

# El estado segregador: políticas públicas discriminatorias

Antonio Daher Hechem\*

**Resumen** Este artículo sostiene la tesis de que el Estado, y no sólo el mercado, es responsable -intencional o inintencionalmente - de la segregación urbana. El análisis de políticas de financiamiento municipal, vivienda social, infraestructuras, transporte, servicios públicos, e incluso de renovación urbana, confirma que ellas, en conjunto, configuran discriminatoriamente las ciudades. La revisión de varias políticas públicas que, aun cuando sectoriales, se complementan en la reproducción y agudización de la segregación urbana, evidencia que estas contradicen muchas veces los programas gubernamentales tendientes a disminuir la desigualdad o mitigar la inequidad.

*Palabras-clave:* segregación urbana, políticas públicas, desigualdad.

## O Estado segregante: políticas públicas discriminatórias

**Resumo** Este artigo defende a tese de que o Estado, e não apenas o mercado, é responsável - intencionalmente ou não - pela segregação urbana. A análise de políticas de financiamento municipal, habitação social, infraestruturas, transportes, serviços públicos e até renovação urbana, confirma que elas, no seu conjunto, configuram discriminatoriamente as cidades. A revisão de várias políticas públicas que, embora setoriais, se complementam na reprodução e na exacerbação da segregação urbana, evidencia que essas muitas vezes contradizem os programas governamentais que visam reduzir a desigualdade ou mitigar a inequidade.

*Palavras-chave:* segregação urbana, políticas públicas, desigualdade.

## The segregating State: discriminatory public policies

**Abstract** This paper supports the thesis that the State, and not only the market, is responsible - intentionally or unintentionally - for urban segregation. Policy analysis of municipal finance, social housing, infrastructure, transportation, utilities, and even urban renovation, confirms that together they set cities in a discriminatory way. The review of several public policies that, although sectoral, complement each other in the reproduction and exacerbation of urban segregation, demonstrates that these often contradict government programs aimed at reducing inequality or mitigating unequal situation.

*Keywords:* urban segregation, public policies, inequality.

La crítica a la gestión estatal urbana es de larga data y contiene múltiples aspectos. La literatura pertinente es relativamente abundante, y abarca desde aproximaciones más ético-filosóficas o ideológicas -con diversos e incluso opuestos fundamentos- hasta acentuadamente científico-técnicas. Pero las más de las veces se trata de críticas o muy globales -sociológicas o políticas- o muy especializadas y sectorialistas. Este ensayo intenta un abordaje crítico integrador de la gestión estatal urbana y de sus políticas e instrumentos. Por un lado aquí se pretende asumir un foco específico, el de la equidad y la segregación tras la políticas públicas, y por otro analizar algunas de ellas bajo esa perspectiva y con ese propósito unificador. De ahí su título, que reúne bajo el concepto del Estado segregador el análisis de varias políticas públicas discriminatorias las que, aun cuando sectoriales, se complementan en la reproducción y agudización de la segregación urbana.

Tal segregación es vista por lo general como una consecuencia de modelos de desarrollo no equitativos y, en particular, como un resultado de la operación de los mercados de suelo e inmobiliarios. Sin desconocer ni subvalorar lo anterior, aquí se sostiene que los estados, a pesar de sus discursos y programas tendientes a disminuir o mitigar la segregación, en la práctica muchas veces tienden a replicarla e incluso agravarla. Los estados, mediante algunas de sus políticas públicas y sus propias inversiones, y aunque sea de manera inadvertida o inintencionada, generan graves efectos segregadores en las ciudades, algunos de ellos difícilmente reversibles. En efecto, ciertas políticas de financiamiento municipal, de vivienda social, de infraestructuras, de transporte, de servicios públicos, e incluso de renovación urbana, entre otras, terminan por inducir la segregación, en algunos casos, y en otros por consolidarla y profundizarla, contradiciendo las propias políticas sociales de redistribución e inclusión.

Además, las inversiones estatales, tanto las sectoriales o ministeriales como las subnacionales -regionales, estatales o provinciales, metropolitanas y municipales- coadyuvan en varias ocasiones al mismo efecto segregador, por su inequitativa asignación social y geográfica. Otro tanto suele suceder, por similares razones, con el gasto público. Un agravante de lo anterior es la frecuente descoordinación interministerial, la rivalidad política entre agencias y entes estatales, el sectorialismo y la atomización municipal, que conducen no solo a una ineficiente asignación de los recursos públicos, sino además a su distribución menos equitativa. Otro tanto sucede cuando el Estado, representado por sus ministerios, servicios y agencias, tiene una ejecución presupuestaria insuficiente, a pesar de disponer de los recursos para sus obras y programas sociales. Detrás de esa incapacidad de ejecutar oportuna y plenamente los presupuestos asignados -muchos de ellos para atender necesidades básicas impostergables- emerge la ineficiencia de los organismos estatales responsables, y también el déficit de supervisión y control en y sobre ellos. A la triste paradoja de disponibilidad de recursos ociosos frente a demandas urgentes se suma la ineficacia más o menos frecuente de algunos programas sociales en diferentes ámbitos, con una evaluación *ex ante* o *ex post* inadecuada, dilapidando o malgastando negligentemente recursos siempre escasos.

\* Antonio Daher Hechem es Arquitecto, profesor titular de la Pontificia Universidad Católica del Chile, Proyecto Fondecyt n° 1171230, ORCID <<https://orcid.org/0000-0003-2777-2976>>. El autor agradece la valiosa colaboración de Andrés Señoret Swinburn.

Pero el Estado no solo segrega mediante sus políticas públicas y la distribución social y territorial de sus inversiones y del gasto público. Lo hace también por omisión e incluso por corrupción. Cuando el Estado, primer responsable del bien común y la equidad, se ausenta omitiendo sus deberes en salud, educación, vivienda, infraestructura, seguridad, etc., para diversos sectores sociales y sus territorios, comunas o barrios, sin duda se hace al menos cómplice, y en extremo autor protagónico, de la segregación y la desigualdad. Y el *laissez faire* producto del Estado ausente se suma así a los factores de segregación del Estado presente con políticas e inversiones también excluyentes. Todo lo anterior se agrava en extremo cuando a las debilidades de los aparatos estatales se suma, tal vez en parte por lo mismo, su corrupción. Esta, sea porque involucra sustracción de recursos públicos cuando es intraestatal, sea porque asigna ineficientemente tales recursos cuando involucra regalías de empresas o agentes privados, tiene siempre, en uno y otro caso, un efecto regresivo, ya sea en la asignación o distribución de recursos públicos, ya sea vía mayores costos sociales que benefician a unos pocos agentes estatales y privados cuando los recursos públicos no se optimizan. Esta redistribución regresiva, sostenida en el tiempo como práctica institucionalizada, tiende a agravar las brechas de desigualdad, a diluir las políticas sociales, y a generar mayor inequidad y segregación.

En extremo, la corrupción desestabiliza no solo gobiernos, también las instituciones públicas y la propia democracia, adquiriendo dimensiones económicas supranacionales y trascendencia política internacional. Casos recientes relacionados con corrupción a través de empresas de la construcción y de obras públicas en Brasil, Argentina, Perú y muchos países americanos dan cuenta fehaciente de lo anterior. Otro tanto sucede con acciones de especulación inmobiliaria de carácter más o menos delictivo, que involucran a agentes públicos, el uso de información privilegiada, abusos de poder para inducir cambios normativos, etc. El sector inmobiliario suele asociarse, tal vez más que otros, a hechos de corrupción y al blanqueo de capitales. La propia construcción estatal o subcontratación a privados de muchas obras o edificaciones públicas, incluso de miles de viviendas sociales, se presta también para actos de corrupción. El sector de infraestructuras, a su vez, por la decisiva participación del estado en su provisión, contratación, concesión, regulación, etc., es particularmente sensible a la corrupción, sea por iniciativa de los agentes privados o estatales, o de ambos. Las políticas y las inversiones públicas resultan así gravemente afectadas, generando ineficiencia e inequidad urbanas.

Por cierto la crítica que se formula aquí al Estado y sus políticas no avala ni posturas liberales ni anarquistas, ni desconoce el mérito de variados gobiernos, administraciones locales y agentes estatales en sus esfuerzos frente a los desafíos sociales y urbanos. Pero evidentemente lo planteado en relación al Estado segregador y sus políticas públicas discriminatorias se agrava cuando los estados son menos democráticos, y están capturados por grupos de poder ajenos a la equidad y el bien común; cuando ellos son ineficientes, proclives al *laissez faire*, a bajas ejecuciones presupuestarias, y a malas asignaciones de recursos; también por la presencia de tecnocracias -en ministerios, gobiernos metropolitanos y comunales- con desconocimiento de las consecuencias sociales de sus acciones, o peor aún, sin sensibilidad social; y por supuesto, como se ha advertido, cuando los estados están corruptos, subordinados a intereses de minorías, cautivos por la ilegalidad, y en conflicto con el bien común.

El texto a continuación se presenta en tres secciones. La primera está referida a las políticas de vivienda social, sin duda las más directamente relacionadas a la segregación urbana. Complementariamente a las políticas de vivienda, las políticas de infraestructuras, transporte y servicios públicos son de gran relevancia en la configuración urbana: sus efectos discriminatorios y segregadores se revisan en la segunda sección. En fin, la última sección está dedicada a tratar dos políticas, las de financiamiento municipal y las de renovación urbana, entre varias otras que inciden en la segregación y que exceden los límites de este artículo. Las conclusiones finales, integrando las diferentes políticas expuestas, sintetizan la crítica a sus efectos discriminatorios y sustentan el concepto amplio del Estado segregador.

### **Segregación vía políticas de vivienda social**

Las políticas de vivienda social se formulan mayoritariamente en un contexto que Lencioni (2017), describe como la emergencia en América Latina de procesos de metropolización con urbanización difusa, destacando sus desafíos de fragmentación y cohesión social y territorial. A su vez, Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) reflexionan teóricamente sobre la relación entre desigualdad social y segregación espacial, y rechazan el enfoque usual que ve a esta última como un simple reflejo espacial de la primera. Involucrando en cierta forma al Estado, Fainstein (2000), abordó distintas aproximaciones a la teoría de planificación, propiciando un modelo de relaciones espaciales basadas en la justicia y la equidad. Y Fernández (2011) indagó en los vínculos entre “la ciudad injusta” y la política pública en Argentina. Propositivamente, a partir de similares problemas en el caso chileno, Marcel (2016), apuntó a la relación entre territorio, crecimiento e inclusión.

En tal contexto, sin duda los gobiernos han realizado esfuerzos importantes, y a veces exitosos, para superar o al menos reducir el déficit de viviendas, sobre todo cuantitativo. Sin embargo, las políticas de vivienda suelen ser marcada y restrictivamente sectoriales, subponderando sus efectos económicos y sociales. Sea que el propio Estado edifique, sea que delegue en empresas constructoras e inmobiliarias, habitualmente la vivienda social se localiza extramuros de las ciudades, menos por disponibilidad de terrenos y más por el costo de ellos. El cumplimiento de metas cuantitativas de soluciones habitacionales no sólo sacrifica el tamaño y calidad de las viviendas sociales, peor aún, exilia a sus habitantes lejos de las oportunidades laborales y de los servicios urbanos, endosándoles altos costos monetarios y humanos de transporte, segregándolos aún más espacial, social y económicamente. Es la paradoja y la contradicción de los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

Al respecto, y en referencia al Área Metropolitana de Santiago, Hidalgo, Zunino y Álvarez (2007) afirman que la vivienda social edificada para “la demanda no solvente” suele localizarse casi exclusivamente en los municipios de la periferia, negando así el acceso de los más pobres a las ventajas de vivir en un medio urbano. Causa de ello serían las políticas públicas aplicadas en la localización de conjuntos residenciales, las que privilegian el número de viviendas antes que la satisfacción de los que presumiblemente serían favorecidos por tales iniciativas. Ducci (1997) ya había criticado hace 20 años la “exitosa” política de vivienda chilena, advirtiendo que se estaba creando una clase de entorno urbano para los pobres caracterizado por una baja calidad de las soluciones habitacionales, imposibilitadas de mejorarse;

por la disrupción de las redes sociales previas producida por el sistema de asignación de viviendas; y también por la generalización de violencia e inseguridad relacionadas con problemas como drogadicción y alcoholismo en los hombres y depresión en las mujeres. La persistencia de estos problemas es constatada por Pérez (2014: 172) quien más recientemente verifica que “las políticas habitacionales (...) han logrado disminuir el déficit habitacional, sin embargo (...) han causado problemas históricos tales como degradación residencial y localización periférica, barrios hacinados...” A lo anterior se agregan a veces condiciones restrictivas a la movilidad residencial, sea porque se establecen contractualmente -como prohibiciones de venta y arrendamiento- sea por otros impedimentos -como acceso a créditos-. Tales restricciones impiden o al menos dificultan a los residentes trasladarse a otras comunas o ciudades donde puedan acceder a más y mejores oportunidades laborales y servicios urbanos. Tal “arraigo” forzado reduce de facto algunas libertades y derechos de sectores masivos de la población urbana en nuestros países.

Las políticas de vivienda social, y tras ellas el propio Estado, se convierten en los principales responsables del crecimiento por extensión de las ciudades, transgrediendo a veces sus normas y ordenanzas, y contradiciendo otras políticas sociales y sectoriales. Y la extensión urbana, y más aún la metropolitana, magnifica y agrava la segregación, no solo territorial, también multidimensional.

Esta condición se reproduce además a través de uno de los instrumentos recurrentes en las políticas habitacionales, el subsidio a la demanda. Con un propósito plausible, los límites en los montos entregados a menudo condenan a sus receptores a optar por localizaciones suburbanas o zonas segregadas. Las evaluaciones de las experiencias de subsidio a la demanda, además, concluyen que en ellas se constata un efecto perverso, puesto que el subsidio eleva los precios del suelo y de las viviendas, siendo así traspasado, regresivamente, a la oferta. Iacobelli y Razmilic (2012: 42-44) indican que “el peso de la política de vivienda en Chile es incuestionable. Del total de 2.450.097 unidades de viviendas autorizadas entre 1991 y 2009, en promedio, 7 de cada 10 se construyeron con subsidio, generando un fuerte impacto no solo en la construcción y configuración de las ciudades, sino también en el fortalecimiento de la industria de la construcción e inmobiliaria”. Aclaran, complementariamente, que “el diseño del Fondo Solidario de Vivienda, que prácticamente financia el 100% del valor de la vivienda, terminó contribuyendo a distorsionar, tanto el valor de las viviendas (nuevas y usadas), como también el precio del suelo”.

Al respecto, Brain y Sabatini (2006) afirman que la política de subsidio habitacional, similarmente a las anteriores políticas de vivienda que subsidiaban la oferta, tienden a segregar hacia la periferia los conjuntos de vivienda social; constatan que, con el objetivo de reducir el costo del suelo, la segregación urbana es una constante: una proporción cada vez mayor del subsidio habitacional es absorbida por los precios de los terrenos, ya que dos tercios del aumento de los subsidios cubrió el mayor precio de ellos; concluyendo que el alza de estos induce, además, a los constructores a disminuir superficies, terminaciones y calidad, incrementándose a la vez los niveles de aglomeración de la vivienda social, detonada por el gran tamaño de los conjuntos como asimismo por la convergencia espacial de muchos de ellos. Con una aproximación similar, Razmilic (2011:132) cuestiona si el aumento de los subsidios se tradujo o no en mejoras de los atributos de las viviendas, o si se tradujo en inflación de precios de

las mismas. Responde que “los datos utilizados demuestran la clara relación que existe entre el diseño de los programas habitacionales y los montos de subsidios pagados con el precio de las viviendas sociales”. A su vez, Hidalgo (2007) estudiando los efectos socio-espaciales de los procesos de construcción de viviendas sociales en las comunas periféricas del Área Metropolitana de Santiago, concluye que se está configurando una verdadera “precariópolis estatal” con signos de exclusión y desigualdad distintos a los de décadas anteriores. Mora *et al.* (2014) plantean la disyuntiva entre cantidad y calidad de la vivienda subsidiada, señalando que la primacía de la primera se traduce en peor materialidad, menor tamaño, baja integración funcional a bienes y servicios urbanos, y menor integración social o diversidad social de los conjuntos residenciales y sus entornos. Todas estas variables, definitorias de la calidad de la vivienda en sentido amplio, se subordinan o sacrifican por políticas con énfasis cuantitativos.

El crecimiento extensivo y segregado se vincula también a una inercia propia de las políticas habitacionales en algunos de nuestros países, basada en una supuesta condición cultural de la demanda -asociada además a la imagen de la vivienda ampliable- la que se traduce en que el Estado debe proveer casas más que departamentos. Este supuesto lleva a soluciones habitacionales masivas que demandan grandes superficies de suelo, en general solo disponible en cantidad y a menores precios en las periferias urbanas. Y obviamente todo conduce a crecimiento por extensión y mayor segregación. El Estado provee así viviendas pero no, o tardía e insuficientemente, infraestructuras y servicios. Construye casas pero expulsa a sus habitantes no solo a áreas suburbanas, sino a condiciones infraurbanas si acaso no infrahumanas. El Estado deviene así no solo en el mayor responsable del crecimiento urbano por extensión, si no, y peor aún, en el inductor de la segregación extrema.

La vivienda social en altura, habitual en varios países, permitiría ofrecer mayor superficie por vivienda y soluciones habitacionales con menor costo económico y, sobre todo, menor costo social. Haría posible localizaciones urbanas más próximas a servicios y opciones de empleo, y ahorraría costos y tiempo de transporte. Por lo mismo, sería territorial y socialmente más inclusiva. Si además se ofrece la opción de arrendamiento, se ganaría mayor movilidad y más flexibilidad frente a la evolución del grupo familiar. La oferta del sector inmobiliario para los segmentos medios y altos confirma la tendencia que privilegia, por múltiples razones, los departamentos por sobre las casas, divergiendo de la oferta para los sectores más carenciados. Al respecto, Innocenti, Mora y Fulgueiras (2014) describen dos tendencias de crecimiento urbano en la Región Metropolitana de Santiago: en tanto la vivienda de mercado se compacta, la vivienda subsidiada se extiende. Tal contradicción, o al menos tal divergencia, es resultante de lo antes expuesto. De hecho, frente a esas tendencias, los autores se preguntan si la densificación es una vía para conciliar los negocios inmobiliarios y la integración social. Análogamente, para el caso de Bogotá, Alfonso (2012), identifica como desafíos la densificación urbana y un orden residencial menos segregado. Por su parte, Sabatini y Wormald (2013:15), reconociendo que en Chile “hoy la gran mayoría de los estratos populares reside en una “casa propia” (...) constatan que “es también parte de la historia el que los conjuntos de vivienda social así producidos casi invariablemente hayan sido implantados en la periferia más alejada y peor servida de cada ciudad”. Por lo demás, y en relación a la casa propia, cabe recordar que Shiller (2009) afirmó que sin duda la crisis *subprime* fue el resultado del fuerte compromiso del gobierno de los Estados Unidos por fomentar la vivienda en propiedad, agregando

que la tolerancia legal de prácticas crediticias muy flexibles nació de este objetivo, responsabilizando así a una política pública de la más reciente y mayor crisis global.

En síntesis, pareciera que en el imaginario popular predomina la vivienda en propiedad y no en arriendo, y la casa por sobre el departamento. Y este imaginario social pareciera ser compartido y apropiado por el Estado y sus políticas y ofertas habitacionales. Ni las personas y familias demandantes de vivienda tienen la opción de hacer una evaluación “privada” de ese imaginario, ni el Estado efectúa una evaluación social del mismo. Lamentablemente gran parte de los costos, sobre todo aquellos que cotidianamente se reproducen a largo plazo, son endosados por el Estado a los grupos más vulnerables.

### **Segregación vía políticas de infraestructuras, transporte y servicios públicos**

La provisión y operación de infraestructuras, como bienes de uso público, es por cierto fundamental para la sociedad, la economía, y el desarrollo y calidad de vida de los centros urbanos. Por lo mismo, y por su carácter tradicionalmente público, los estados han asumido la responsabilidad de ejecutarlas y gestionarlas, aunque crecientemente han optado también por concesionarlas a empresas privadas. Las infraestructuras afectan la equidad y la inclusión, en primer lugar, cuando están presentes solo para unos y ausentes para otros. En casos extremos, sectores históricamente sin infraestructura sanitaria básica, o bien hoy sin redes de comunicación, quedan no solo segregados, sino más expuestos a problemas de salud y con menos oportunidades de superación. Pero, además, cuando las infraestructuras presentes son cuantitativa y cualitativamente desiguales, como suele suceder entre comunas y barrios de distinta condición social, también entonces se segrega a través de ellas y a mediante de la acción del Estado. Este no solo distribuye así regresivamente la inversión y el gasto públicos, sino además reproduce así la segregación.

Los efectos discriminatorios de las infraestructuras resultan asimismo agravados cuando el Estado, o los concesionarios con anuencia estatal, tarifican bienes de uso público antes de acceso libre, como la vialidad. Tarificar dichos bienes supone, en sociedades muy desiguales, posibilidades muy heterogéneas de acceder a ellos, e incluso la exclusión de su uso para los sectores de menores ingresos. La tarificación también puede resultar prohibitiva -sin o con insuficientes subsidios- para esos sectores en bienes tan elementales como el agua y la energía, los cuales, por limitaciones de espacio, no son tratados en este *paper* (Pérez, 2013 y 2015). Con relación a la tarificación de autopistas, Greene y Mora (2005) han planteado, de modo categórico, que las concesiones viales en Chile iniciaron la formalización de un “sistema de clases” en el parque automotriz, y que aquellas podrían incrementar la segregación socio-espacial.

Una vez más, por cierto, la acción del Estado puede ser intencional o inintencionada. Connerly (2002) demostró que el sistema de autopistas interestatales de Birmingham intentó mantener las fronteras raciales establecidas por la ley de *zoning* racial de 1926 de la ciudad. En Santiago, Mansilla (2011) analizó el efecto de las autopistas y la accesibilidad en la desigualdad social, concluyendo que la actual expansión urbana hacia las zonas periféricas se vincula principalmente a los grupos sociales ganadores en términos de acumulación de capital, alterando la lógica tradicional donde la periferia era el espacio residual de la ciudad para los socioeconómicamente vulnerables. A

su vez, Sagaris y Landon (2017:127) constataron, en relación a las autopistas en Santiago, que “se ve un Estado que, lejos de velar por la igualdad y los derechos de la ciudadanía, aprovecha las desventajas de algunas comunidades, imponiendo inversiones que empeoran sus condiciones de vida y sus posibilidades de integración, en algunos casos dramáticamente”.

Como es sabido, los estados también cumplen un rol decisivo en materia de transportes, ya sea cuando las infraestructuras y servicios de movilidad son de su propiedad y gestión, ya sea cuando opta por concesionarlos o directamente privatizarlos y regularlos. En primer lugar cabe recordar que la mayoría de las inversiones en infraestructura de transporte, aunque al corto plazo pueden generar minusvalías para los propietarios y usuarios de las localizaciones contiguas a las obras, en el mediano y largo plazo se traducen en fuertes plusvalías, las que no siempre son captadas, siquiera parcialmente, por el Estado. Esto involucra una redistribución regresiva de la inversión pública, más allá de los nuevos servicios ofrecidos. Algo similar ocurre cuando las inversiones del Estado priorizan las demandas del transporte privado por sobre el público, beneficiando a los sectores más pudientes que utilizan más intensivamente sus propios vehículos. Incluso la tarificación asociada a la vialidad, justificada para recuperar la inversión, desincentivar o racionalizar el uso, descongestionar las horas punta, descontaminar, etc., resulta socialmente discriminatoria en función de la desigual capacidad de pago de los distintos sectores sociales. La propia calidad de la infraestructura de transporte, e incluso su diseño -soterrado, aéreo, etc.-acusen habitualmente la desigual realidad social de los barrios donde está presente.

Como la demanda de transporte es una demanda derivada, las localizaciones periféricas extremas, causadas por el crecimiento extensivo, gravan proporcionalmente mucho más, si no monetariamente, sí en tiempos de viaje a quienes usan el transporte público. Para ellos el costo de oportunidad afecta la vida familiar, el descanso e incluso la salud física y síquica. Los tiempos de espera y los largos trayectos, casi siempre en medios congestionados, equivalen para muchos a un cuarto o más de la jornada laboral. Así, la segregación socio-territorial, agravada por las políticas de vivienda social y de crecimiento urbano, cobra cotidianamente una cuota a la vida familiar y a la salud. Un ejemplo de ello, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, lo describe Velasquez (2013), quien caracterizó la dinámica de conectividad física y accesibilidad social del corredor sudoeste, afirmando que la movilidad cotidiana, sus flujos y las prácticas de transporte agudizaron las desigualdades económicas y la segregación sociocultural urbana.

Pero la oferta de transporte indudablemente puede no solo guiar el crecimiento urbano, sino también inducirlo. Así, el trazado de las autopistas interurbanas y de los trenes de cercanía, además de valorizar los sitios aledaños, incluso rurales, propician la extensión y con ella también la segregación, tanto la de los sectores de mayores ingresos como la de los menores, extremándola territorialmente. Las políticas urbanas terminan por subordinarse así a las de transporte, y los planes de desarrollo urbano se ven obligados a reconocer, también normativamente, la macro traza de la oferta de infraestructura de transporte. Heinrichs, Nuißl y Rodríguez (2009) analizaron la descoordinación estatal y las implicaciones sociales, ecológicas y económicas de la dispersión urbana, concluyendo que la dispersión, en el caso de Santiago, está ampliamente impulsada por las políticas públicas. Señalaron, además, que en el desarrollo de una política

urbana, los diferentes ministerios nacionales están escasamente coordinados, y que esta carencia de coordinación horizontal a nivel nacional se agrava con la falta de coordinación vertical entre los niveles central, regional y local, y se complica por la duplicidad de actividades desarrolladas por distintas municipalidades, las que en lugar de sincronizar sus actividades, compiten entre sí.

En fin, las mayores inversiones estatales en transporte, por ejemplo en la construcción o ampliación de líneas de metro en las ciudades capitales y mayores áreas conurbadas, han detonado reivindicaciones a nivel subnacional, en regiones y ciudades menores, por la desigual asignación geográfica y social de los recursos públicos. En algunas experiencias, como en la chilena, el Estado ha optado por inversiones “espejo”, replicando el monto para demás las regiones. Tal medida, con un cierto acento desconcentrador, amerita en todo caso una rigurosa evaluación social.

Los servicios públicos (Pírez, 2012), complementarios a la vivienda, las infraestructuras y la movilidad, también suelen ser muy heterogéneos en cantidad y calidad, e incluso en oportunidad, para los distintos grupos sociales. El Estado, responsable directo o subsidiariamente de ellos, discrimina y segrega mediante su distribución en el espacio. Entre tales servicios, los más prioritarios y sensibles son sin duda los de salud y educación. Es de conocimiento y experiencia común que los servicios de salud, en su distribución territorial urbana, y en su número, calidad y complejidad, ofrecen un muy desigual acceso a la población. Peor aún, la oportunidad en que tales servicios son prestados resulta muy discriminatoria, y las listas de espera de atención, a veces durante meses y años, producen incluso mortalidad para muchos.

Los servicios de educación son también muy relevantes en relación a la segregación. En primer lugar porque la expresan y reflejan socio territorialmente, con localizaciones, dotaciones y calidades muy desiguales; pero sobre todo porque la reproducen en el mediano y largo plazo al hipotecar, por esa vía, la igualdad de oportunidades para los más desposeídos. La movilidad social inherente a la educación queda así muy condicionada, si acaso no determinada. Como se sabe, la incidencia de la educación es más decisiva en las edades más tempranas y niveles más primarios; el acceso a la educación superior, técnico-profesional y universitaria, siendo muy relevante, depende en buena medida de aquella.

Otros servicios públicos, como los de seguridad y emergencias, muchas veces también resultan discriminatorios, reflejando y agravando la segregación. Como es común, los sectores más carenciados no solo suelen quedar en las periferias urbanas, sino además en zonas de riesgo, más vulnerables a aluviones o inundaciones. Por la materialidad y densidad de las viviendas de los más pobres, las probabilidades de incendios masivos y hasta mortales es muy alta, y se agrava por la falta de redes de agua suficientes y las dificultades de acceso de bomberos y ambulancias. Los servicios de seguridad, a su vez, suelen estar menos presentes en el hábitat de los más pobres y, lo que es más grave, no pocas veces allí se posiciona la violencia, la delincuencia y el narcotráfico, afectando a sus propios habitantes que ven como el Estado debe restarse de tales territorios, los que quedan prácticamente excluidos de su jurisdicción. El Estado ausente agrava así su segregación.

## Segregación vía otras políticas: financiamiento municipal, renovación urbana

### Financiamiento municipal y segregación

Varias otras políticas, además de las de vivienda, infraestructura, transporte y servicios públicos, contribuyen a replicar e incluso agravar la segregación urbana. Fischer, Jäger y Parnreiter (2003) analizaron el rol de las políticas en la producción de formas específicas de segregación, e indagaron si ellas contribuyeron a un aumento de la fragmentación o la polarización en Santiago de Chile y en la Ciudad de México. También Pereira (2011:175), estudiando las transformaciones socio-territoriales en las ciudades latinoamericanas, investigaron la relación entre agentes, productos y segregación en los negocios inmobiliarios, y formularon una crítica a los gobiernos locales, los que habrían suscrito “directrices de mercado, privatización, competitividad, desregulación...” Posteriormente Pereira (2016) retoma la investigación sobre la reconfiguración de las ciudades contemporáneas, enfatizando esta vez sus contradicciones y conflictos.

Los límites de esta publicación permiten hacer referencia en esta sección a solo dos tipos de políticas, las de financiamiento municipal y las de renovación urbana, ambas sin duda relevantes por sus consecuencias en la segregación y, junto a las tratadas en las secciones anteriores, decisivas en la comprensión del rol del Estado y sus agentes en la configuración socio-territorial de las ciudades. Diversos autores latinoamericanos abordan, con acentos similares, algunas dimensiones de ese rol, por ejemplo Cravacuore (2016) en el caso argentino; Dangond-Gibson (2012) en Colombia; Carrión (2012) en Ecuador; Barillas (2016) en Guatemala; y, en Uruguay, Arocena (2012), entre otros.

En relación al financiamiento municipal, sus presupuestos, integrados habitualmente por ingresos propios y aportes estatales, suelen reflejar y reproducir la segregación social urbana. A escala nacional, las comunas o municipios, tanto urbanos como rurales, son muy heterogéneos en las actividades económicas que albergan y en la cantidad y nivel de ingresos de su población, lo que redundaría en diferencias presupuestarias enormes y, lo que a veces es más grave, en un muy desigual capital humano en sus tareas de servicio público (Daher, 2017). Aunque los ingresos propios estén subsidiados estatalmente o complementados mediante fondos redistributivos intermunicipales, las grandes brechas presupuestarias entre ellos y su muy disímil capacidad de gestión mantienen o incrementan la desigualdad de oportunidades, al no poder entregar servicios de salud, educación, vivienda y otros ni cuantitativa ni menos cualitativamente adecuados.

Esa realidad se manifiesta, a nivel nacional y regional, en unas pocas comunas con municipalidades con grandes recursos financieros y profesionales, y en numerosas otras que adolecen de los más básicos. Como paradoja, en las primeras habitan los sectores de mayores ingresos y menor dependencia de los servicios municipales, en tanto en las segundas se concentran los de menores ingresos y más pobres multidimensionalmente, y por ende los más dependientes de los pocos recursos de sus municipios y de los deficientes servicios que pueden ofrecer. Aymerich (2004) recuerda las políticas ejecutadas a partir de 1979 mediante la asignación diferencial de recursos a los municipios de Santiago, y el desplazamiento de los grupos más pobres a las zonas más alejadas, con el consiguiente acceso desigual a bienes y servicios públicos.

Problemas y desafíos similares se registran en Sao Paulo (Grin, 2017) y Río (Lameirão, 2017); Caracas (Ornés, 2011); Lima (Bensa, 2017); Ciudad de México (Olivera, 2011; Carrera-Hernández, 2017); Quito (Barrera y Novillo, 2017) y en la generalidad de las grandes ciudades latinoamericanas.

En las ciudades medias, muchas veces unicomunales, la segregación urbana se hace presente a pesar de ciertas focalizaciones en la asignación presupuestaria municipal, las que resultan marginales no solo frente a las demandas sociales, sino sobre todo ante las prioridades que suelen favorecer a los sectores de mayores recursos en detrimento de los más carenciados. Esta discriminación es tanto más evidente en las áreas urbanas pluricomunales o metropolitanas, donde la segregación adquiere mayores dimensiones y se expresa y agrava territorialmente. En ellas, los contrastes socioeconómicos se polarizan y, con la eventual salvedad de algunas comunas centrales o pericentrales de mayor mixtura de actividades y estratos sociales, la segregación se hace extrema incluso geográficamente. La existencia de alguna autoridad metropolitana supramunicipal (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández-Güell, 2005) no logra compensar la aguda heterogeneidad intercomunal, pues muchas veces prioriza la atención de problemas transversales, como los de vialidad, transporte y medio ambiente, en desmedro de objetivos de equidad. Otro tanto sucede con algunas de sus políticas de renovación urbana, generalmente en las áreas centrales metropolitanas, las que, como es sabido, suelen detonar procesos de gentrificación excluyente incrementando la segregación. En fin, en algunas ciudades medias, conurbaciones y áreas metropolitanas, la creación de nuevas comunas a partir de la subdivisión de las existentes no hace sino reconocer la segregación previa, institucionalizándola y replicándola al fraccionar desigualmente los presupuestos entre la antigua y la nueva municipalidad.

### Renovación urbana, erradicación y segregación

Las políticas de renovación urbana pueden tener objetivos loables, y ciertamente no todas ellas conllevan procesos de gentrificación, ni todos estos necesariamente implican expulsión de los antiguos residentes o de sus actividades. Pero lamentablemente en muchos casos los proyectos de renovación urbana propiciados por agencias estatales, centrales o locales, directa o indirectamente, terminan por desplazar a los habitantes de las zonas o barrios afectos. Esto suele suceder en las áreas centrales o pericentrales que, una vez renovadas, adquieren un mayor valor económico que se torna excluyente para los locatarios tradicionales. Estos, por lo mismo, deben mudarse a áreas más periféricas, menos ventajosas en términos residenciales y laborales, con menos servicios y de menor calificación, y con un importante desarraigo social. La consecuencia final es más segregación.

El contexto de muchas de las actuales políticas de renovación es descrito por Peck, Theodore y Brenner (2009), quienes, describiendo la transición hacia un urbanismo neoliberal, identifican una serie de acciones “destructivas” y “creativas”: desmantelamiento del sistema de gobierno central y traspaso de tareas y responsabilidades a los municipios; austeridad fiscal complementada por ingresos locales y otros instrumentos privados de financiación; desburocratización y desjerarquización (horizontalización) de la administración pública local e implementación de *partnerships* público-privados; privatización del sector público local y de las infraestructuras colectivas, y eliminación de los monopolios públicos en la provisión de servicios municipales; reestructuración

de los mercados de vivienda urbana, con eliminación de controles de renta y de subsidios, y generación de nuevas oportunidades de inversión especulativa en los mercados inmobiliarios de los centros urbanos; reestructuración de las estrategias de desarrollo territorial y de las políticas compensatorias regionales, y creación de zonas de libre comercio, zonas empresariales y otros espacios “desregulados”; destrucción de barrios de clase obrera para posibilitar nuevos desarrollos especulativos; creación de espacios privatizados elitistas, de enclaves urbanos y megaproyectos; generalización de reformas “modernizadoras” y de discursos “empresariales” focalizados en la revitalización, reinversión y renovación urbanas...

Di Virgilio y Guevara (2014) exploraron la gentrificación en Buenos Aires, concebida y promovida como estrategia de desarrollo urbano por diversos gobiernos locales dentro de un contexto de difusión del empresarialismo urbano, lo que detonó sucesivos conflictos en oposición a esa modalidad de desarrollo urbano impulsada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma. López Morales (2013:143) señaló que “casi la totalidad de los municipios urbanos pericentrales chilenos se comportan como agentes de “mercado”, oferentes de volúmenes atractivos de constructibilidad de suelo” concluyendo que actualmente es “una ficción hablar de un supuesto rol regulador estatal a nivel municipal”. El autor critica así no solo al Estado que actúa por omisión -no regulador- sino que, más aun, al Estado que deviene en agencia de mercado a escala local.

El nuevo empresarialismo urbano, según Cueya y Corral (2011:25) “exige una articulación entre actuaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y los agentes privados”. Asumiéndolo como un “nuevo paradigma empresarial” en manos del sector público, lo plantean asimismo como una nueva modalidad de gobernanza que asigna un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano. Con una acepción similar, Daher (2016) refiere a una “gobernanza de mercado”. López-Morales, Gasic y Meza (2012: 75), haciendo referencia al “urbanismo pro-empresarial” en Chile, aluden a los ajustes técnico-urbanísticos para una regulación *ad hoc* del uso e intensidad de explotación del suelo urbano, con el propósito de atraer y rentabilizar capitales para la renovación urbana, mediante alianzas público-privadas y un “accionar especulativo del estado a nivel local”. Esta suerte de reconversión del Estado regulador en un Estado especulador subyace, probablemente, en una afirmación anterior de López Morales (2008), quien acusaba ciertas “responsabilidades estatales” en la “destrucción creativa” del capital fijo urbano en áreas del pericentro de Santiago donde no estaba suficientemente devaluado.

Investigando el efecto del subsidio de renovación urbana en la comuna de Santiago, Innocenti, Mora y Fulgueiras (2014) concluyen que a pesar de atraer población de estratos medios y altos, aquel fue expulsando habitantes de estratos bajos y medios-bajos, alterando así la composición social comunal. Confirman una vez más que una política pública -el subsidio- produce segregación. Complementariamente, Blanco, Bosoer y Apaolaza (2014) analizan las relaciones entre gentrificación, transporte y movilidad, considerando, entre otras variables, el rol de las inversiones en infraestructura y servicios de transporte como un posible “dispositivo gentrificador”. Dichas inversiones son estatales o concesiones estatales, y por ende su posible efecto gentrificador y probable efecto expulsor remiten otra vez a la responsabilidad de las políticas públicas. En efecto, Sabatini *et al.* (2008), reconociendo ese potencial gentrificador en el caso de

la infraestructura urbana de línea y sus externalidades locales positivas, propusieron reconvertirlo y aprovecharlo para la renovación de barrios vulnerables, con el propósito de lograr más equidad e integración social urbana.

Si el desplazamiento y la segregación asociados a la renovación urbana gentrificadora es criticable, más graves resultan muchas políticas y acciones de erradicación masiva de tomas, campamentos y otras manifestaciones multitudinarias de conjuntos de viviendas precarias, a veces en terrenos de propiedad estatal, y por lo general al margen de las normas urbanas. Más allá de la legalidad de esas tomas o campamentos, e incluso de las propias acciones de erradicación, el resultado de estas casi siempre es un desplazamiento de esos habitantes a las periferias, con el consiguiente incremento de la segregación. Aymerich (2004), se refirió a las políticas urbanas que inciden directa o indirectamente en la producción de la segregación socio-espacial, como también a las políticas que se orientan a corregirla. Identifica, entre las primeras, las autoritarias de erradicación de poblaciones localizadas al interior del límite urbano hacia la periferia, que se traducen directamente en segregación. Además, dicho autor enumera varias acciones estatales como liberación de los precios de los arriendos, expropiación para construcciones de autopistas, recuperación de espacios verdes y relocalizaciones industriales, entre otras, las cuales centrifugan habitantes pobres de las zonas urbanas privilegiadas.

La segregación incluso persiste social, aunque no territorialmente, cuando, en casos excepcionales, las agencias estatales optan por radicar *in situ* a los pobladores, mejorando su hábitat. En tales casos ellos pueden resultar favorecidos al conservar sus empleos y opciones laborales, como asimismo por los mejores servicios disponibles, pero no se produce una plena inclusión o integración social, sino más bien una suerte de “co-habitación” urbana.

Sabatini y Wormald (2013) expresan que la segregación objetivamente dificulta la superación de la pobreza; que se asocia con mayor desempleo del jefe de hogar y con mayor inactividad de la cónyuge; y también con mayores tiempos de viaje al trabajo afectando negativamente las trayectorias laborales; y que, en suma, la segregación reduce las oportunidades de progreso de los hogares y los hace más vulnerables. Agregan que la segregación subjetiva, entre otros efectos, conduce a que los estigmas territoriales incrementen la vulnerabilidad social, afecta los proyectos de los jóvenes, y contribuye a “guetizar” los conjuntos de vivienda social.

Tal es la gravedad de las consecuencias intencionales, en el peor de los casos, o inintencionadas, en el mejor, de tantas políticas públicas y acciones de agencias estatales. Tal es el drama social tras el Estado segregador.

## Conclusiones

Este artículo ha planteado, bajo el título del Estado segregador, una revisión de varias políticas públicas discriminatorias las que, aun cuando sectoriales, se complementan en la reproducción y agudización de la segregación urbana, contradiciendo los programas tendientes a disminuir la desigualdad o mitigar la inequidad. El análisis -con aportes de numerosos autores- de políticas de financiamiento municipal, vivienda social, infraestructuras, transporte, servicios públicos, e incluso de renovación urbana, así lo confirma.

Más allá de la descoordinación interministerial, la rivalidad política entre agencia estatales, el sectorialismo y el fraccionamiento municipal, o de una ejecución presupuestaria insuficiente; y más allá de inversiones y gasto público con asignación ineficiente e inequitativa de recursos estatales, también el *laissez faire* del Estado ausente o corrupto se suma a la segregación estatal presente en políticas discriminatorias y excluyentes.

Las políticas de vivienda social son las más directamente responsables de la expansión y segregación urbanas, complementadas por las de infraestructuras, transporte y servicios públicos, que en conjunto configuran discriminatoriamente las ciudades. A ellas se suman otras, como las de financiamiento municipal y las de renovación y erradicación urbanas, agravando sus efectos.

En materia habitacional, el Estado provee casas pero expulsa a sus habitantes no solo a áreas suburbanas, sino a condiciones infraurbanas. Sus costos, que se replican día a día y a largo plazo, son endosados por el Estado a los grupos más vulnerables. En la provisión y operación de infraestructuras estatales o concesionadas, cuantitativa y cualitativamente desiguales, se afecta también la equidad y la inclusión. La tarificación de dichos bienes públicos supone posibilidades muy heterogéneas de acceder a ellos, e incluso la exclusión para los sectores de menores ingresos. Más aún, las plusvalías de la inversión pública no captadas por el Estado involucran una redistribución regresiva. Los servicios públicos, complementarios a la vivienda, también suelen ser muy heterogéneos en cantidad y calidad. El Estado, responsable directo o subsidiariamente de ellos, discrimina y segrega mediante su distribución en el espacio. Especialmente, los de salud y educación hipotecan la movilidad social y desmienten la igualdad de oportunidades para los más desposeídos. Los de seguridad y emergencias también resultan discriminatorios, reflejando y agravando la segregación, al extremo de que el Estado deba restarse de territorios en los que no puede ejercer jurisdicción: una vez más el Estado ausente agrava la segregación.

En contraste, y en contextos de “gobernanza de mercado”, el Estado presente como promotor inmobiliario y agente de políticas de empresarismo urbano, suele favorecer proyectos de renovación urbana gentrificadores que terminan por desplazar a los habitantes de las zonas o barrios no solo espacialmente renovados, sino “socialmente renovados” con consecuencias segregadoras, las que se suman a otras más graves acciones de erradicación masiva de tomas y campamentos.

En fin, todo lo anterior se imbrica además con el financiamiento y los presupuestos municipales, integrados habitualmente por ingresos propios y aportes estatales, que reflejan y replican la segregación social urbana. Las grandes brechas de recursos entre ellos, y su muy disímil capacidad de gestión, no les permiten entregar, en cantidad y calidad adecuadas, los servicios de salud, educación o vivienda, incrementando la desigualdad de oportunidades.

La crítica que se formula aquí al Estado y sus políticas no desconoce otras acciones meritorias de variados gobiernos, administraciones locales y agentes estatales en pro de la equidad y la inclusión. Pero la pregunta de Stiglitz (2015) sobre qué hacer con las sociedades desiguales lamentablemente no siempre encontrará respuesta adecuada en el Estado.

## Referencias bibliográficas

- ALFONSO, O. (2012). Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá. *Revista Eure*, vol. 38, N° 114 mayo 2012, pp. 99-123.
- AROCENA, J. (2012). Las instituciones locales en Uruguay. En Pressacco, F. (ed.) *Gobiernos locales en América Latina* (pp. 241-266). Santiago: RIL Editores.
- AYMERICH, J. (2004). Segregación Urbana y Políticas Públicas con Especial Referencia a América Latina. *Revista de Sociología* N° 18- 2004 Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Chile, pp. 117-130.
- BARRERA, A. y NOVILLO, N. (2017). El gobierno de las grandes ciudades: gestión y modelo territorial. El caso del Distrito Metropolitano de Quito. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina* (pp. 145-174). CLAD-UA.
- BARILLAS, C. (2016). Enfoques y avances en materia de ordenamiento territorial y regionalización en Guatemala. En SUBDERE (ed.) *Estudios comparados: descentralización y desarrollo 2016* (pp. 207-215). Santiago: SUBDERE.
- BENSA, J.(2017). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 241-262).
- BLANCO, J. ; BOSOER, L. y APAOLAZA, R. (2014). Gentrificación, movilidad y transporte: aproximaciones conceptuales y ejes de indagación. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58: 41-53 (2014).
- BRAIN , I. y SABATINI, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. Relación entre mercados de suelo y política de vivienda social basada en subsidios a la demanda: estudio en la Región Metropolitana de Santiago. *ProUrbana* N° 4, mayo 2006. <institutedeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\_Mercados/Documentos\_Cursos/Precios\_Suelo\_Alza-Brain\_Isabel-2006.pdf> Consulta 15-01-2018.
- CARRERA-HERNÁNDEZ, A. (2017). El gobierno de la Ciudad de México. Democratización incompleta e inequidad. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 179-208).
- CARRIÓN, F. (2012) Estado de derecho en el marco de la descentralización en Ecuador. En Pressacco, F.(ed.) *op. cit.* (pp. 149-170).
- CONNERLY, Ch. (2002). From Racial Zoning to Community Empowerment The Interstate Highway System and the African American Community in Birmingham, Alabama. *Journal of Planning Education and Research*, Volume: 22 issue: 2, page(s): 99-114. Issue published: December 1, 2002. <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X02238441>> Consulta: 15-01-2018.
- CRAVACUORE, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En Ruano, J y Vial, C. (eds.) *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15-40). Santiago: CLAD-UA.
- CUEYA, B. y CORRAL, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Revista Eure*, vol. 37, N° 111, mayo 2011, pp. 25-45.
- DANGOND-GIBSONE, C. (2012). Descentralización municipal en América Latina. El caso de Colombia. En Pressacco, F. (ed.) *op. cit.* (pp. 111-148).
- DAHER, A. (2016). De cómo Chicago transformó a Santiago: 40 años de gobernanza de mercado. En A. Orellana, F. Link & J. Noyola (eds.): *Urbanización planetaria y reconstrucción de la ciudad* (pp. 141-168). Santiago: Colección Estudios Urbanos UC-RIL Editores.
- \_\_\_\_\_ (2017). Contradicción anarco-metropolitana: descentralización municipal y centralismo regional en Chile. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 69: 133-158.

- DI VIRGILIO, M. y GUEVARA, T. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 12-23.
- DUCCI, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista Eure*, vol. XXIII, Nº69, pp. 99-115, Santiago de Chile, julio 1997.
- FAINSTEIN, S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, Vol. 35, No. 4, March 2000, pp. 451-478.
- FERNÁNDEZ, R. (2011). La ciudad injusta. La política pública y las transformaciones residenciales en el AMBA. En Pereira, P. C. X.(org.) *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina* (pp. 199-230). São Paulo: FAUUSP.
- FISCHER, K.; JÄGER, J. y PARNREITER, C. (2003). Transformación económica, políticas y producción de la segregación social en Chile y México. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona. Vol. VII, núm. 146(127), 1 de agosto de 2003. <[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(127\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(127).htm)> consulta: 15-01-2018.
- GREENE, M. y MORA, R. (2005). Las autopistas urbanas concesionadas. Una nueva forma de segregación. *ARQ*, n. 60 Arquitectura de infraestructura, Santiago, julio, 2005, pp. 56 - 58.
- GRIN, E. (2017). La descentralización en la ciudad de São Paulo: construcción y desconstrucción de las Subprefecturas. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 35-66).
- HEINRICHS, D; NUISSL, H. y RODRÍGUEZ, C. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. *Revista Eure*, Vol. XXXV, Nº 104, pp. 29-46, abril 2009.
- HIDALGO, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Revista Eure*, Vol. XXXIII, Nº 98, pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007.
- HIDALGO, R. ; ZUNINO, H. y ALVAREZ, L. (2007). El emplazamiento periférico de la vivienda social en el Área Metropolitana de Santiago de Chile: Consecuencias socio espaciales y sugerencias para modificar los criterios actuales de localización. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona. Vol. XI, núm. 245 (27), 1 de agosto de 2007. <[ub.edu/geocrit/sn/sn-24527.htm](http://ub.edu/geocrit/sn/sn-24527.htm)> Consulta: 15-01-2018.
- IACOBELLI, A. y RAZMILIC, S. (2012). Ajustes a la política habitacional, un cambio necesario. En Henoch, P. (ed.) *Construyendo Chile. Políticas públicas en viviendas sociales* (pp. 41-61). Santiago: LYD.
- INNOCENTI, D.; MORA, P. y FULGUEIRAS, M. (2014). ¿Densificación como vía para conciliar negocio inmobiliario e integración social?. El caso de la comuna de Santiago de Chile. *Notas Públicas*, Nº 4, diciembre 2014. Santiago: Centro UC Políticas Públicas.
- LAMEIRÃO, C. (2017). Gestión y política en la ciudad de Río de Janeiro. Un panorama sobre las Subprefecturas (1993-2008). En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 67-96).
- LENCIONI, S. (2017). *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência.
- LÓPEZ MORALES, E. (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro suu poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y C. Sociales*. Vol XII, Nº 270 (100) 1 de agosto 2008. <[ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-100.htm](http://ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-100.htm)> Consulta: 16-01-2018.
- \_\_\_\_\_ (2013). Desarrollo inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas metropolitanas chilenas. En López Morales, E.; Arriagada, C.; Jirón, P. y Eliash, H. (eds.). Chile urbano hacia el siglo XXI. *Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la U. de Chile*, pp.140-148. Santiago: Ed. Universitaria.

- LÓPEZ-MORALES, E.; GASIC, I. y MEZA, D. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: Políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista Invi* N° 76, noviembre 2012, vol. 77, pp. 75-114.
- MANSILLA, P. (2011). Autopistas, accesibilidad y desigualdad social: el impacto de las red de autopistas concesionadas sobre la dimensión temporal de las prácticas de movilidad en Santiago de Chile. *Revista Geográfica de América Central* Número Especial EGAL, 2011-Costa Rica II Semestre 2011 pp. 1-12.
- MARCEL, M. (2016). Economía y territorio: ¿existe una relación entre desarrollo territorial, crecimiento e inclusión? En von Baer, H. (ed. general) *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno* (pp. 171-188). Temuco: Ed. UFRO.
- MORA, P.; SABATINI, F.; FULGUEIRAS, M. y INNOCENTI, D. (2014). Disyuntivas en la política habitacional chilena. *Notas Públicas*, N° 3, diciembre 2014. Santiago: Centro UC Políticas Públicas.
- OLIVERA, P. (2011). La ciudad y la gestión neoliberal en el caso de México. En Pereira, P. C. X. (org.). *op. cit.* (pp. 157-183).
- ORNÉS, S. (2011). Caracas segmentada y fragmentada: una construcción desde la normativa y la política urbana. En Pereira, P. C. X. (org.). *op. cit.* (pp. 259-282).
- PECK, J.; THEODORE, N. y BRENNER, N. (2009). Neoliberal urbanism: models, moments, mutations. *SAIS Review* 29 (1), pp. 49-66.
- PEREIRA, P.C.X. (2011). Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades latino-americanas: agentes, produtos e segregação . En Pereira, P.C.X. (Ed.) *Negócios imobiliários e transformações socio-territoriais em cidades da America Latina* (pp. 7-18). São Paulo: FAUUSP, 2011.
- \_\_\_\_\_ (2016). Considerações finais. En Pereira, P. C. X. (org.) *Reconfiguração das cidades contemporâneas. Contradições e conflitos* (pp. 139-144). São Paulo: FAUUSP.
- PÉREZ, X. (2014). Diseño participativo en el ámbito de la vivienda social del Gran Concepción. En Inzulza, J. y Pérez, L.: *Teoría y práctica del diseño urbano para la reflexión de la ciudad contemporánea* (pp. 171-185). Santiago: U. de Chile-U, de Concepción.
- PÍREZ, P. (2012). "Servicios urbanos: la crisis de los modelos (entre lo privado y lo público, lo mercantil y la desmercantilización)", en Ziccardi, A. (coordinadora) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 349-374.
- \_\_\_\_\_ (2013). Distribución eléctrica y desigualdades en la urbanización de América Latina", en Erazo, J. (Coord.) *Infraestructuras urbanas en América Latina gestión y construcción de servicios y obras públicas*, Editorial IAEN, Quito, pp. 175-204.
- \_\_\_\_\_ (2015). Servicios urbanos y urbanización popular: Mercantilización y desmercantilización, en Bolívar, T; Rodríguez, M. y Erazo, J. *Ciudades en Construcción Permanente ¿Destino de casa para todos?*, Caracas, Abya Yala –Universidad Central de Venezuela – CLACSO, pp. 55-79.
- RAZMILIC, S. (2011). Precios, subsidios e incentivos: como los programas habitacionales terminan por predeterminar el valor de las viviendas sociales. En Henoch, P. *op. cit.* (pp. 113-136).
- RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2004). El problema de vivienda de los «con techo» *Revista Eure*, vol.XXX, N°91, pp.53-65, Santiago de Chile, diciembre 2004.
- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R. y FERNÁNDEZ-GÜELL, J.M. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: BID/Universidad de Alcalá.
- SABATINI, F.; CÁCERES, G. y CERDA, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure* v.27 n.82 Santiago dic. 2001. <scielo.cl/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0250-71612001008200002>. Consulta: 15-01-2018..

- SABATINI, F.; RIZZI, L. ; CUBILLOS, G.; ARAVENA, A.; BRAIN, I. y MORA, P. (2008) Aprovechar el potencial gentrificador de la infraestructura urbana de línea para la renovación y reactivación de barrios vulnerables mediante coordinación intersectorial. En Centro de Políticas Públicas UC : *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*, pp. 123-153. Santiago 2008. <<http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/renovacion-y-reactivacion-de-barríos-vulnerables.pdf>> Consulta: 15 -01-2018.
- SABATINI, F. y WORMALD, G. (2013). Segregación de la vivienda social: reducción de oportunidades, pérdida de cohesión. En Sabatini, F.; Wormald, G. y Rasse, A. (eds.) *Segregación de la vivienda social. Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca* (pp. 15-31). Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.
- SAGARIS, L. y LANDON, P. (2017). Autopistas, ciudadanía y democratización: la Costanera Norte y el Acceso Sur, Santiago de Chile (1997-2007). *Revista Eure*, vol. 43, n° 128, enero 2017, pp. 127-151.
- SHILLER, R. (2009). *El estallido de la burbuja. Cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella*, Barcelona: Gestión 2009.
- STIGLITZ, J. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Buenos Aires: Taurus.
- VELASQUEZ, M. (2013). Incidencia de la conformación histórica de la movilidad urbana en el fortalecimiento de desigualdades económicas y la segregación sociocultural. ALAS 2013 – Chile .GT 07 – Desarrollo Territorial y Local: desigualdades y descentralización, pp. 1-10. <[http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7\\_AugustoVelazquez.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7_AugustoVelazquez.pdf)> Consulta 15-01-2018.

Recebido [Abr. 30, 2018]

Aprovado [Nov. 01, 2018]