

**VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores**  
**Instituto de Investigaciones Gino Germani**  
**Universidad de Buenos Aires**  
**4, 5 y 6 de Noviembre de 2015**

**Claudio Cornejo Silva**

Universidad de Chile

Licenciado en Historia

[claudio.acornejo.silva@gmail.com](mailto:claudio.acornejo.silva@gmail.com)

Eje 6 Espacio social, Tiempo y Territorio

**De proletario a propietario: Configuración de la periferia neoliberal en el área metropolitana de Santiago (1973-1990)**

Palabras claves: Neoliberalismo, Ciudad, Sociedad e Identidad

**Resumen:**

El siguiente trabajo tiene como tema central la aplicación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (1979) y sus consecuencias en el área metropolitana de Santiago en la formación de una nueva periferia, en el marco de la implementación de la lógica neoliberal en Chile y la transformación del *Estado de Bienestar* en *Estado Subsidiario*. La principal tesis defendida es que la lógica neoliberal de constituir la ciudad propicia un nuevo proceso de configuración de la periferia santiaguina y su identidad.

Esta ponencia es parte una investigación más amplia, realizada en el marco del estudio final de pregrado, con que el autor optó al grado académico de Licenciado en Historia en la Universidad de Chile.

**Hacia una nueva ciudad (neoliberal)**

Al igual que la Unidad Popular<sup>1</sup>, que propugnaba la *lucha de clases*, poniendo como eje central de sus políticas el cuestionamiento a la concepción liberal de ‘propiedad privada’ y, en este sentido, planteando la disputa de los medios de producción a sus tradicionales dueños, los neoliberales chilenos también ponen la ‘propiedad’ como tema central, no con afán socializante, sino con afán privatizador. Así dos de los aspectos centrales del modelo son la ‘iniciativa individual’ reflejado en el ahorro, y más concretamente en el *sistema de capitalización de pensiones*, y la noción de ‘propiedad privada’ materializada en la Política Nacional de Desarrollo Urbano impulsada a partir de 1979.

Nos detendremos un momento en esos dos aspectos que los *Chicagos boys*<sup>2</sup> desarrollaron para construir no sólo una *nueva ciudad*, sino un *nuevo país*:

- 1) **La desarticulación de la organización de los trabajadores.** Anulando al movimiento sindical (Comisión Verdad y Reconciliación, 1996) e instaurando la capitalización individual de pensiones, con lo que ya no hay ‘propiedad colectiva’ de los obreros chilenos, se profundiza la individualización de la sociedad, de tal manera todo queda sujeto a lo que llamaron ‘iniciativa individual’. Se redujo al borde de la eliminación la lucha obrera, que es eminentemente colectiva.
- 2) **Cambio en la consideración de la ‘propiedad privada’.** Este proceso posee dos aspectos: a) se transforma al Estado eminentemente en un regulador o mediador entre lo público y lo privado. Se externalizan todas las funciones que el Estado puede dejar de cumplir (salud, educación, pensiones, etc.) y se lo consolida en el papel subsidiario y en el ejercicio de la ‘violencia legítima’. De tal forma el Estado es despojado de toda participación en la propiedad de medios de producción, pasando la mayoría de sus bienes a manos de privados, quedando sólo con presencia en áreas estratégicas como el cobre con CODELCO. b) Lo anterior impulsa la relevancia de la iniciativa de los privados como participantes del aparato socioeconómico nacional, estimulando la competencia entre privados sin importar la paridad que tengan dentro del sistema. Finalmente la ‘propiedad

---

<sup>1</sup> Coalición de partidos políticos de centro e izquierda que se reúnen para llevar a cabo la campaña presidencial para las elecciones de 1970. La integraban el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido Radical Social Demócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y la Acción Popular Independiente. Su candidato presidencial fue Salvador Allende y pretendían allanar, en su gobierno, el camino hacia la instauración del socialismo por la vía electoral, pacífica y reformista.

<sup>2</sup> Grupo de estudiantes y académicos chilenos, algunos pertenecientes a la Pontificia Universidad Católica de Chile, que a partir de la década de 1960 llevan estudios de postgrado en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago. Especializan sus estudios en la doctrina neoliberal y su labor durante la dictadura militar puede ser descrita como el posibilitar la implementación de la lógica neoliberal en Chile, en los planos social, político y económico, formando una parte importante de los civiles colaboradores del gobierno militar.

privada’, desde la perspectiva de la lógica neoliberal, se constituye desde del ámbito individual. Es decir, si desde 1957 hasta 1973 fueron los pobladores quienes construyeron sus casas en comunidad, apoyados en cierta medida por el Estado (más fuertemente en los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende Gossens) y en algunos casos con participación de la empresa privada; con la lógica neoliberal son los privados los que se hacen cargo enteramente del proceso de construcción de viviendas y de la ciudad, estando la participación de los nuevos propietarios (antiguos pobladores) en su ahorro (‘iniciativa privada’) y su capacidad de deuda. Ya no es una ‘propiedad privada’ construida en comunidad, sino que es una ‘propiedad privada’ comprada por los individuos.

Podemos entender la *construcción de ciudad*, al mismo tiempo, como la *construcción de sociedad*. Así también, que las políticas y concepciones, aplicadas por quienes se encuentran en el ejercicio del poder, van tendientes a modelar aquella *construcción* según la lógica propugnada. En este sentido, los neoliberales chilenos organizan la edificación de Santiago pensando en conformar un centro que albergue a la élite administrativa, empresarial, financiera y comercial del país, rodeada de una periferia aglutinante, en tanto que concentración de “vecindarios de mano de obra” o “comunidades dormitorio”, y fragmentada con respecto a la disolución de la organización, vínculos y redes sociales de esa población.

#### *Concepción del Ser estatal: Subsidiario*

Desde 1938 hasta 1973, con el desarrollo de la economía nacional hacia adentro, el *Ser estatal* fue señalado como el *Estado Benefactor*. Se buscaba entonces que el Estado se hiciera cargo de las principales necesidades sociales (educación, salud, vivienda, previsión social, etc.), generadas en parte por la ingente desigualdad social, económica y política sostenida durante el siglo XIX, siendo agudizado todo por las guerras mundiales de principios del siglo XX y las terribles crisis económicas del librecambismo, representado fehacientemente en la caída financiera mundial de octubre de 1929.

Con la llegada de los neoliberales al poder tras el golpe de Estado de 1973, se propuso un cambio radical a la concepción del papel que el Estado debía cumplir en la vida social, política y económica del país. Así en oposición al Estado Benefactor, se erigió desde la trinchera neoliberal el Estado Subsidiario. Desde 1970 los *Chicago boys* trabajaban en un texto con ideas críticas y contrarias a lo realizado por la Unidad Popular, ese trabajo conocido

como *El Ladrillo* se transformó en la base teórica del cambio en la concepción del *Ser estatal* chileno.

La intervención del Estado para manipular las variables económicas es característica en medidas como: el control de precios, la determinación de la tasa de interés, la fijación del tipo de cambio, etc. Estas intervenciones, la mayor parte de ellas indiscriminadas, introducen graves distorsiones en el sistema económico (Centro Estudios Públicos, 1992: 30-31)

Los neoliberales veían la intervención del Estado como una piedra de tope para la fluidez natural del mercado, el que mediante sus herramientas internas (la oferta y la demanda) puede fijar los parámetros en los que la sociedad debe moverse. En este sentido, lo que buscan los neoliberales una vez en el poder es *descentralizar* el Estado, lo que explican en cuatro puntos (Centro de Estudios Públicos, 1992): 1) la eliminación del *paternalismo* y *excesivo estatismo*, donde el ciudadano espera que todo lo resuelva el Estado; 2) quitar peso a la Ley como dispositivo de control que acentúa, a su vez, la *sobre responsabilidad estatal*; 3) eliminar el supuesto teórico de que el Estado es *el gestor del bien común*; 4) *la no existencia de un sano pragmatismo*: los neoliberales chilenos apuntan a que como el sistema de partidos políticos en Chile (multipartidista) ha tendido a la diferenciación ideológica entre cada uno, ha contribuido también a que se formen partidos de ideologías totalitarias, lo que ha expandido, por una parte, la idea de que el Estado puede solucionar todo solo y, por otra, la pugna ideológica o doctrinaria en diferentes reparticiones estatales, lo que finalmente entorpece el desarrollo.

De tal manera, el Estado Subsidiario es *descentralizado* en sus funciones y se externalizan las que se considera pueden ser ejercidas por privados como la salud, la educación y la previsión, entre otras.

El sistema más eficiente de redistribuir el ingreso en favor de los más pobres es el de otorgar subsidios directos en dinero por parte del Estado. Esto beneficiaría a toda persona cuyo nivel personal de ingreso estuviera por debajo de un cierto mínimo que había que establecer (entre cero y medio vital mensual, por ejemplo) (Centro de Estudios Públicos, 1992: 142)

La subsidiariedad marca la relación que el Estado, dentro de la lógica neoliberal, tiene con el ciudadano, pues el Estado sólo dispone de una parte para cubrir el gasto social, ahora el ciudadano, en base a su 'iniciativa individual' (ahorro/deuda), debe completar el resto de ese

gasto. Existen otros mecanismos en caso de que la unión de lo que aporta el Estado y el ciudadano no alcancé y ese es el crédito otorgado por los privados. Por otra parte, el subsidio como herramienta utilizada por el Estado va estratificando la sociedad, pues no todos tienen la misma relación con él, acentuando el supuesto de que la libertad está dada por la distancia que se tiene con el aparato estatal y la capacidad de auto-sustentación monetaria (Centro Estudios Públicos, 1992); se establece una falsa autonomía de los sectores populares, quienes comienzan a generar una dependencia financiera de los subsidios estatales y de los préstamos privados. Finalmente para los neoliberales es el mercado quien puede asignar de mejor manera los recursos, pues no propone trabas ni ataduras leguleyas e impulsa la ‘iniciativa individual’.

#### *Política Nacional de Desarrollo Urbano (1979)*

A partir de 1974 el MINVU lleva a cabo una política de estricto control del crecimiento de Santiago hacia las áreas rurales de la Región Metropolitana, la que buscaba:

Procurarse congelar y aun restringir los actuales límites urbanos con el fin de detener el excesivo crecimiento en extensión que además de ocupar los suelos rurales subutiliza la infraestructura de servicios de urbanización, transporte y equipamiento (Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Chile, 1977: 11).

Sin embargo esta política del congelamiento de la expansión del suelo urbano y del incentivo de la densificación interna de las áreas urbanas, cambió hacia 1979 con la implementación de la *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Se plantea un nuevo marco de acción del Estado en su concepción de la ‘propiedad privada’, concretado en la liberalización del suelo, con lo que el crecimiento de la ciudad estará supeditado a la regulación del mercado.

Tal como señaló el General Augusto Pinochet Ugarte, se buscaba que Chile fuera un País *de propietarios y no de proletarios* (Junta Militar de Gobierno, 1974; párr. 28). Los siguientes son los principios básicos de la nueva política de planificación urbana del Gobierno Militar, donde podemos observar el cambio radical de la forma de concebir la construcción de ciudad de los neoliberales chilenos con respecto a las planificaciones y principios anteriores a 1973:

En marzo del presente año fue aprobado finalmente por el Ejecutivo el documento doctrinario de Política sobre Desarrollo Urbano a nivel

nacional, cuya inspiración está contenida en los siguientes principios básicos:

- **El suelo urbano no es un recurso escaso:** Su aparente escases es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas vigentes y las condiciones de oferta y demanda del mercado.
- **El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad:** su transacción deberá ser libre con limitaciones que le impongan, la zonificación, las normas técnicas y el interés público.
- **La concentración espacial de la población** genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.
- **El uso del suelo** debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado.
- **Al Estado le corresponde proteger el bien común:** éste determinará las políticas que orienten las relaciones del mercado del suelo urbano con el objeto de preservar el bien común y las condiciones más favorables del medio ambiente. (Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Chile,1979: 24)

Los principios acá expuestos configuran el desarrollo de Santiago bajo los parámetros del mercado, donde el Estado sólo propicia *el bien común*, el que es comprendido como la regulación de la correcta relación de las políticas que orienten el nuevo mercado del suelo. De tal forma, siendo ahora el suelo un recurso no escaso, que puede tranzarse en el mercado, el crecimiento de la ciudad parecerá desordenado y disperso, sin embargo está concebido para que la urbe se expanda según requerimientos comerciales, es decir, sea el mercado quien “planifique” el crecimiento urbano.

Un importante elemento que debemos destacar es el proceso de erradicación de campamentos y poblaciones (1979-1985) que va en concordante línea en cuanto a que se propone entonces la aglomeración de la población pobre en suelo barato. Se organiza la ciudad en relación a la segregación natural que el mercado hace de los “consumidores”, es decir, según la capacidad de ahorro y de deuda de los ciudadanos. Se busca, entonces, eliminar cualquier atisbo de restricción por parte del Estado, su intervención debe ser mínima en cuanto al desarrollo del nuevo mercado inmobiliario, donde se incluyen tanto la construcción de viviendas como el mercado financiero de los créditos hipotecarios.

En lo concreto la labor reformadora de la nueva planificación urbana de Santiago se demuestra en el Decreto Supremo n° 420 promulgado el 31 de Octubre de 1979, a lo que en la Memoria del MINVU señala (1979) “Mediante este instrumento se reconoce, en la Intercomuna de Santiago, la existencia de un área urbana y de un área de expansión urbana” (p.138). Con lo que se produce un incremento en el crecimiento del área urbana de Santiago, para lo que Armando de Ramón (2000) señala que se hizo expandir la ciudad de “23.879 hectáreas que tenía en 1970 a 33.095 en 1980, estimándose que en 1990 la ciudad habría alcanzado una extensión de 40.619 hectáreas” (p. 236). Se plantea entonces la transformación del Plan Intercomunal de Santiago de 1960, desechando la contraposición campo/ciudad propuesta en aquel proyecto.

El elemento trascendente, entonces, de la nueva planificación urbana de Santiago es la liberalización del suelo, donde *el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad*. Es decir, la zonificación planteada está dada por el cambio de uso de suelo de agrícola a habitacional, con lo que se esperaba incentivar el mercado del suelo, esperando que al haber una mayor oferta de suelo disponible, subiría la demanda.

Gran parte del suelo del área metropolitana de Santiago es destinado al uso habitacional, desde zonas como Barnechea y la Dehesa (suelo considerado de *muy buena* calidad), así también zonas como La Florida y Puente Alto (de *buena* calidad). Sin embargo la diferencia está ahora en el valor del suelo: esto determinará el tipo de vivienda que se construirá en el lugar, así como quienes habitarán esas casas.

El valor del suelo, para 1984, varía notablemente entre comunas de distintas zonas: zonas centro y nororiente como Santiago (3,1 UF/m<sup>2</sup>), Providencia (4,5 UF/m<sup>2</sup>) y Las Condes (4,2 UF/m<sup>2</sup>), destinadas al uso habitacional, turístico y comercial<sup>3</sup>; comunas de la periferia sur, poniente y norte como La Florida (0,5 UF/m<sup>2</sup>), Maipú (0,3 UF/m<sup>2</sup>) y Huechuraba (0,1 UF/m<sup>2</sup>), destinadas al uso habitacional, equipamiento social y agroindustrial. Maipú fue una de las comunas que recibió buena parte de la población erradicada de campamentos, llegando a las 2.002 familias. Por su parte La Florida es una de las comunas que, en el período 1979-1986, más viviendas sociales recibió contando las 23.906 (Tapia Zarricueta, 2011).

Con lo expuesto hasta acá podemos entender en cierta medida lo que significó la Política Nacional de Desarrollo Urbano y, más específicamente, las consecuencias que trajo para el reordenamiento del área metropolitana de Santiago. Rodrigo Hidalgo Dattwyler (2005)

---

<sup>3</sup> Vale señalar que de estas comunas salió un importante número de población erradicada de los campamentos: 8.184 familias, es decir, un 28,3% de total de familias erradicadas.

señala que para el período 1980-1985 Santiago aumentó su tamaño casi en 3.000 ha anualmente, llegando hacia el final del período a las 46.000 ha, lo que sobrepasó notablemente el crecimiento anterior de la ciudad capital, que desde 1950 aumentaba en un promedio de 1.000 ha anuales (Hidalgo, 2005). Vuelva a repetirse que el crecimiento explosivo del área metropolitana tiene que ver con el cambio de uso de suelo destinado netamente a la creación de un mercado del suelo de la vivienda.

Por otro lado, la liberalización del uso de suelo conformó una ciudad segregada, con barrios exclusivos de población rica y población pobre, determinados por valor del suelo habitado. El gran instrumento de la dictadura para organizar la ciudad por ellos concebida fue la *erradicación y radicación* de campamentos, pues a través de esta política movilizó a casi 30.000 familias (erradicación), donde una gran parte fue población pobre que vivía en los ahora *barrios de clase rica* de la capital y, por otro lado, consagró zonas como exclusivas para la habitación de los sectores populares (radicación).

Sin embargo, el crecimiento de Santiago y, en este sentido, la consolidación de un mercado del suelo y de la vivienda, como lo proyectaban los *Chicago Boys*, se vio afectado fuertemente por la crisis financiera desatada hacia 1982 (Salazar y Pinto, 2010b). Un elemento importante para notar la gravedad de la crisis se encuentra en la estrepitosa caída del PIB del país, el que para 1982 registró un fuerte retroceso llegando a un -13,59%; se produjo entonces una terrible recesión que sumió a Chile en una crisis igual o más grande que la de 1929.

Dicho panorama desembocó en el estallido de las 22 jornadas de protesta nacional que se desarrollaron entre 1983 y 1987, las que vinieron a declinar justo el año en que empezaba la campaña del plebiscito de 1988. Dos razones podemos enunciar someramente sobre aquello: la crisis se había superado medianamente (el PIB para 1987 marcaba una recuperación, señalando ahora un 6,59%), de tal forma se esbozaba una reactivación de la economía interna, lo que radica en más empleo y la superación de la carestía. Por otro lado se encontraba la campaña del plebiscito de 1988, que abría la *esperanza mediática* de una salida a todo el nefasto panorama dictatorial.

Durante el período 1983 hasta 1985 los neoliberales chilenos salieron del gobierno y el Estado tuvo que tomar un papel mucho más preponderante, pues los privados se encontraban muy diezmados por la crisis. En cuanto al sector vivienda, para 1985 se reconocen dos tipos de uso suelo: uno urbano y uno rural, dejando de lado la destinación del suelo según la flexibilidad y requerimientos del mercado. Por otro lado, el MINVU (1985) ajusta la consideración de que *el suelo no es un recurso escaso*, expresando ahora que: “La política



reconoce al suelo como un recurso económicamente escaso y como tal necesario de optimizar y planificar su uso.”(p.11). De tal forma, la planificación del suelo será reglamentada por los Planos Reguladores Urbanos e Inter-Urbanos, así como el suelo rural será integrado en los Planos Urbano Regionales e Inter-Urbanos.

Las nuevas consideraciones para 1985 no anulan las intenciones de crear y consolidar un mercado del suelo urbano, sin embargo el Estado posee un rol más presente en el área de gestión con nuevos instrumentos como los Planos Reguladores, incentivando la inversión tanto empresarial como ciudadana con los nuevos programas de subsidios a la vivienda, y, por otro lado, complementando la labor privada de la construcción de la vivienda con la ejecución de obras de equipamiento urbano (Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Chile, 1985). Finalmente, si bien desde 1985 se controla la política neoliberal urbana, moderándola desde el Estado tanto por los instrumentos de planificación como por las consideraciones conceptuales de base, queda integrado para el desarrollo venidero del sector vivienda el importante protagonismo del mercado del suelo y, por ende, el determinante accionar de los privados.

### **Sociedad neoliberal chilena: De Proletario a Propietario**

La reestructuración del Estado chileno dentro del escenario autoritario de la dictadura militar, resguardado en el miedo y la represión, no buscaba sólo la refundación del país en su forma estatal y en la dimensión de su funcionamiento económico, sino que pretendía también que aquellas transformaciones permearan hacia a la nación. La conversión neoliberal conlleva entonces la reorganización de la sociedad civil, considerando como aspectos centrales la ‘propiedad privada’ y la ‘iniciativa individual’, tal como lo señalamos al comienzo.

Aquellos aspectos centrales van perfilando una sociedad que es caracterizada por Joaquín Lavín como *la sociedad de las opciones*; donde ahora *comprar es un paseo* y una de las actividades “liberadoras” de la vida ciudadana. Como ejemplo de ‘libertad’, señala Lavín (1987) que:

Una dueña de casa que entraba a comprar al Almac en 1974, podía elegir entre 5.500 productos diferentes. Hoy -como ya se dijo- su gama de alternativas se ha multiplicado por tres, alcanzando a 15.500 ítems distintos, considerando marcas, tamaños, calidades y envases diferentes (p.152).

Es decir, el ciudadano, más que tal, es considerado en su dimensión de ‘consumidor’ y su aporte al desarrollo nacional está dado en la medida de su gasto.

El mismo Lavín (1987) señala que en Chile uno de los sectores más pujantes de la economía nacional para 1987, es el ‘sector servicios’: “A través de los servicios -sector que representa actualmente más del cincuenta por ciento del producto nacional y el sesenta por ciento del empleo-, la revolución silenciosa se ha masificado” (p. 115). El comercio se va transformando poco a poco en el espacio que la lógica neoliberal le entrega a la sociedad civil para que ejerza una especie de “participación democrática” en la compra y en la “libertad de elección”; con lo que de esta forma puede realizarse como “ciudadano-consumidor” a través las prerrogativas que el sistema le otorga: votar y comprar.

Tomás Moulian (1997) señala que con la dictadura militar Chile pasó de una matriz económica *populista* a una *productivista-consumista*, donde el aumento de la demanda no está determinado por el incremento de los *salarios nominales*, sino por el crecimiento acelerado del crédito de consumo. Esto se conecta con lo que Joaquín Lavín señalaba acerca del gran desarrollo del ‘sector servicios’, a saber, se institucionaliza el sometimiento de la producción (el trabajo) al capital, donde las máximas son la eficiencia y la competitividad. De tal manera, la dimensión consumista señala la compensación de aquel sometimiento, donde hasta los servicios sociales se mercantilizan, basando el complemento de la matriz en la adquisición de objetos, posibilitada por el crédito de consumo y el consiguiente endeudamiento (Moulian, 1997).

Así el crédito y la deuda pasan a ser parte medular de cómo se relaciona la sociedad en cuanto a su ‘libertad de elección’ y ‘libertad de acción’. No todos pueden optar a consumir lo mismo en cuanto a calidad y cantidad. De tal forma la llave que abre las posibilidades de “igualar” socialmente el cumplimiento del deseo de consumir de los diferentes ciudadanos es el ‘crédito’. A este respecto Tomás Moulian (1999) señala que “es real que esta accesibilidad al consumo puede ser vivenciada como participación o incluso como una "ciudadanía" más enciente que la política, la cual es puramente ritual mientras ésta es práctico-concreta.” (p.37). Se da lugar a lo que algunos han llamado la “democratización del crédito”, sin embargo esta es una falacia sistémica que se explica en dos puntos:

- 1) El hecho de que muchos o una parte relevante de la población pueda consumir a través del ‘crédito’ no lo hace democrático, lo que se produce ahí es que se “facilitan” las condiciones y vías de adquisición de bienes y/o servicios. Lo democrático sólo está aparejado e intrínsecamente conectado con la deliberación soberana y popular sobre las condiciones básicas y esenciales en que los ciudadanos elijen en conjunto constituir sociedad. Con el consumo solo constituye consumo.

- 2) Si bien el ‘crédito’ se muestra asequible para todos y opera en el entendido de que favorece la ‘masificación’ del consumo, por otro lado, “aminora la rigidez de la distribución de ingresos y dulcifica la ausencia de políticas estatales destinadas a compensar la ceguera de los mercados laborales” (Moulián, 1999: 37). Es decir, tiene un doble fondo pues funciona como un *placebo* institucionalizado para encubrir/suplir la deficiente distribución del ingreso, la falta de políticas estatales sociales eficientes y las fallas internas del sistema y, por otro lado, la ‘masificación’ se acaba en cuanto aparece la deuda, transformándose esa ‘masificación’ en ‘segregación’. Finalmente el ‘crédito’ se torna en un elemento regresivo para la sociedad, en cuanto a que su utilización sistémica solo deviene en el sometimiento y la esclavización del trabajo al capital. Se vive y trabaja para pagar.

Observando el panorama en que se mueve la sociedad neoliberal, podríamos decir que el ‘consumo’ es el *deseo*, el ‘crédito’ es la *vía* y la ‘deuda’ es la *carga*. Lo que proyectamos funcionaría de la siguiente manera: La forma de acumulación de la sociedad capitalista neoliberal utiliza mecanismos exteriores (publicidad de todos los tipos y formas) para generar y exacerbar el “*deseo de consumir*” en la población; luego de que el deseo está instalado y generado, muestra las *vías* que pueden coadyuvar para satisfacer ese deseo; finalmente, para asegurar la reproducción del sistema y que el individuo seguirá atado a él, se configura la *carga* crediticia, lo que pone en reales términos la desigualdad existente en las relaciones sociales producidas en torno al mercado.

Podemos, entonces, configurar una imagen de cómo la lógica neoliberal permea a la sociedad civil, generando relaciones y vínculos sistémicos que van acotando y encuadrando las ‘libertades individuales’. Esas ‘libertades individuales’ tienen que ver con asegurar la exclusión de toda coacción externa, que provenga del Estado o del accionar colectivo de la ciudadanía (Salazar y Pinto, 2010a). En este sentido y como lo señalamos anteriormente, es que los neoliberales proponen como aspectos centrales de su lógica la ‘propiedad privada’ y la ‘iniciativa individual’. Aquellos conceptos cimentan la base de movimiento del individuo en la sociedad: si consume es para adquirir y amarrar su ‘propiedad privada’ (un bien o servicio), lo que hace movido por su deseo de consumir, respaldado en su ‘iniciativa individual’, la que es representada por el *ahorro* y el ‘salario’<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El ‘salario’ tendría una doble dimensión: por un lado, sería parte de la cadena que amarra al individuo al sistema y, por otro, sería una especie de “ahorro comprometido”, una acumulación que ya está predestinada; ahí

La comprobación concreta de lo hasta acá expuesto se encuentra en la temática central de este estudio, la reorganización que realizó la dictadura militar, con la implementación de la lógica neoliberal, del Área Urbana de la Región Metropolitana de Santiago a partir de 1979. El ámbito desde donde consideramos mejor se puede observar el cambio de la forma de constituir sociedad y la aplicación de los parámetros que finalmente rigen su desarrollo, es el área de la vivienda. La forma en cómo los chilenos se relacionan con el aparato estatal y construyen sus relaciones económicas, políticas y sociales desde un plano sistémico hasta el cotidiano, lo podemos constatar en cómo habitan la ciudad.

Con la aplicación de la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* en 1979, la dictadura militar y los neoliberales chilenos proponen una nueva forma de concebir el habitar la ciudad. El objetivo de esta política era el aprovechamiento al máximo del suelo urbano para lo que era necesario crear un mercado del suelo y un mercado de la vivienda. De tal manera se llevó a cabo la liberalización del suelo, lo que generó la ejecución del cambio de uso del suelo de rural a urbano (decreto n° 420); se propugnó entonces que el suelo no era un bien escaso, sino que era posible de ser tranzado en el mercado.

Paralelamente desde 1975 se producen dos hechos: por un lado se reforma el aparato estatal, reduciendo su radio de acción político-administrativo y su alcance en cuanto al gasto fiscal. Por otro, se venían ensayando diversos programas de subsidio a la vivienda, los que configuraron una nueva forma en la relación de los sectores populares con el Estado. Un último elemento que vale recordar sobre este proceso, es la política de “erradicaciones y radicaciones”, llevada a cabo entre 1979 – 1985. Esta medida se muestra como la acción denodada del régimen militar por reordenar la ciudad, moviendo a la población más pobre de Santiago, agrupándola en zonas donde sólo habita población marginal.

Como lo señalamos anteriormente, la nueva ciudad reorganizada por la dictadura militar tiene como elemento central la liberalización del suelo y el consiguiente cambio de uso de suelo. De aquí se desprenden dos problemáticas que trataremos brevemente:

- 1) La expansión mercantil de la ciudad

Arnold Harberger, profesor de la Universidad de Chicago, ideólogo neoliberal e importante asesor económico del régimen militar, señala en la Revista AUCA(1984), en respuesta a los cuestionamientos de la expansión de la ciudad bajo los parámetros neoliberales, que:

---

se entiende entonces el sometimiento del trabajo al capital en la lógica neoliberal. En este sentido, el ahorro es ‘iniciativa individual’ cuando es destinado a satisfacer cierta necesidad, antes es mera acumulación.

Algunas veces se agrega la idea que el crecimiento en extensión es malo debido a que se **destina tierra de uso agrícola a uso urbano**.

La evidencia, categóricamente niega la noción que el crecimiento en extensión debe ser eliminado o severamente restringido a través de medidas explícitas. Toda ciudad del mundo ha tenido su principal crecimiento en extensión. Esto ha ocurrido bajo toda gama de regímenes políticos e institucionales, ya sea donde las partes afectadas pagan todo (o casi todo) los costos de urbanización, así como donde los costos son asumidos por fondos generales del Estado. Partiendo de esta evidencia, yo tengo que concluir que **crecimiento hacia afuera es un fenómeno económico natural**. (p. 39)

Se justifica entonces el crecimiento expansivo de la ciudad, argumentando que es un *fenómeno natural de la economía*, recalcando que no es algo propio de un régimen autoritario, y que restringirlo puede ser una medida poco sabia de parte del gobierno. Por otro lado, Harberger señala que los costos de la infraestructura que se erija en las nuevas áreas urbanizadas, pueden ser costeados por los beneficiarios que migrarán a los suburbios, de tal forma no hay excusa para detener esa migración, pues el Estado no hará ningún gasto. Ahora bien todo esto está determinado por el valor del suelo, es decir, es aquel elemento dentro del mercado lo que, según los neoliberales, determina el crecimiento de la ciudad; a este respecto Miguel Kast Rist, Ministro de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) del régimen militar, señala también en la Revista AUCA(1984):

La respuesta que se da, una vez despejada la pregunta de las diferencias de costo, consiste en señalar que el país no puede darse el lujo de seguir “comiéndose” sus terrenos agrícolas, que son limitados [...] Si lo anterior fuera cierto, no se requeriría de la intervención del Estado, ya que si la tierra escaseara cada vez más, su precio subiría hasta el punto de que resulte más atractivo construir en altura que horizontalmente (p. 38)

Los neoliberales dejan la planificación a las fluctuaciones del mercado, negando cualquier distorsión del sistema y consecuencia negativa en el proceso. Se da por sentada la existencia previa del ‘suelo urbano’, sin observar las transformaciones que lo llevaron a ser considerado como tal.

Antonio Daher (1989), importante planificador urbano chileno de la Universidad Católica, señala que: “Un sitio adquiere económicamente la condición de urbano en función

de las inversiones y atributos externos a él que cualifican su contexto” (p.285). En este sentido, el suelo no tiene un valor predeterminado, sino que son las externalidades del suelo las que lo dotan de valor; Daher dice que finalmente no es un mercado del suelo lo que se configura, sino un *mercado de externalidades*. Así el mercado del suelo y el mercado de la vivienda son dos elementos distintos que terminan por configurar el orden de la ciudad neoliberal (Sabatini y Soler, 1995). De tal forma, la ciudad neoliberal es conformada en torno al mercado tanto del suelo como de la vivienda, lo que significa que la distribución de la población en esta nueva ciudad, se haga según sea su participación en el mercado.

Ahora desde un ámbito político administrativo, desde 1981 con la redefinición de los límites de las comunas de Santiago, se buscaba la creación de zonas socialmente homogéneas, es decir, de zonas que estuvieran concebidas para albergar un mismo tipo determinado de población. Francisco Sabatini y Fernando Soler (1995) a este respecto señalan que: “Mientras la planificación urbana en las mayorías de las ciudades del mundo busca evitar la aglomeración espacial de los pobres por los problemas funcionales y sociales que provoca, en Chile ha sido incluso promovida desde el Estado” (p.70-71). En este sentido, la política estatal de “erradicación y radicación de campamentos” del período 1979-1985, contribuyó enormemente al proceso de distribución de la ciudad; aquella política iba intrínsecamente aparejada a los programas de subsidios a la vivienda, lo que finalmente, sumado al ahorro reunido, determinaba la calidad de la vivienda y la zona de la ciudad (calidad del suelo) a la que se podía optar para vivir.

Por último, debemos señalar que en base al *mercado de externalidades* y al mercado del suelo, Santiago parece dividirse en dos ciudades donde por una parte Vitacura, Las Condes, Providencia, Ñuñoa, La Reina y Lo Barnechea parecen constituir una ciudad distinta al resto de Santiago, fastuosa y privilegiada. Y por otro lado, aparecen 25 comunas con valores negativos (en cuanto a índices socioeconómicos y de nivel educacional) que representan 73,53%”del total de comunas de la Región Metropolitana (Brahm, 1991).

## 2) La organización mercantil de la sociedad

La implementación de la lógica neoliberal prefiguró una nueva ciudad y, por ende, nuevas zonas periféricas. Dicho proceso estuvo marcado por la revalorización del suelo, la clasificación de la calidad de las zonas de la ciudad fabricada en base a la segregación de la población en grupos socioeconómicos, lo que también sirvió para establecer los programas de subsidios estatales a la vivienda, y, por último, la migración obligada de los sectores populares. En tal línea, y con todo lo hasta acá expuesto, vale preguntarse: ¿En qué medida la

lógica neoliberal influye en el proceso de configuración de una nueva identidad de esa población habitante de las nuevas zonas periféricas del área metropolitana de Santiago?

En primer lugar debemos señalar que dicha influencia está cruzada por dos *miedos*: 1) la implementación de la lógica neoliberal se hizo a sangre y a fuego, persiguiendo, apaleando, torturando y desapareciendo, es decir, “aturdiendo” a la población lo más posible para que no tuviera forma de responder a la imposición neoliberal; se instaura el *miedo a la muerte*. 2) Con el nuevo sistema de adquisición de la vivienda se configura el *miedo a la deuda*, esto significa la pérdida de la vivienda, que en una dimensión previa es el quebranto del *esfuerzo personal*, o sea, el derroche del ahorro de años, la merma del trabajo traducido en el dinero para pagar los créditos y los servicios; finalmente es el *miedo* a que el proyecto histórico individual no tenga proyección y muera en el camino.

Por otro lado, con la implementación de la lógica neoliberal y la puesta en marcha de la *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, el nuevo sistema para conseguir la vivienda presenta como escenario principal el mercado inmobiliario. Todo tiene más que ver ahora con la nueva valorización y *cambio de uso de suelo* (liberalización), la nueva zonificación de Santiago, la postulación a los subsidios habitacionales estatales, así como el *ahorro* del que hay que disponer, el posible crédito hipotecario al que hay que optar y, finalmente, la deuda por pagar.

En un ámbito geográfico-urbanístico debemos considerar como elemento importante dentro de este proceso histórico la apertura de nuevos sectores urbanizables. Esto configura una nueva periferia (zona sur, sur-oriente, poniente y norponiente), la que es habitada a través de un proceso migratorio de población de diverso origen, siendo el más relevante la *migración obligada* del proceso de erradicación y radicación de campamentos. De tal manera ocurren dos hechos: 1) se generan asentamientos poblacionales conformados por proyectos históricos individuales, donde la creación de comunidad no es propiciada, deviniendo en la atomización de la organización social de dicha población. 2) se produce la problemática social del desarraigo y la pérdida de pertenencia con el lugar, pues no hay una relación fraterna con los vecinos, ya no se posee un proyecto común de habitar la ciudad. Sumado a lo anterior, en muchos casos se presenta la falta de equipamiento de servicios urbanos básicos: seguridad social, salud, educación y transporte, lo que da origen a una serie de problemáticas sociales que con el tiempo devienen en desempleo, delincuencia, narcotráfico, drogadicción, entre otros (Hidalgo, 2005).

Ahora bien, la lucha por un techo seguro y una vivienda digna y propia ha sido uno de los bastiones históricos de la movilización de los sectores populares. Así, a lo largo de la

historia de Chile, cuando las políticas estatales se han mostrado ineficientes, surgen las soluciones colectivas, la toma de terreno, la autoconstrucción de la vivienda. Se constituye *comunidad* y se fraguan proyectos históricos comunes, arraigados en el trabajo mancomunado y en la solidaridad de clase (Salazar, 2009). Sin embargo, el proceso de consecución de la vivienda comienza a transformarse de un proyecto colectivo a uno individual. El panorama neoliberal de la *mercantilización de la vivienda* y la adopción de su adquisición como una deuda que se estima por sobre todo personal, considera que la ‘propiedad privada’ se consigue por el esfuerzo de la ‘iniciativa individual’, para lo que ya no se necesita el apoyo colectivo, pues para eso existen el crédito y los subsidios estatales.

En este sentido el *esfuerzo personal* está dado por la superación de las complicaciones que el nuevo sistema impone a la sociedad civil y sobre todo a los sectores populares. El adquirir una vivienda conlleva la aceptación de diferentes deudas, las que podemos clasificar en tres tipos: a) dividendo de la vivienda, b) crédito hipotecario y c) servicios. Así se configura una doble o triple deuda, pues al pago del dividendo de la casa, ahora se suma la carga de la deuda crediticia y, en algunos casos incluso, grandes deudas por el no pago de servicios.

Jorge Scherman Filer(1990) señala que “por más que el gobierno haya efectuado llamados a renegociar y entregado subsidios, la mitad de los deudores SERVIU se encontraban en mora en 1987” (p. 57). Por otro lado, expone también que el Sistema Bancario se puede dividir en dos grupos de deudores: “a) los 51.723 del Banco del Estado que representan un 45% del total con una deuda promedio de 180 UF en septiembre de 1988 y b) un total de 64.231 deudores hipotecarios de los bancos privados cuya deuda media es de 728 UF en la misma fecha” (p. 58). Finalmente los deudores de servicios como la luz y el agua también se cifran de manera importante; la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) indica que los deudores atrasados para fines 1987 suman 208,4 mil y los convenios llegaban a las 52,5 mil deudores, o sea, unas 261 mil familias con problemas para saldar su deuda. Por su parte CHILECTRA señala que para 1983 serían unos 100 mil los morosos, de los que gran parte se encontraban con el suministro suspendido o ilegalmente “colgados” de la red de energía eléctrica (Scherman, 1990).

Podemos decir entonces que cambian las consideraciones sobre la ‘propiedad privada’, la que ahora se construye sobre el desarraigo con el barrio y el desconocimiento de los vecinos, lo que importa realmente es la “valoración” del *esfuerzo personal*. Ya no es una ‘propiedad privada’ construida en comunidad, sino que es una ‘propiedad privada’ comprada y mantenida por los individuos. De tal forma, se genera una nueva identidad de la población



residente de la nueva periferia santiaguina, basada en el ahorro, la deuda y el consumo, es decir, cimentada por la 'iniciativa individual', por la satisfacción del *deseo* de consumo y por cumplir las obligaciones de las deudas comprometidas.

De todo este panorama que hemos bosquejado hasta acá, podemos proyectar una sociedad que tiene como origen el miedo y la imposición. Es una población que comienza a vivir en torno al mercado, bajo el *miedo* de la represión y con el *miedo* a no alcanzar el gran objetivo de la casa propia. Ya no decide ni delibera por sí misma, sino que su libertad de acción está mediatizada por los parámetros del mercado, donde el Estado sólo ampara e impulsa esta situación. Podemos señalar, entonces, que se produce un proceso de transformación histórica en la periferia neoliberal: tal como deseaba el general Pinochet, los parámetros mercantiles de organizar de la ciudad dieron origen al tan deseado paso de *Proletario a Propietario*, es decir, los sectores populares fueron despojados, hasta cierto punto, del hábito de revolución, del *poder popular* y de la organización colectiva. La población periférica fue fragmentada y atomizada individualmente, pues como señalamos anteriormente, ahora el fin no es la consecución colectiva de la solución habitacional, ya no son posibles y necesarias las tomas de terrenos ni la autoconstrucción, lo que interesa ahora es el pago de la deuda crediticia contraída con la banca y subsidiada por el Estado. Se pasa de un proyecto de vida (histórico) colectivo a uno individual.

No podemos ser tajantes y generalizar teóricamente a toda la población, más en el entendido de que hasta hoy -2014- todavía existen polos de resistencia popular a la lógica neoliberal, que en el último tiempo han ido intensificando su labor. Sin embargo, consideramos que la dictadura militar al conformar una nueva sociedad, a sangre y a fuego, en base a los parámetros neoliberales de libertad, produjo su propio sujeto social-histórico: el *Propietario*, que se mueve por un proyecto histórico individual, desarraigado en su origen y desencajado política y socialmente, en primera instancia por el miedo a la represión política, más tarde por la carga de la deuda con la banca y el sistema financiero.

Los neoliberales entregaron al *Propietario* el mercado como telón de fondo, donde en su faceta de consumidor puede llevar a cabo su falsa o ilusoria "realización ciudadana". De aquí que lo que cruza la sociedad neoliberal es el impulso de consumir materialmente y aspirar mediante esta acción "liberadora" a superar las condiciones de pobreza y marginalidad. El consumo se vuelve en el generador de "identidad" del *Propietario*, la que es superficial, basada en el 'tener' y en la 'apariencia', donde los objetos son constituyentes esenciales del yo (Moulián, 1999).

## Conclusiones

Las proyecciones finales que planteamos hasta aquí sobre la sociedad neoliberal y la formación de una identidad de la periferia del área metropolitana de Santiago, si bien se mueven en un plano teórico, intentan configurar aquel desarrollo *identitario* como consecuencia de las formas de implementación de las políticas neoliberales dentro del escenario dictatorial chileno.

En este sentido, el paso medular que intentamos reseñar en esta investigación es justamente el origen de aquella conformación *identitaria*, el que tiene lugar con la implementación de la lógica neoliberal. Pues con la incorporación de nuevos parámetros que comienzan a funcionar desde lo cotidiano hasta lo más global, la sociedad entera va cambiando su concepción de mundo. Así enunciamos la transformación de *Proletario* a *Propietario*, como la conformación del ser que encarna todo el funcionamiento y concepciones de la nueva lógica imperante.

La *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (1979) al implementar la liberalización del suelo, así como el cambio de uso de agrícola a urbano, dio paso a la *zonificación de la ciudad* que terminó por establecer la segregación de la población, constituyendo zonas habitacionales homogéneas. Con estas medidas se dispusieron comunas sólo para los sectores populares y comunas sólo para la élite santiaguina; se diseñó entonces una ciudad que funcionaría en torno a un centro administrativo, burocrático, comercial y empleador, rodeado de una gran periferia de comunas, denominadas *dormitorio*, para la población trabajadora.

La lógica neoliberal impuso parámetros bajo los cuales se desarrollarían las dinámicas sociales en el mercado. Determinamos dentro de este estudio que esos parámetros eran el consumo, el crédito y la deuda. Aquellos elementos se relacionan intrínsecamente con la concepción neoliberal de la ‘propiedad privada’ y la ‘iniciativa individual’ que sustenta finalmente la *identidad* de la nueva población habitante de la periferia de Santiago. De tal manera, la influencia en la configuración de la nueva periferia santiaguina se establece en dos aspectos: 1) la configuración territorial se hace en base a la calidad/valor del suelo y de la vivienda social, determinada por el mercado. 2) Se propicia un proceso migratorio obligado de población pobre basado en la compra subsidiada de la vivienda social, que conforma poblacional e *identitariamente* a la nueva periferia.

Podemos decir entonces, **todo tiene sentido y razón**, no hay elemento que se haya dejado a la suerte. Pues aunque la explicación que surja sea la búsqueda de una mejor solución habitacional para aquellos sectores populares, lo cierto es que el fondo es la “limpieza” de las zonas habitadas por la élite y de paso enseñar, de alguna manera, a los

Pobres que la ‘propiedad privada’ tiene un valor y que necesita de su esfuerzo personal y de la ‘iniciativa individual’ para conseguirla. Es decir, para tener una casa debe postular al subsidio habitacional, considerando un ahorro previo y la posible deuda crediticia que deberá contraer con la banca.

Finalmente, la implementación por la fuerza de una lógica que no sólo tiene dimensiones económicas y políticas, sino que penetra profundamente en un plano social y cultural, nos da el rango de proyección para entender que en lo cotidiano y en la concepción del mundo, la sociedad chilena entera cambió. Es arriesgado el pretender retratar el origen y actuar de un sujeto histórico “nuevo”. Sin embargo este ejercicio nos permite desde lo teórico tender los lazos para comprender que la dictadura militar y las políticas neoliberales poseen un peso histórico, más allá del triste y desgarrador recuerdo de la muerte nacional.

## **Bibliografía**

- BRAHM, L. (1991). Estructura espacial del desarrollo humano del Gran Santiago. *EURE* 17(52/53). 87-105
- Centro de Estudios Públicos. (1992). *“El Ladrillo”, Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. (1990). *Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación*. Volumen I. Santiago.
- DAHER, A. (1989). Neoliberalismo urbano en Chile. Santiago, *CEP* (43). 281-299
- DE RAMÓN, A. (2000). *Santiago de Chile (1541 – 1991) Historia de una sociedad urbana*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Junta Militar de Gobierno. (1974). Declaración de Principios del Gobierno de Chile. Recuperado de [http://www.archivochile.com/Dictadura\\_militar/doc\\_jm\\_gob\\_pino8/DMdocjm0005.pdf](http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf)
- HIDALGO DATTWYLER, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la constitución del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- LAVÍN, J. (1987). Chile: *Revolución Silenciosa*. Santiago: Editorial ZIG – ZAG.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Chile. Memoria 1977
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Chile. Memoria 1979
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Chile. Memoria 1985

- MOULIÁN, T. (1997). *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM Ediciones.
- MOULIAN, T. (1999). *El Consumo me consume*. Santiago: LOM Ediciones.
- Harberger, A. (1984). Notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad. *Revista AUCA*. Santiago, Chile, (37). 39 -41
- Kast, M. (1984) El uso del suelo por las ciudad. *Revista AUCA*. Santiago, Chile, (37). 37-38
- SABATINI, F. y SOLER, F. (1995). Paradoja de la Planificación urbana en Chile. *EURE* (62): 61-73
- SALAZAR, G. (2009). *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales (Chile, siglos XX y XXI)*. Santiago: LOM Ediciones
- Salazar, G. y Pinto, J. (2010a) *Historia Contemporánea de Chile*. Vol. I. Santiago: LOM Ediciones.
- Salazar, G. y PINTO, J. (2010b) *Historia Contemporánea de Chile*. Vol. III Santiago: LOM Ediciones.
- SCHERMAN FILER, J. (1990). *Techo y Abrigo*. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (PET), Colección Experiencias Populares.
- TAPIA ZARRICUETA, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002. *Revista INVI* 73 (26): 105-131. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/invi/v26n73/art04.pdf>