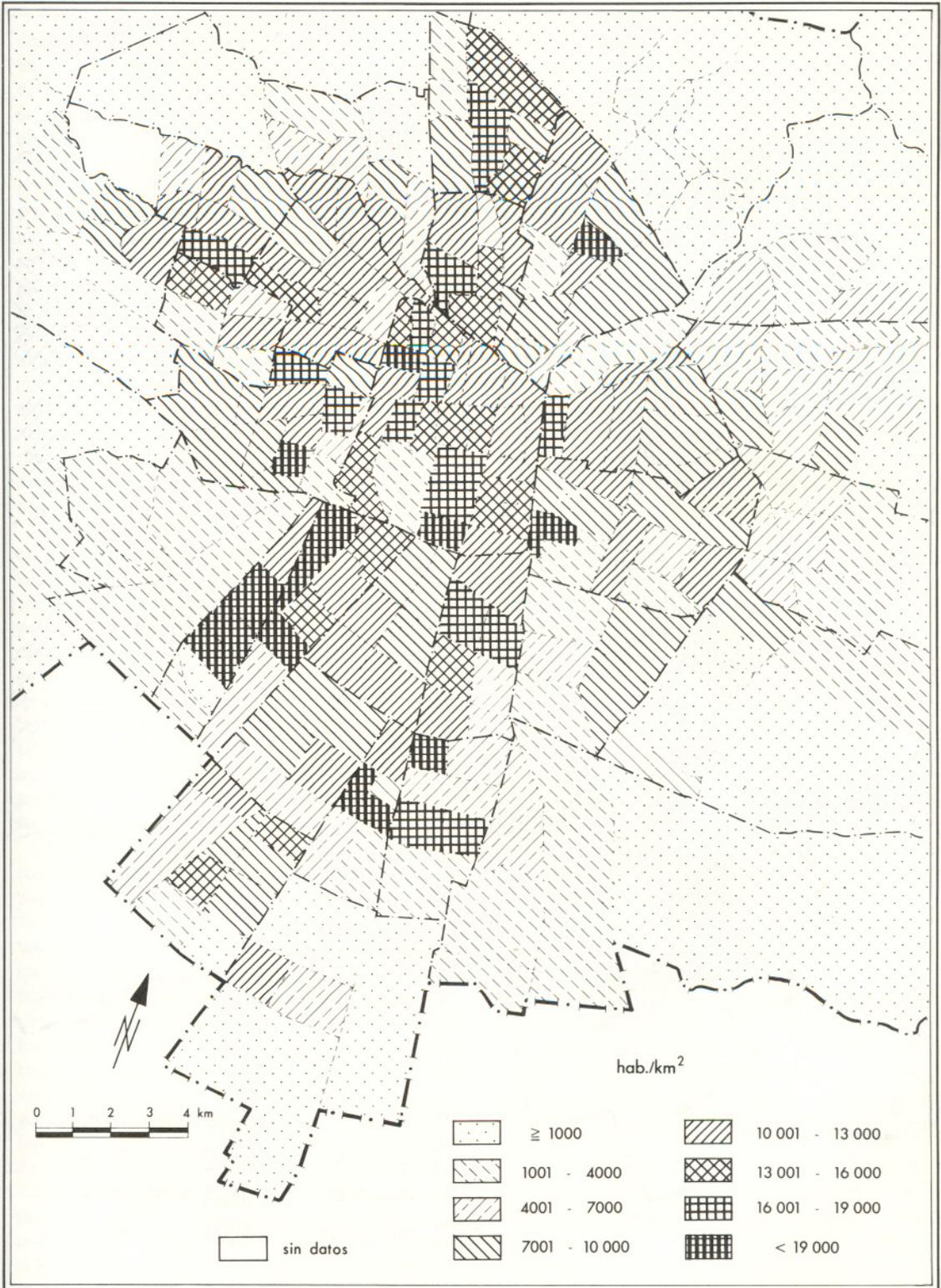


Figura 10: Densidad de población en los distritos de la provincia Santiago 1970.

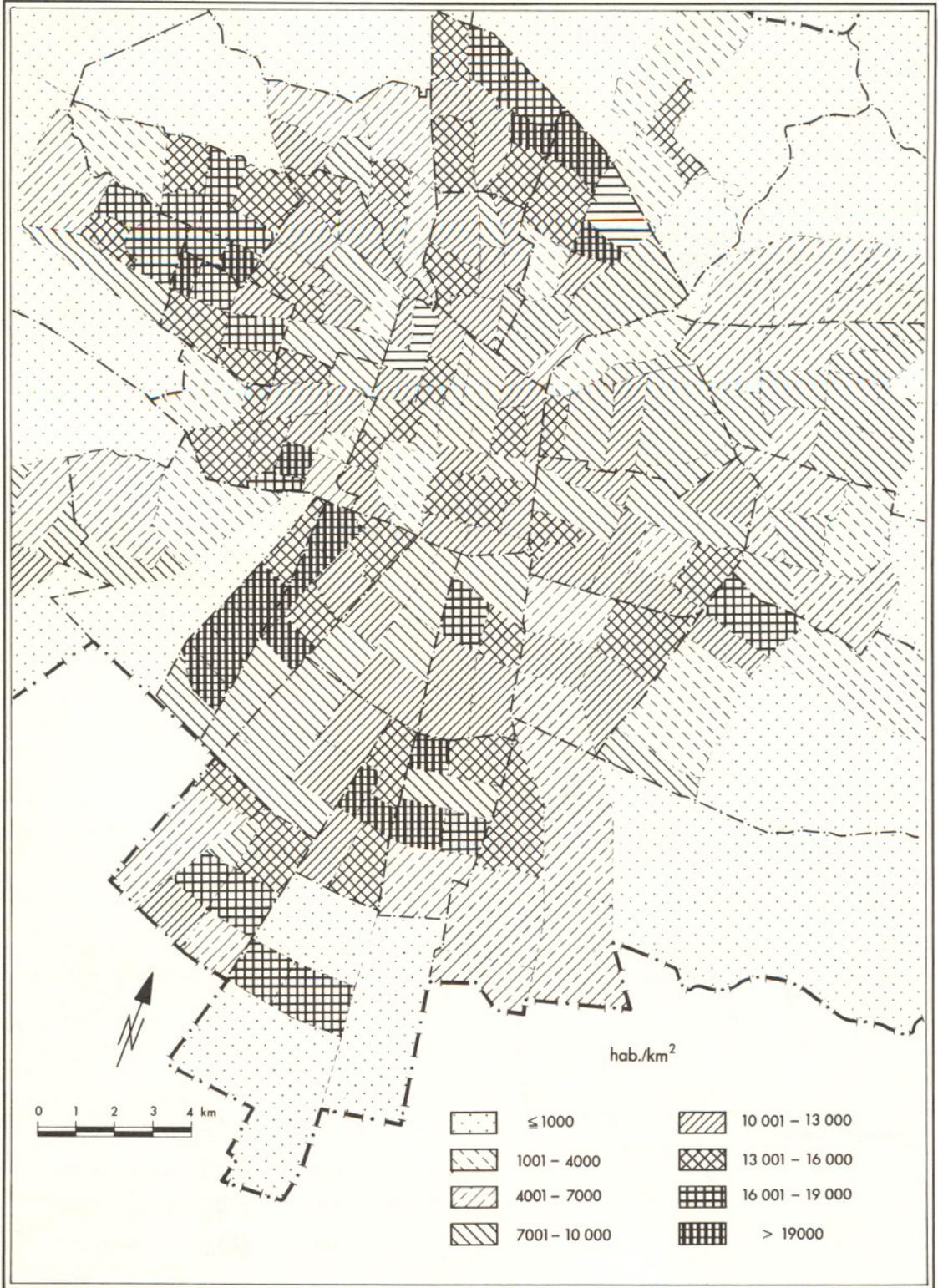


Figura 11: Densidad de población en los distritos de la provincia Santiago 1982.

Un boom en la construcción, hasta entonces desconocido, se produce en los sectores residenciales de preferencia en la parte oriente de Santiago, debido a la demanda no satisfecha y liberalización en el mercado urbano de sitios y viviendas. El crecimiento de estos sectores alcanzó las laderas de la cordillera y se integraron a la ciudad hasta los últimos sitios accesibles. Por otra parte se produjo un profundo cambio en la estructura de los antiguos barrios de los estratos altos, ya que casas residenciales fueron reemplazados por modernos edificios de departamentos. Este proceso fue acelerado por la construcción del "metro" (ferrocarril subterráneo) pues aquellos terrenos ubicados a pocos pasos de los paraderos sufrieron una fuerte alza de precios. Paralelamente a esta construcción desmedida en los antiguos barrios residenciales, ellos continuaron su vuelco funcional hacia el sector terciario, en términos que hoy ya es posible apreciar una disminución de la población a lo largo de las avenidas principales.

Totalmente distinto se manifestó el desarrollo en los sectores habitacionales de los estratos sociales bajos. Desde otra perspectiva se pudo demostrar que la creación y consolidación paulatina de poblaciones "callampas" ilegales hasta 1973, ubicadas en la periferia, tuvo una alta participación en el acelerado crecimiento de la metrópoli chilena (véase Bähr, 1976). Fue posible entonces relacionar nuevas fundaciones de campamentos y cambios en la construcción y en la población en los mismos, con determinadas fases de movimientos poblacionales. Ellos se originaban afuera o, incluso, al interior de la ciudad.

El ciclo ideal típico de migraciones comienza con un traslado hacia la capital por parte de personas solas que habitaban hasta entonces fuera de Santiago. Los lugares de residencia como los conventillos, que muestran un pésimo estado, ya no hacen las veces de "puente" hacia la ciudad. La función de recibir a los inmigrantes fue asumida por los sectores de estratos bajos y, en parte, por los estratos medios bajos. En algunos casos se les busca el primer alojamiento (allegados) en casa de amigos o parientes, o a través de ellos se les consigue un cuarto para arrendar (inquilinos). El cambio hacia campamentos se efectúa recién después de un tiempo transcurrido, y en él participan no sólo inmigrantes, sino que también cada vez más personas nacidas en la ciudad pertenecientes al mismo estrato social. Estos movimientos de población se realizan en un período del ciclo de vida, en el cual se funda una familia propia y nacen los hijos. La estrechez con que se vive en cuartos de inquilinato acrecienta el deseo de tener, aunque pequeña, una casa propia. A raíz de la falta de posibilidades, muchas veces estas personas se conforman con habitar una mejora rápidamente fabrica-

da. Más tarde, el ahorro de los gastos de arriendo les sirve para ampliar la vivienda. Alcanzada ya una cierta solidez dentro de las poblaciones, éstas se transforman con el tiempo en lugar receptor de inmigrantes. Apenas les es posible aumentan el ingreso familiar subarrendando una pieza a terceros. No pocas veces se recibe por un tiempo a parientes o amigos en la casa, en algunos casos por un período ilimitado. Con esto se inicia un nuevo ciclo de migraciones.

Para que se concrete tal desarrollo en los movimientos poblacionales existen ciertos requisitos alternativos. Una posibilidad es que el gobierno tolere las ocupaciones ilegales de terrenos estatales, o bien que el gobierno ponga éstos a su disposición. Esta situación se daba hasta el año 1973 en Chile. La otra posibilidad es que se cree una oferta suficiente de sitios aptos para parcelar, cuyos precios y formas de pago se adecuen a los estratos más pobres. A esta situación pretendía llegar el actual gobierno a través de una liberalización total en el mercado de tierras. Sin embargo, dicho objetivo no logró ser alcanzado. La casi completa abolición de los controles en las transacciones de sitios originó no solamente un gran aumento en el número de construcciones, sino que, conjuntamente, un alza de precios acelerado, como consecuencia de la desaforada especulación de terrenos iniciada. Por lo tanto, la compra de un pequeño sitio por parte de los estratos sociales más bajos se hizo casi imposible. Además, los arriendos también habían subido considerablemente y la construcción de viviendas sociales no era capaz de cubrir la alta demanda por ellas. Esto dejó sin alternativa de solución al problema habitacional existente. Por estos motivos muchas personas se vieron obligadas a vivir en calidad de allegados en otros hogares, incluso en períodos en que fundaban una familia propia. En consecuencia, se interrumpió el ciclo ideal de migraciones y se frenó el crecimiento espacial de Santiago en los sectores de vivienda de los estratos sociales bajos. Entonces a la inversa de una expansión urbana, se produjo un importante aumento poblacional en lugares ya construidos, que provocó en parte un vuelco en el gradiente de densidad que teóricamente disminuye del centro hacia la periferia.

Una progresión en el aumento de la densidad de estos sectores habitacionales se hace casi imposible, teniendo presente la aguda situación existente debido al elevado número de personas por superficie. Esto significa, por otra parte, que para la "población sobrante" debe encontrarse una "válvula de escape", si es que se quieren evitar otras tomas ilegales de terrenos. Sólo resta esperar el éxito de las medidas contempladas dentro del marco del Programa Trienal de Vivienda anunciado por el actual gobierno. En caso contrario existe el peligro

de que Santiago entre nuevamente en una fase de crecimiento poblacional incontrolado. Lo anteriormente expuesto tiene aún mayor validez si se toma en cuenta la liberación en el mercado de terrenos.

BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO, J.P.; CORTAZAR, R., "Del Milagro a la Crisis: algunas reflexiones sobre el momento económico". Colección Estudios CIEPLAN N° 8. Julio, 1982, pp. 43 a 60. Estudio N° 62.
- BÄHR, J., Siedlungsentwicklung und Bevölkerungsdynamik an der Peripherie der chilenischen Metropole Gross-Santiago. Das Biespiel des Stadtteils La Granja. Erdkunde, 30, 1976, pp. 126-143, Bonn.
- BÄHR, J., Santiago de Chile. Eine faktorenanalytische Untersuchung zur inneren Differenzierung einer lateinamerikanischen Millionenstadt. Mannheimer Geogr. Arbeiten, Heft 4, Mannheim, 1978.
- BÄHR, J. y RIESCO, R., Estructura urbana de las metrópolis latinoamericanas. El caso de la ciudad de Santiago. Revista de Geografía, N° 8, 1981, pp. 27-55. Instituto de Geografía U. Católica, Santiago, Chile.
- CLARK, C., The conditions of economic progress. 2ª. Ed. Londres, 1951.
- MORALES, A. M y LABRA, A.P., Condiciones naturales, metropolización y problemas de planificación del Gran Santiago, Chile. Revista Geográfica, 91/92, 1980, pp. 179-221.