

Ponencia

Prácticas de movilidad cotidiana y exclusión social. El caso de la autopista Acceso Sur – autopista de la injusticia, en el área metropolitana de Santiago de Chile

Por Paulette Landon y Beatriz Rodríguez-Milhomens

Departamento de Trabajo Social, Universidad Alberto Hurtado

Esta ponencia se enmarca en un proceso de investigación que procura describir y comprender las formas y estrategias de movilidad cotidiana de las familias que habitan en zonas urbanas que han sido intervenidas por obras de gran impacto, fundamentalmente en infraestructura vial (el caso de la Autopista Acceso Sur, en su paso por las comunas de Puente Alto y La Pintana), pero no exclusivamente; otras políticas de intervención urbana –como el Transantiago- emergen como factores explicativos en muchos cambios en las estrategias de movilidad de familias vulnerables, que residen en espacios intervenidos.

La presentación busca enfatizar dos dimensiones principales:

- (1) Una dimensión institucional de la participación en la política pública urbana; en tan sentido, reconstruir el proceso de construcción de la autopista –caracterizado como emblemático por muchos expertos, por los numerosos conflictos experimentados en su trazado y construcción- e identificar los numerosos actores implicados, sus intereses, sus motivaciones y sus recursos diferenciados permite reconocer la escasa –cuando no nula- participación de las familias residentes en los territorios intervenidos, al menos de manera institucionalizada, y las estrategias vecinales que se implementan, una vez iniciadas las obras.
- (2) Una dimensión político económica, de la participación en la ciudad y los impactos de grandes obras de vialidad que, sin considerar la participación de los residentes, derivan en obstaculizadores de la movilidad cotidiana de muchas familias, agudizando y profundizando así, procesos de segmentación y segregación social que caracterizan a varios sectores de Santiago. En tal sentido, este eje de problematización, se sustenta en una hipótesis central, que estructura en buena medida la investigación de base: moverse *en y a través* de la ciudad es un ejercicio también político, también ciudadano. Asimismo, el acceso a los bienes urbanos es un factor a problematizar.

Parte 1. Sobre la ciudad, como arena de poder

Como se señala más arriba, esta ponencia quiere proponer una reflexión respecto de cómo la ciudad puede concebirse como una 'arena' de poder, sobre todo al considerar que moverse *en* y *a través* de la ciudad, debe ser entendido como un derecho ciudadano, fuertemente encadenado a otros procesos de integración/exclusión social; por otro lado, la política pública urbana y sus impactos sobre la movilidad de las personas (¿existe política pública de movilidad?) exige interrogar sobre los efectos de las concesiones de las redes viales sobre la distribución de los bienes en la ciudad.

Así, la concesión de una gran obra de infraestructura vial debe prever, no sólo la prestación del bien específico que se compromete, en el marco de las reglas del juego establecidas, sino que debe comprenderse también como una (re)distribución de los bienes urbanos, al favorecer algunas accesibilidades, promover algunas direcciones y entorpecer otras, fomentar algunos medios de transporte, relegando otros, en definitiva, favoreciendo a algunos habitantes de la ciudad, en detrimento de otros.

Al iniciar el proceso de investigación y contextualizar el proceso de construcción de la autopista Acceso Sur, los diversos conflictos urbanos que se registraron en el territorio quedaron evidenciados: esta gran obra de infraestructura vial, su construcción, fue compleja, tanto política como institucionalmente. Según se evidencia en el proceso, la conflictividad social que esta obra generaría fue subestimada por los responsables y sus consecuencias sobre el proceso de construcción y puesta en marcha de la obra fueron de enorme envergadura.

Un primer nivel de análisis que abordamos dice relación con su **complejidad institucional 'formal'**: comprender por qué la construcción de una obra de infraestructura vial se extendió por un período tan extenso, por sobre lo planificado, significó rearmar un puzle de múltiples actores, de distintos niveles de responsabilidad e incidencia en el proceso de diseño e implementación de la obra. Sólo a modo de información, la construcción y puesta en marcha de la Autopista Acceso Sur, se desarrolló durante el período de gobierno de cuatro presidentes de la República y la gestión de nueve ministros de Obras Públicas.

En una breve reseña de algunos factores asociados a esta complejidad, podemos mencionar:

- (i) En un mismo territorio (franja de tierra prevista para la mega infraestructura vial) se producen intervenciones incompatibles, todas de carácter público. Así, una franja de tierra fiscal, destinada a la carretera, es intervenida con la construcción de viviendas sociales,

que luego, deben ser expropiadas. Todo eso, es el mismo plazo de tiempo y cuando el conflicto por la mega estructura era incipiente. Pueden identificarse así, decisiones de institucionalidad pública cruzadas e incompatibles entre sí.

- (ii) El carácter interurbano de esta obra –en lugar de urbano, siendo que atraviesa zonas densamente pobladas de la capital- ha significado, cuando menos en el compromiso inicial, un nivel menor de inversión en señalética y pasarelas para la empresa concesionaria.
- (iii) La relativamente marginal participación de los municipios en el conflicto evidencia el carácter fuertemente centralista del proceso. En tal sentido, y analizando todo el tramo de intervención urbana, puede identificarse una participación tangencial de los municipios de La Granja y La Pintana, fuertemente centrados *“en negociar para beneficios de sus respectivas comunas, todos los recursos posibles con el MOP, MINVU y SERVIU, con el objeto de dar cumplimiento a diversos proyectos locales y territoriales de alto costo económico. Dichas negociaciones no necesariamente formaron parte de las mitigaciones y compensaciones solicitadas por los habitantes de los barrios afectados por la ASS”* (Landon y Rodríguez-Milhomens, en De la Fuente y Mlynarz, 2013)
- (iv) La ausencia de participación comunitaria en los instrumentos de evaluación ambiental previstos en la institucionalidad vigente: *“Según Espinoza et. al., en la participación temprana de las comunidades y particularmente si estas se involucran en los procesos de Evaluación de impacto ambiental, es posible prevenir potenciales conflictos, evitando consecuencias negativas en una etapa en que aún se pueden realizar modificaciones al proyecto, mitigando eventuales daños ambientales desde el inicio e incluyendo aspectos no considerados previamente por el proponente o autoridad pública y ambiental”* (Landon y Rodríguez-Milhomens, en De la Fuente y Mlynarz, 2013, p. 192)

Por otro lado, en el planteamiento de esta problemática, no podíamos desconocer la dimensión política que la decisión del trazado de la mega infraestructura, de su “lugar” en la ciudad, era crucial. Esta autopista, al momento de su planificación y diseño, contó con varias alternativas de trazado; finalmente, la opción se juega en aquella con menores costos de expropiación, por los bajos valores del suelo urbano. Sin embargo, no se prevé la conflictividad social que se generaría y que aumentaría los costos del proyecto hasta valores aún no definidos.

Allí, se identifica un segundo nivel de análisis, que emerge cuando comienza a considerarse el discurso de los habitantes de los sectores en los que esta mega infraestructura se instaló. Este nivel podría denominarse de **ciudadanía** y aunque encuentra su origen al analizar la cronología del conflicto –la participación de los residentes comienza a ser significativa a partir de 2003 y decididamente organizada en 2006, cuando se incorporan a las negociaciones los dirigentes vecinales- gana profundidad teórica cuando, una vez distanciado el conflicto específico por la

construcción, comienzan a emerger los impactos de estas obra en materia de conectividad, accesibilidad y movilidad cotidiana de las familias afectadas en su territorio.

Parte 2. Moverse en y por una ciudad fragmentada, luego de la ASS

Como mencionamos más arriba, el caso que se presenta, tiene dos dimensiones centrales: antes, presentábamos la dimensión institucional “formal”, que se ve superada por la conflictividad social, lo que redundaba en un aumento, hasta ahora sin estimar, de los costos totales del proyecto. Ahora, “finalizado” el conflicto y con la obra de vialidad funcionando, proponemos hacer foco en una segunda dimensión: el acceso a los bienes urbanos y el fenómeno de la movilidad cotidiana en el contexto de una ciudad fuertemente fragmentada, como lo es Santiago.

Así, postulamos en primer lugar, que la segmentación y segregación territorial que caracteriza a esta ciudad –y que ha sido abundantemente tematizado y evidenciado- podría estar siendo agudizada por mega intervenciones urbanas, con la autopista Acceso Sur, cuyos procesos de diseño e implementación resultan poco abiertos a la participación del ciudadano de a pie. Luego, la construcción de la autopista Acceso Sur, en los tramos localizados en la comuna de Puente Alto y La Pintana, ha impactado las estrategias de movilidad cotidiana de los habitantes, profundizando procesos de exclusión social. Por último, se quiere evidenciar que la intervención vial en análisis constituye una de varias medidas de planificación urbana que, sin consulta ni participación de las comunidades, han devenido en procesos de aislamiento urbano –efecto borde, segregador- o de desconexión urbana –efecto barrera, segmentador- para los territorios en análisis.

Como ya se presentó, las familias residentes en los sectores afectados por la construcción no fueron consultadas, incorporadas, ni consideradas en el proceso de diseño de la propuesta. Y en la etapa de construcción inicial, sólo se produjo al momento de las expropiaciones, que tuvieron un carácter individual y atomizado; esta estrategia –probablemente evaluada como exitosa, en un inicio, por la empresa concesionaria- desató un nuevo foco de conflicto con posterioridad, cuando los afectados comienzan a compartir la experiencia de expropiación y cuando la información comienza a asumir una dimensión más grupal, más colectiva.

Pero esta falta de consideración en el diseño y la implementación de la autopista de las familias directamente afectadas, tiene una dimensión política adicional a la de participación concreta en una decisión urbana específica. Esta obra de infraestructura vial y otras intervenciones urbanas de envergadura –inconsulta con las comunidades afectadas- también impacta sus movildades cotidianas, sus accesibilidades y con eso, su participación en el espacio local y metropolitano.

De esta manera, la movilidad urbana, la posibilidad de moverse en y a través de la ciudad, debe ser entendida como un derecho. Pero “hacer uso” de la ciudad no es posibilidad homogénea: depende, como otras oportunidades, de la ubicación socio espacial y socioeconómica de las personas y de variables socio demográficas claves, como la edad, el género e incluso, el nivel educativo, muy relacionado con las competencias para moverse en ciudades complejas. Asimismo, la dimensión biográfica de la movilidad –también llamada movilidad residencial, aquella que dice relación con la ubicación en la ciudad de las personas a lo largo de su vida- impacta las competencias en movilidad, y con eso, las posibilidades de uso del territorio urbano.

Por eso, moverse *en y por* la ciudad es un derecho y entenderlo así tiene connotaciones profundamente políticas sobre las formas de *hacer* la ciudad; en su planteamiento ideal, los criterios de mercado no deberían ni podrían ser los únicos orientadores de las decisiones, tal como sucede con otros derechos básicos, como la salud, la educación y la vivienda, por nombrar algunos ejemplos.

Así, hemos identificado algunas paradojas en torno a cómo se estaría ejerciendo este derecho en la ciudad; la construcción de grandes obras de infraestructura vial significaría:

- * Que unos (las personas con acceso a vehículo y capacidad de pago de peajes urbanos) se mueven más, a velocidades mayores; otros (los peatones y, particularmente, los residentes en los territorios intervenidos) tienen dificultades para la movilidad en su escala local y sus trayectos son enlentecidos.
- * Que unos (los automovilistas) circulan más y en mayores distancias que otros (los peatones y residentes), que ven limitados sus movimientos cotidianos y reducida su escala de circulación.
- * Que unos (los automovilistas) ganan espacios para circular mientras otros (los peatones y residentes) pierden espacios que, en algunos casos, constituían *lugares* (en el sentido de Augé) de significación e importancia.

Pero este planteamiento gana complejidad adicional al ser contextualizado en un espacio urbano segmentado y segregado, como lo es Santiago.

Chile en general, y Santiago en particular, presenta indicadores de desigualdad social y económica preocupantes. Para efectos de este trabajo, más que presentar evidencia específica en tal sentido –lo que, por otra parte, ha sido muy trabajado y difundido en otros espacios de producción académica- quiere enfatizar una “consecuencia” de aquello: la creciente distancia –física y simbólica- entre distintos grupos sociales, debilitando lazos y con ello, la idea de comunidad.

Como sosteníamos en otro trabajo, y en base al trabajo de Ruben Katzman,

“la segregación residencial refuerza procesos de ‘desafiliación’, no sólo simbólica sino también social, con otros sectores socioeconómicos y culturales (...) Esta desafiliación implica, entre otras cosas, una menor interacción horizontal y vertical con personas, hogares o instituciones que no están en situación de pobreza. Pero la desafiliación también se produce ‘hacia adentro’. La destrucción de las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación con carácter promocional, inclusive entre los mismos habitantes de los barrios en pobreza, constituye un aspecto preocupante, toda vez que redunde en un abandono del espacio público y en una erosión de los pocos activos con los que cuentan las personas para enfrentar siniestros coyunturales y estrategias de superación” (Landon y Rodríguez-Milhomens, en De la Fuente y Mlynarz, editoras, 2013)

Hacer foco en la movilidad urbana como derecho –y la ciudad, con sus diferentes dimensiones como oportunidad para la satisfacción de necesidades, tanto materiales como simbólicas- supone entender cómo la construcción de grandes estructuras viales, con efectos profundamente diferenciados según sea la relación con aquella (como *usuario*, para el automovilista; como *entorno* o *frontera*, para el vecino residente) viene a fragmentar aún más la ciudad y, con esto, a aumentar las distancias entre los distintos grupos socioeconómicos.

Asimismo, desde la perspectiva de las familias pobres que residen próximas a la autopista, su construcción significó, en algunos casos, la alteración de sus estrategias de movilidad cotidiana, tanto de forma directa –impidiendo el paso y la accesibilidad- o en forma indirecta –por ejemplo, por la generación de sitios eriazos o la degradación de espacios públicos, que afectan la seguridad.

En particular, ¿qué implicancias directas y concretas podría tener estas *mega* intervenciones urbanas sobre la movilidad cotidiana de estas familiar vulnerables, residentes en los terrenos donde se localizan? Del trabajo de campo de la investigación que sustenta esta ponencia, que aún está en curso, podemos destacar:

(i) *Movilidad intercomunal con motivos laborales/productivos*

Los trabajadores, residentes en estas comunas, tienden a tener movilidad *intercomunal*, esto es, salen de sus comunas de residencia a ejercer labores productivas. Lo anterior se explica, por la

concentración de empleos en el centro comercial y en los sectores donde reside las élites, empleos fuertemente vinculados a servicios.

En particular, la tendencia que comenzamos a delinear, dice relación con que los hombres son quienes tienen mayor movilidad metropolitana, explicada fuertemente por el ejercicio de su rol de proveedor y por el tipo de actividad que ejerce, no localizada en la comuna. De esta manera, algunas estrategias de movilidad hacia los lugares de trabajo, se vieron fuertemente impactadas por las intervenciones urbanas de gran magnitud, como lo es la Autopista y el Transantiago, no solo con las modificaciones de recorridos, sino con la infraestructura asociada (corredores, por ejemplo).

(ii) Movilidad intercomunal local, con motivo de acceso a servicios

Las familias residentes próximas a la Autopista tienen movilidades *intercomunales locales*, esto es, utilizan servicios localizados próximos a sus hogares, pero en comunas distintas a las de residencia (la autopista constituye el límite, por ejemplo, entre las comunas de Puente Alto y La Pintana).

Así, servicios educativos y de salud localizados en La Pintana, más precisamente en el sector de El Castillo, derivan en movilidades locales cotidianas para familias de Puente Alto, localizados próximos a la caletera de la Autopista; la puesta en marcha de la obra de vialidad impactó sus recorridos diarios, entre otras cosas, por razones de seguridad (asociado tanto a delitos como a falta de señalética).

Una estrategia similar, podría estarse produciendo a la inversa: para servicios comerciales, muchas familias de El Castillo, comuna de La Pintana realizan movilidades cotidianas (o semanales, cuando menos) hacia Puente Alto. En tal sentido, la Autopista parece haber tenido un menor impacto y el Transantiago, con su modificación de recorridos, emerge como factor explicativo para las dificultades en la movilidad intercomunal local y para la modificación de algunas estrategias.

(iii) Movilidad intracomunal e intrabarrial fuertemente restringida

Por último, la *movilidad intracomunal* e incluso *intrabarrial*, para las familias que residen próximas a la Autopista, puede constituirse según la evidencia preliminar, como la más afectada: la falta de cumplimiento de algunos compromisos de mitigación por parte de la empresa concesionaria ha derivado en sitios eriazos extensos, sin iluminación ni servicios de caminería, con fuerte impacto en la seguridad de las familias. En este punto, y como se presentó más atrás, la definición de esta gran obra de infraestructura como interurbana significó la no consideración por parte de la

empresa, de señalética básica para la movilidad (carteles, semáforos, pasarelas), en una zona densamente poblada.

En este sentido, un proceso de segregación y exclusión social muy pronunciado, que ya se verificaba en estos territorios, se vio agudizado con la instalación de la Autopista, sobre todo por las dificultades que supone para la movilidad intracomunal o barrial, la escasez de señalética, de pasarelas –que además son cooptadas, en algunas horas del día, por grupos delictuales- y la existencia de sitios eriazos, no intervenidos aún, pero que constituyen parte de los compromisos de mitigación derivados de la instalación de la infraestructura.

A modo de síntesis

De esta manera, podríamos concluir, muy preliminarmente, que las externalidades negativas de esta infraestructura vial fueron subestimadas, sobre todo, aquellas que dicen relación con familias pobres, residentes en los sectores intervenidos. Considerar, como lo hace en esta investigación, la movilidad como un derecho para el acceso a las oportunidades –y los riesgos- que ofrece la ciudad, implica conceptualizar de otra manera (seguramente más ambiciosa y exigente) los análisis de impacto que se realizan para este tipo de proyectos y sus definiciones, realizadas en general, desde una centralidad político administrativa, y con una participación muy tangencial de las municipalidades y nula de otras institucionalidades de carácter local y vecinal. Y todo esto, en el marco de una ciudad ya segmentada y segregada; estas grandes obras de infraestructura vienen a agudizar complejos procesos de exclusión social.

Puede postularse, preliminarmente, que para el caso de Bajos de Mena, comuna de Puente Alto, donde la Autopista bordea el sector, se genera un **efecto de barrera** que refuerza la idea de *ghetto*, de encierro, de aislamiento del sector. De hecho, las familias declaran no haberse percatado del inicio de las obras sino hasta que comienza a modificarse su entorno más próximo, por ejemplo, por la intensificación del paso de camiones por las escasas avenidas del sector (principalmente Eyzaguirre) o por razones de accesibilidad a zonas como Pirque, para efectos de recreación y esparcimiento.

Por su parte, para el caso de El Castillo, comuna de La Pintana, el efecto de la obra parece relacionarse más con un **efecto de partidura** del territorio, de intervención violenta sobre una comunidad ya fragmentada. Y parecen ser consistentes los inicios de las obras: estas familias sufrieron rotura de vidrios y paredes, por los movimientos de tierra y el pasaje de pesadas maquinarias, muy próximo a sus viviendas, desde los inicios mismos de la obra.

De esta manera, considerar una mega intervención vial como lo es la Autopista Acceso Sur, tanto en su proceso de diseño, construcción y puesta en marcha –donde se evidencian debilidades en diferentes aspectos de las reglas del juego establecidas- como en implicancias que se derivan una vez implementada –donde las familias han re(elaborado) estrategias para la movilidad cotidiana, luego de una profunda transformación de su entorno de residencia- constituye un buen ejercicio para la problematización de la ciudad y las formas de configurarla, tanto desde una perspectiva central de la planificación urbana, como desde la perspectiva de la familia residente que, considerado su derecho a “moverse” en la ciudad, podría (y sería deseable) establecer y modificar las reglas del juego, para las grandes obras que afectan su entorno de residencia y su relación con la ciudad.