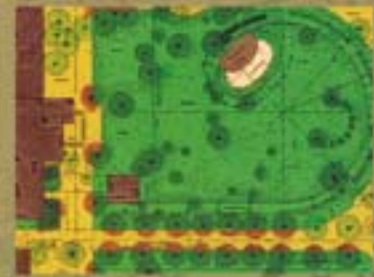
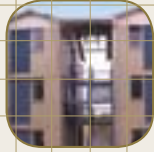
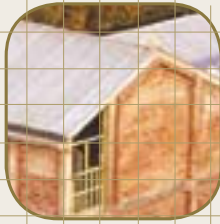


CAPÍTULO

2



Chile: Momentos Urbanos
y Demográficos del Siglo Veinte



Chile: Momentos Urbanos y Demográficos del Siglo Veinte

Orientaciones Generales

El capítulo está destinado, en lo fundamental, a explicar el contexto demográfico y urbano que debieron enfrentar las distintas generaciones de políticas y programas habitacionales en Chile a lo largo del siglo XX.

El examen de dicha trayectoria permite entender las demandas sectoriales que derivaron de las distintas fases del crecimiento de la población, de la urbanización y formación de requerimientos de vivienda, traducéndose en un telón de fondo frente al cual se sucedieron distintos modelos de solución al problema de la vivienda. Hay que destacar que nuestro país llegó al siglo XXI constituyéndose en un caso pionero en absorber el déficit habitacional. Esto, no obstante que, al igual que los demás países latinoamericanos, experimentó distintas fases en su dinámica urbana, demográfica y de desarrollo relativo, manifestando sendos procesos de migración rural-urbana, urbanización explosiva e inestabilidad del patrón de distribución espacial de la población, sucedidos después por períodos de apaciguamiento relativo de los momentos urbanos y de la población. Lo medular es que los distintos sistemas de vivienda social implementados a lo largo del tiempo, así como el balance de fortalezas y debilidades, deben ser mirados con la perspectiva de los procesos y dimensiones que se hace referencia en esta sección.

Producto del largo proceso del siglo XX, Chile incrementó su población de 2,7 millones de habitantes (hacia fines del siglo XIX), hasta algo más de 15 millones el año 2002. El porcentaje de urbanización de la población en igual lapso, ascendió desde menos del 40% a cerca del 90%, consolidándose un país eminentemente urbano, habiendo experimentado los años de urbanización más acelerada o explosiva durante las décadas de los sesenta y setenta (período de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo). A lo largo del siglo, este país fue conformando un patrón o estructura urbana con fuerte protagonismo

del área metropolitana del Gran Santiago, la que ejerce una gravitación demográfica que asciendió del 10 al 36% en un siglo, planteando que los problemas metropolitanos de la vivienda social hayan sido un componente importante de la historia del diseño y evaluación de las políticas habitacionales, en especial lo referente a los problemas de equipamiento, expansión urbana y segregación que han explicado la creciente centralidad de la cuestión urbana en los objetivos estratégicos sectoriales.

Igualmente, se suceden importantes cambios relacionados de población y avance del desarrollo social, combinándose cambio de la estructura de edades, mejoramientos de las tasas de fecundidad y mortalidad, y avance en el proceso de transición demográfica. Esta evolución, sumada al cuadro de institucionalización y maduración de políticas y programas, da por resultado que Chile haya logrado mejoras paulatinas en los índices de viviendas cada mil habitantes, y hacia fines de siglo, el logro inédito a nivel de países en vías de desarrollo de congelar y absorber el déficit habitacional.

El Capítulo se compone de cinco secciones. En primer lugar, la referencia al avance de la urbanización; en segundo término, la evolución de la estructura de localidades; en tercer lugar, la evolución de la primacía metropolitana (antecedente relevante en un país con tendencias seculares a la concentración demográfica en un área metropolitana central). Seguidamente, se hace referencia a la dinámica de la población, caracterizada por su avance en el proceso de transición demográfica. Finalmente, el quinto apartado, es la reconstitución de antecedentes que dan cuenta de los avances logrados en la disponibilidad de viviendas para la población, sentido esencial de los sistemas de provisión de vivienda social, implementados durante el siglo XX en Chile.

2.1. Evolución de la Urbanización

Durante la primera década del siglo XX las ciudades chilenas comenzaron a aumentar su importancia relativa respecto a los sectores rurales, que hasta entonces concentraban la mayor parte de la población. En la década de 1930, por primera vez el campo deja de crecer y la ciudad crece más, comenzando ésta a cubrir terreno agrícola. Se conforma, de este modo, un nuevo tipo de sector popular, ya no campesino, ni trabajador nómada, más bien urbano, obrero o trabajador del sector terciario, insertándose precariamente en la trama laboral y urbana de su nuevo mundo.

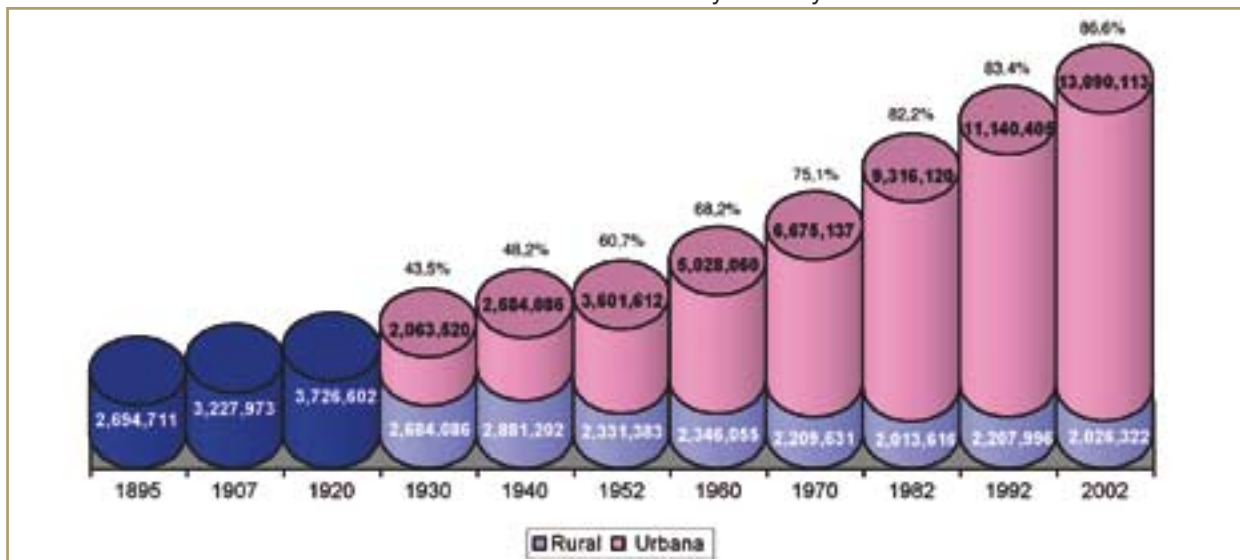
El Gráfico 1 muestra que entre 1930 y 1952 la población urbana pasó de representar el 40%, a constituir el 60% de la población total. En los 30 años siguientes, el país continuó creciendo más en sus áreas urbanas, para atravesar la barrera de 80% de urbanización en 1982. Durante el siglo la población rural incluso decreció desde 2,6 millones de personas en 1930 a 2 millones de habitantes en el 2002 (Gráficos 1 y 2).

Desde 1952 a 1982 la población creció en tasas superiores al 20% que alcanzaron su *peak* en el período 1970–1982, con 28% de porcentaje de crecimiento (Gráfico 2), para luego desacelerar su ritmo en los ochenta y los noventa. El crecimiento demográfico estuvo acompañado de un importante aumento de la población urbana, que se refleja en tasas de crecimiento urbano de 40% entre los períodos de 1952–1960 y 1970–1982, y de 33% entre 1960 y 1970 (Gráfico 2).

Pese a que el concepto de urbano–rural ha variado a lo largo del tiempo, lo que para algunos pudiera afectar la comparabilidad de los datos (ver Recuadro 1), es posible apreciar la magnitud del proceso de urbanización también a través del análisis de la evolución de la población en las ciudades. Si bien según la definición de INE (1992) las ciudades son entidades urbanas de más de cinco mil habitantes¹, se ha escogido analizar a los centros urbanos de 40 mil y más habitantes, dado un tamaño suficiente para sustentar su propio desarrollo. En el siguiente acápite se aborda este tema.

Gráfico 1

Chile 1895 - 2002: Total Población Urbana y Rural* y % de Urbanización



Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1895 a 1940: CHILE. SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. XII Censo General de Población y I de Vivienda. Tomos II al VI. Santiago, 1953?. 1952 a 1992: CELADE. Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950 - 1990). Boletín Demográfico, Edición Especial. Mayo 2001. 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002 en www.ine.cl, Agosto, 2003.

* Sólo desde el Censo de 1930 se tiene información de la distribución de la población según localización urbana y rural.

¹ Y son entidades urbanas aquellas que "poseen concentraciones de viviendas con más de 2.000 habitantes y las que fluctúan entre 1.001 y 2.000 que tienen el 50% o más de su población económicamente activa dedicadas a actividades secundarias y/o terciarias", además de los centros turísticos con más de 250 viviendas. "Las entidades urbanas se clasifican en ciudades o pueblos" (INE, 1992, p.7).

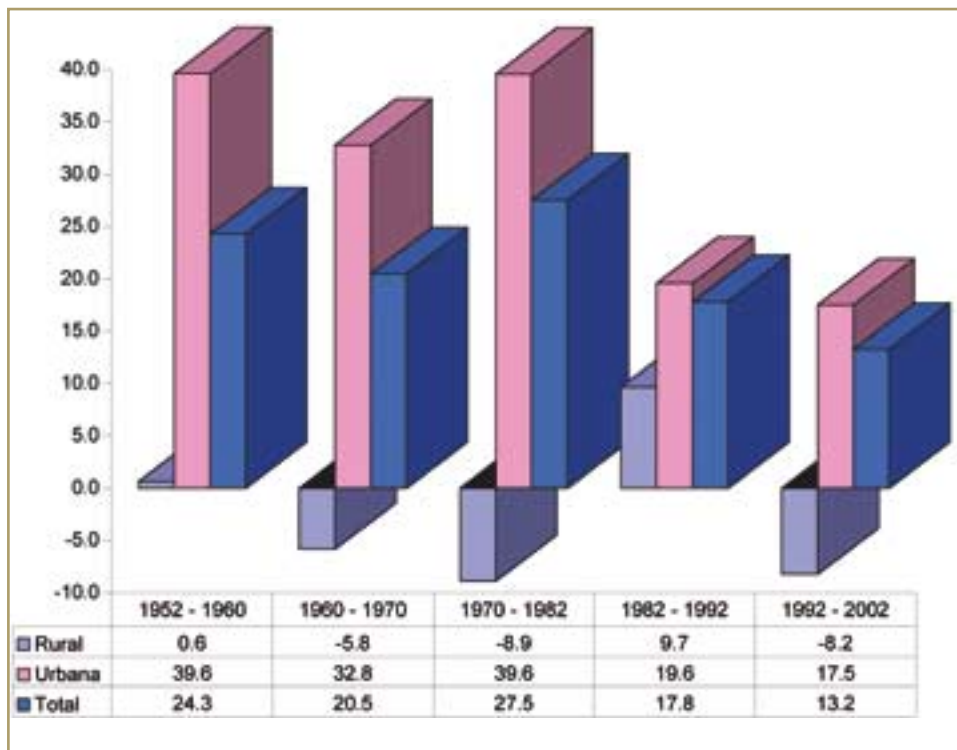
En Chile, la urbanización ha mostrado un importante componente de metropolización. El último censo del siglo XIX mostró a sólo dos ciudades con un poco más de cien mil habitantes: Santiago y Valparaíso. En 1952, la capital ya tenía 1,4 millones de habitantes, mientras que Valparaíso recién alcanzaba los trescientos mil, siendo la ciudad más grande después de Santiago. Entre 1907 y 1952, el país aumentó 1,8 veces su tamaño, mientras que la urbe central lo hizo en 4,3 veces, concentrando a un cuarto de la población del país. A principios del siglo XXI, Santiago superó los 5 millones de personas, localizando a más de un tercio de la población del país, aun cuando desde la década de 1980 ya había desacelerado su ritmo de crecimiento. El tercer acápite se refiere específicamente al crecimiento y desarrollo urbano de las tres metrópolis chilenas: Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción.

El crecimiento demográfico es posible por dos tipos de razones. Una sociedad tiene más personas debido al crecimiento natural de la población, resultante de un incremento del saldo positivo entre natalidad y mortalidad. Una segunda fuente de crecimiento es el referido a los movimientos migratorios. Ésta explica más fuertemente las diferencias entre el crecimiento demográfico de las áreas urbanas respecto del total país. Mientras, en las áreas rurales la tendencia del siglo fue tener saldos migratorios negativos, debido a que la población que dejó el campo se movió hacia los centros urbanos. El cuarto acápite da cuenta de la evolución de los indicadores durante el siglo, que reflejan también, entre otras cosas, las mejorías en las condiciones de vida de la población.

Uno de los principales factores que influyen en los cambios de las condiciones de vida de la población son los relacionados con el sector vivienda. El quinto y último acápite de este capítulo aborda este tema.

Gráfico 2

Chile 1952 - 2002: Porcentaje Crecimiento Población: Urbana, Rural y Total



Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1952 a 1992: CELADE. Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950-1990). Boletín Demográfico, Edición Especial. Mayo 2001. 2002. INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002, en www.ine.cl, Agosto, 2003.

¿Qué se entiende por “urbano”?

El concepto de “urbano” es usado para denominar los lugares caracterizados como tales por sus condiciones poblacionales. Los criterios utilizados para identificar las zonas urbana y rural varían de un país a otro, y además tienen variaciones en el tiempo dentro de un mismo país, que dificultan la comparabilidad (INE, 2002). No existe consenso en los criterios comunes para la definición de lo urbano y lo rural entre los diferentes países. Rodríguez (2004) señala la existencia de al menos cinco tipos de definiciones: i) las numéricas, basadas en criterios tales como número de habitantes, cantidad de viviendas en una zona o densidad demográfica; ii) las político-administrativas, “que aluden a la posición de una localidad dentro de la estructura político-administrativa”; iii) según cantidad de equipamiento, es decir, existencia de infraestructura y servicios en una localidad; iv) según funcionalidad, “tipo de actividad económica predominante”; v) según criterios paisajísticos, tales como rasgos edilicios o características del entorno; vi) legales, “estatus de una localidad definido *ex-ante* por una ley o por una disposición normativa oficial”. (Rodríguez, 2002, p.27). De todas estas definiciones el más comparable es el tamaño de la población.

Según el INE², en el documento “Glosario” del Censo de 2002, “se entiende como ‘Entidad Urbana’ a un conjunto de viviendas concentradas, con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000, con el 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente, los centros que cumplen funciones de turismo y recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan el requisito de población, se consideran Entidades Urbanas. En consecuencia, área urbana es el conjunto de las entidades urbanas.(...) En el caso de los dos últimos Censos realizados en Chile (1992 y 2002), las definiciones han sido las mismas”.

En Chile se han utilizado diferentes criterios para la distinción urbana-rural, que se resumen en el siguiente esquema:

Esquema R1

CHILE: CLASIFICACIÓN URBANO-RURAL

AÑO	CRITERIO PRINCIPAL	CRITERIO SECUNDARIO
1952	Jerarquía político administrativa	Actividad Productiva
1960	Paisaje	Equipamiento y servicios
1970	Tamaño Población	Equipamiento y servicios
1982	Paisaje	Tamaño Población
1992 y 2002	Tamaño Población	Actividad Productiva

Fuente: Rodríguez, 2004, p. 29

² Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

2.2 Evolución de la estructura de Localidades Urbanas

La población en ciudades de 40 mil y más habitantes aumentó, en Chile, desde menos de 420 mil, hacia fines del siglo XIX, hasta más de 10.3 millones según el Censo del 2002 (68% de la población nacional)

Mientras, al 2002 se contaban 29 ciudades mayores a 40 mil habitantes, el último censo del siglo XIX mostró a una sola ciudad alcanzando esa cifra de habitantes: Concepción (Tabla 1), además de las ciudades de Valparaíso y Santiago ya comentadas, que superaban las cien mil personas. Estas tres ciudades mantienen, durante todo el siglo, los tres primeros lugares en cuanto a magnitud de población que albergan.

El primer censo del siglo XX constató el ingreso de Iquique en la categoría de urbes de cuarenta mil y más; aunque esta ciudad no estabiliza su tendencia al crecimiento hasta después de 1940³. Trece años más tarde, el censo de 1920 indica a Viña del Mar⁴ y Antofagasta, como las nuevas urbes que atraviesan esta barrera. Este censo también muestra a la capital del país superando por primera vez la barrera de las 500 mil personas.

El censo de 1930 muestra a Talca como la nueva ciudad de 40 mil y más habitantes. Diez años más tarde se incorpora la comuna de Talcahuano⁵.

Durante la segunda mitad del siglo XX, junto con aumentar el número de ciudades de 40 mil habitantes y más, se incrementaron las urbes de tamaños intermedios (cien mil y más, pero menos de quinientos mil habitantes). En 1952, trece ciudades tenían cuarenta mil y más habitantes,

concentrando al 42% de la población (Tablas 1 y 2 a continuación). De éstas ciudades, una ya había superado el millón de personas (Gran Santiago); mientras que sólo dos tenían 100 mil y más habitantes: Gran Valparaíso –que ya tenía 100 mil habitantes en 1885– y Gran Concepción –que alcanzó los 100 mil habitantes en la década de 1950–. El 2002, veintinueve ciudades tenían 40 mil.

En 1960, el aumento de la población de la década anterior se reflejó en que seis ciudades más alcanzaron la barrera de los cuarenta mil habitantes, albergando al 51% de la población del país. Por su parte, el Gran Santiago superó los 2 millones de personas, concentrando al cuarto del país.

Recién el censo de 1970 mostró a 3 nuevas ciudades que se consolidaron con 100 mil y más habitantes: Antofagasta, La Serena–Coquimbo y Temuco; mientras que Gran Valparaíso dio un salto demográfico, pasando a concentrar a más de medio millón de personas. Diez años después, Gran Concepción también se unió a este selecto grupo, siendo junto al Gran Valparaíso y hasta el 2002, las dos únicas ciudades en el rango de 500 mil y más, y menos de 1 millón. El censo de 1982 también señaló el aumento de población en ciudades de 100 mil y más, incorporándose durante el período a este grupo las urbes de Iquique, Rancagua, Talca, Arica, Chillán y Valdivia. Diez años más tarde lo hacían Osorno, Calama, Puerto Montt y Punta Arenas; y el 2002, Copiapó, Los Ángeles y Curicó.

³ Iquique presenta grandes fluctuaciones en su cantidad de habitantes hasta la década de 1940; probablemente asociado a la dinámica y declinación de la actividad salitrera, haciéndolo salir y entrar de la categoría de ciudad de 40 mil y más. Los cuarenta mil habitantes de 1907 bajan a 37 mil en 1920, para luego aumentar a 46 mil, una década más tarde. El censo de 1940 informa 38 mil habitantes habitando en Iquique. Entre 1940 y 1970, su tasa de crecimiento fue levemente superior que la del país (manteniéndose más o menos constante en torno el 27% en cada período intercensal). Entre 1970 y 1982, y entre 1992 y 2002, Iquique presentó un aumento explosivo de su población (71% y 56% de crecimiento respectivamente), para comenzar el siglo XXI con más de doscientos mil habitantes.

⁴ Este análisis considera la conurbación de la población urbana de las comunas de Viña del Mar y Valparaíso como un solo conglomerado urbano –Gran Valparaíso– recién desde el censo de 1952.

⁵ Si bien la población urbana de Talcahuano forma parte del Gran Concepción, el análisis lo considera sólo después de 1952. Entre otras razones porque no se cuenta con información desagregada a nivel urbano-rural de la población de la comuna de Talcahuano con anterioridad a dicho censo.

Tabla 1
1895 – 2002 Ciudades de 40 mil habitantes y más:
Total ciudades según rangos de tamaños y total población

AÑO	40 mil y más; menos de 100 mil hab.	100 mil y más; menos de 500 mil hab.	500 mil y más; menos de 1 millón de hab.	1 millón y más hab.	Total de ciudades	Total Población en ciudades de 40 mil y más
1895	1	2	-	-	3	418.687
1907	2	2	-	-	4	591.218
1920	3*	1	1	-	5	847.953
1930	5	1	1	-	7	1.164.974
1940	6	1	1	-	7	1.501.047
1952	10	2	-	1	13	2.483.672
1960	16	2	-	1	19	3.731.038
1970	17	4	1	1	23	5.152.859
1982	11	9	2	1	23	7.144.420
1992	10	13	2	1	25	8.819.855
2002	10	16	2	1	29	10.360.801

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1895 a 1940: CHILE. SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. XII Censo General de Población y I de Vivienda. Tomos II al VI. Santiago, 1953?. 1952 a 1992: CELADE. Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950 - 1990). Boletín Demográfico, Edición Especial. Mayo 2001. 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002 en www.ine.cl, Agosto, 2003.

* Iquique disminuye su población en este censo a 37 mil personas, por lo que no se considera.

Tabla 2
% de Población en ciudades de 40 mil habitantes y más, según rangos de tamaño:
Total ciudades según rangos de tamaños y total población

AÑO	% de población en ciudades de 40 mil y más hab*.	% de población en ciudades de 100 mil y más hab*.	% de población en ciudades de 500 mil y más hab*.	% de población en ciudades de 1 millón y más hab.
1952	41,9%	33,2%	24,2%	24,2%
1960	50,6%	37,9%	28,1%	28,1%
1970	58,0%	45,5%	37,4%	31,4%
1982	63,1%	55,8%	44,9%	34,6%
1992	66,1%	61,0%	45,8%	35,7%
2002	68,5%	64,3%	45,5%	35,7%

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1952 a 1992: CELADE. Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950-1990). Boletín Demográfico, Edición Especial. Mayo 2001. 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002 en www.ine.cl, Agosto, 2003.

*Incluye siempre a las siguientes categorías.

Mientras que, en 1952, el 60% de la población habitaba en áreas urbanas (Gráfico 1), el 42% lo hacía en ciudades de cuarenta mil y más. Cincuenta años más tarde, los habitantes de ciudades de 40 mil y más representaban el 69% del país mientras que los habitantes urbanos llegaron a 87%.

El Gráfico 3 muestra la distribución porcentual de la población según grandes categorías de centros poblados, en los seis momentos censales de la segunda mitad del siglo XX. Es posible observar, primero, la evidente primacía del Gran Santiago a lo largo del siglo. Segundo, que luego de la categoría de habitantes en áreas urbanas de un millón y más, el grupo más relevante demográficamente hasta el censo de 1970 fue el conformado por los habitantes de áreas rurales. Desde el censo de 1982 y hasta el 1992, este lugar pasó a ocuparlo el grupo de centros urbanos menores de cuarenta mil habitantes. En el 2002, por primera vez esta categoría pasa a corresponder a las ciudades de cien mil y más habitantes, pero menores de quinientos mil.

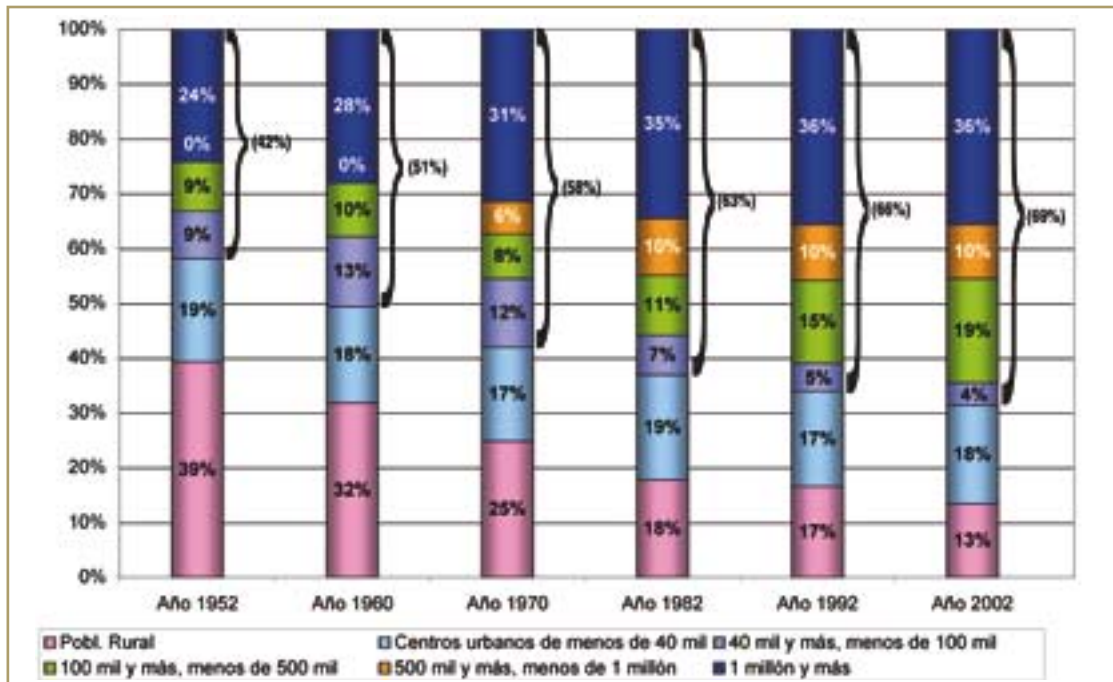
Tercero, es posible apreciar que el porcentaje de habitantes en áreas urbanas menores a los cuarenta mil habitantes se ha mantenido relativa-

mente constante durante la segunda mitad del siglo, en torno al 18%; mientras que la cantidad de personas que habitaba en ciudades del rango de cuarenta mil y más, pero menos de cien mil, llegó a su peak en la década de 1960, para luego decrecer. Ello, principalmente porque un importante grupo de ciudades creció de tal manera que pasó a engrosar el grupo de los cien mil y más habitantes. En 1952, un 9% de la población habitaba en ciudades de cuarenta mil, menores de cien mil; mientras que otro 9% lo hacía en ciudades de cien mil y más, menores de quinientos mil. Diez años más tarde, el censo de 1970 dio cuenta de un incremento de la población en ciudades de cuarenta mil y más, que todavía no alcanzaban la barrera de los cien mil, llegando a representar al 13% de la población total. El año 2002 este grupo representa sólo el 4%, mientras que los habitantes en urbes de cien mil y más –pero menores de quinientos mil– representan, en grupo, la segunda importancia demográfica.

En el siguiente acápite nos referiremos a la evolución de la primacía demográfica de la ciudad capital por sobre las otras urbes, como fenómeno que adquiere el proceso de urbanización en Chile.

Gráfico 3

Distribución de la Población según grandes categorías de centros poblados
Años 1952, 1960, 1970, 1982, 1992 y 2002



Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1952 a 1992: CELADE. Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950-1990). Boletín Demográfico, Edición Especial. Mayo 2001. 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002 en www.ine.cl, Agosto, 2003.

Nota: Entre paréntesis se muestra el porcentaje de habitantes en ciudades de 40 mil y más.

2.3. Evolución de la Primacía Metropolitana

Esta sección analiza la dinámica demográfica de las tres áreas que han sido definidas como metropolitanas: Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción. Tal como se señaló con anterioridad, una de las características del proceso de urbanización que vivió Chile durante el siglo XX, fue la importante concentración de la población urbana en una sola metrópolis: Santiago. Desde tiempos coloniales, Santiago tendió a concentrar la actividad político administrativa, así como parte importante de la actividad económica y cultural del país. Hasta la década de 1910, la población de Santiago era comparable con la de Valparaíso. Desde el censo de 1920 en adelante, se constata la aceleración del ritmo de crecimiento de la población de la Capital, muy superior a la del país y a la de las dos más importantes urbes (Tabla 3). En 1907 –y al igual que en los dos últimos censos

del siglo XIX– la población de Valparaíso equivalía al 60% de la población de Santiago, siendo ambas ciudades las únicas con más de cien mil habitantes. Sumados los habitantes de estas dos urbes, además de los de Concepción –tercera ciudad en orden de importancia demográfica– ese año, menos del 20% de los chilenos habitaba en una de las tres urbes consideradas más tarde como metropolitanas (ver Recuadro 2).

En 1952, uno de cada tres habitantes del país vivía en una de las tres ciudades metropolitanas. Sin embargo, en Santiago ya se hacía evidente la tendencia a la concentración demográfica. Ese año, Valparaíso representaba sólo el 20% de la población de Santiago, año en el que, junto con alcanzar el millón y medio de habitantes, la capital localizó a uno de cada cuatro habitantes de Chile.

Tabla 3

Chile y tres principales centros urbanos (Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción). Población, Tasa de Crecimiento respecto de año anterior y % de población respecto al país, Censos 1885 a 2002.

Año	Chile		Gran Santiago			Gran Valparaíso			Gran Concepción*		
	Población	% Crec.	Población	% Crec.	% del Total País	Población	% Crec.	% del Total País	Población*	% Crec.	% del Total País
1885	2.503.544		189.332		7,6	116.853		4,7	24.180		1,0
1895	2.694.711	7,64	256.403	35,4	9,5	143.092	22,5	5,3	39.837	64,8	1,5
1907	3.227.973	19,79	332.724	29,8	10,3	200.543	40,1	6,2	55.330	38,9	1,7
1920	3.726.602	15,45	507.296	52,5	13,6	236.760	18,1	6,4	64.074	15,8	1,7
1930	4.747.606	27,40	696.231	37,2	14,7	263.338	11,2	5,5	77.589	21,1	1,6
1940	5.565.288	17,22	952.075	36,7	17,1	304.321	15,6	5,5	85.873	10,7	1,5
1952	5.932.995	6,61	1.436.522	50,9	24,2	344.802	13,3	5,8	190.137	121,4	3,2
1960	7.374.115	24,29	2.071.552	44,2	28,1	437.882	27,0	5,9	282.189	48,4	3,8
1970	8.884.768	20,49	2.791.972	34,8	31,4	529.780	21,0	6,0	369.287	30,9	4,2
1982	11.329.736	27,52	3.919.903	40,4	34,6	665.804	25,7	5,9	501.198	35,7	4,4
1992	13.348.401	17,82	4.759.118	21,4	35,7	750.713	12,8	5,6	610.380	21,8	4,6
2002	15.116.435	13,25	5.392.428	13,3	35,7	815.325	8,6	5,4	667.725	9,4	4,4

La cifra de población hasta el Censo de 1940 considera únicamente la población de la ciudad de Concepción.

Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1885 a 1940: CHILE. SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. XII Censo General de Población y I de Vivienda. Tomos II al VI. Santiago, 1953?; 1952 a 1992: CELADE. Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950 - 1990). Boletín Demográfico, Edición Especial. Mayo 2001; 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002 en www.ine.cl, Agosto, 2003.

Los procesos de urbanización y la concentración de población en las tres principales urbes, Valparaíso, Concepción y, en especial, Santiago hasta finales de la década de 1930, se explican en parte importante por desarrollos y crisis que afectaron al país en tres ámbitos: la industria salitrera, la crisis del sector agrícola y el efecto de la construcción del canal de Panamá (ver Recuadro 3).

Luego de la crisis económica que vivió el país durante la década de 1930, en la década de 1940, el país asumió un esquema económico que tendió a aumentar la producción interna, fomentándose la industria nacional. Se crea la Corporación de Fomento (CORFO), cuya labor creativa y propulsora de la industria manufacturera terminó por dar al proceso de desarrollo urbano características explosivas (De Ramón, 1990). Entre 1930 y 1952 Santiago volvió a duplicar su población, concentrando a un cuarto de la población del país.

El Gráfico 4, que muestra la razón de aumento⁶ de la población, según cada censo respecto del

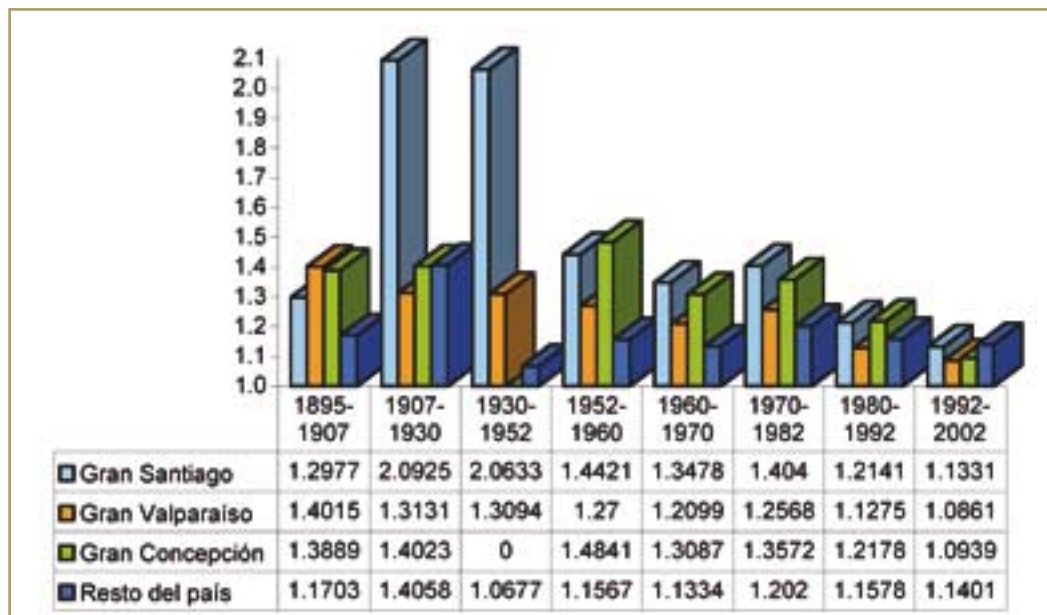
censo anterior, indica que hasta 1907 Valparaíso y Concepción crecieron a ritmos levemente superiores que Santiago y que el resto del país.

Entre 1907 a 1952 el ritmo de crecimiento de la capital superó con creces al de las otras dos urbes que se mantuvieron cercanas a los ritmos de crecimiento de la población total. La población de Santiago se duplicó entre 1907 y 1930; y se volvió a duplicar entre 1930 y 1952.

Entre 1940 y 1970, “la población del Gran Santiago creció a un ritmo superior a 3 por ciento anual, aunque en la década de los años 50 tuvo un promedio levemente superior al 4 por ciento anual. Desde el Censo de 1970 en adelante, se registra una atenuación de la velocidad del crecimiento demográfico de la ciudad capital, coincidente con la moderación del incremento de la población nacional, producto del descenso generalizado de la fecundidad acaecido desde mediados de los años 60” (Guzmán y Rodríguez, 1992 en Rodríguez, 1993: 100).

Gráfico 4

Razón de aumento de la población de Gran Santiago, Gran Valparaíso, Gran Concepción y resto del país, según Censos de 1885 a 2002 (períodos seleccionados)



* Hasta 1940 el dato corresponde a la ciudad de Concepción. Desde 1952 en adelante se considera el “Gran Concepción”. En período 1930-1952 se excluye el dato de Concepción, el cual se distorsiona por efecto de la incorporación de población de otras comunas a su área metropolitana. Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1885 a 1940: CHILE. SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. XII Censo General de Población y I de Vivienda. Tomos II al VI. Santiago, 1953?; 1952 a 1992: CELADE. Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina (1950 - 1990). Boletín Demográfico, Edición Especial. Mayo 2001; 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002 en www.ine.cl, Agosto, 2003.

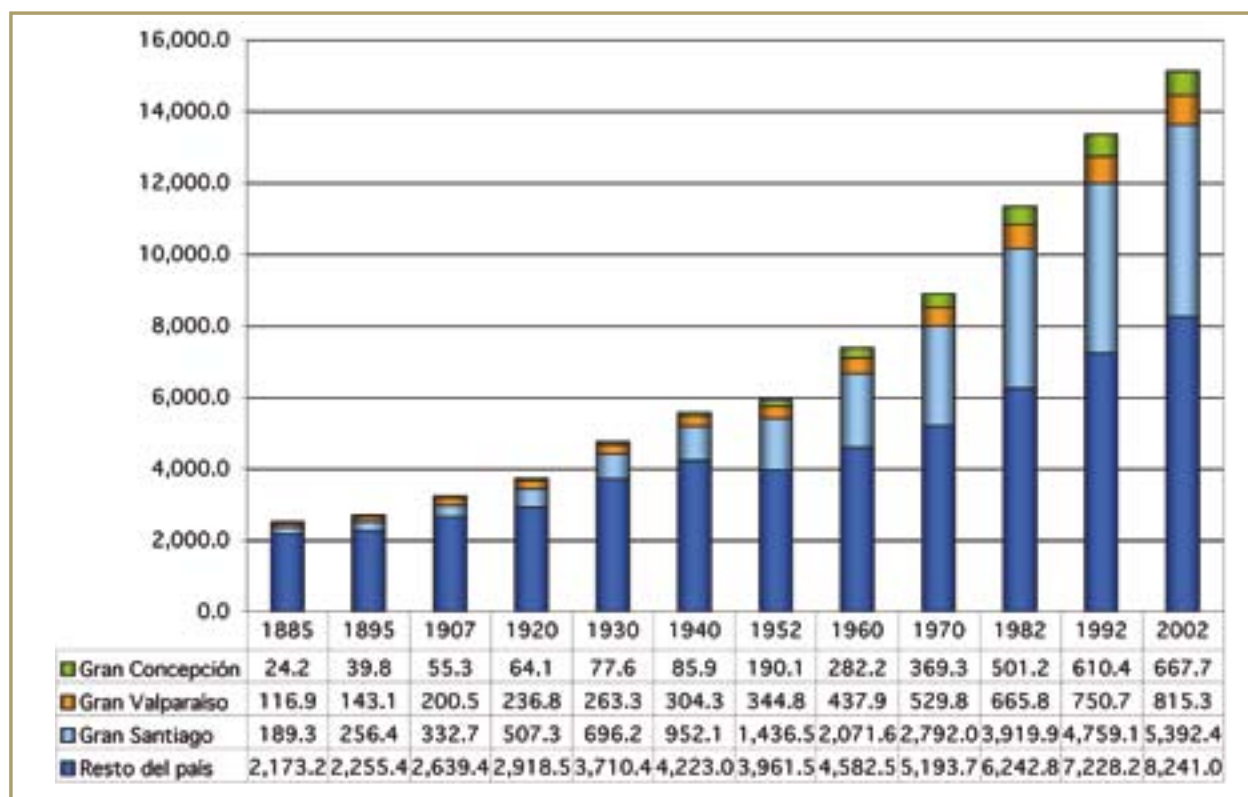
⁶ La razón de aumento muestra la cantidad de veces que la población del año 2 cabe en la población del año 1, en este caso del año censal anterior: población año 2 / población año 1.

Si bien el ritmo de crecimiento de la capital decreció durante la segunda mitad del siglo XX, llegando –al igual que el país– a una tasa de 1,1 entre 1992 y 2002, el diferencial de cantidad de población inicial hace que según datos del último censo, más de un tercio de los habitantes reside en el Gran Santiago (Gráfico 5).

El aumento de la población en la capital del país estuvo acompañado de una expansión de la superficie cubierta por la urbe (Figura 1). “Entre 1900 y 1940 la ciudad pasa de 4 mil a casi 11 mil hectáreas (CED, 1990). En 1982, su extensión llegaba a las 38 mil hectáreas y se estima que en 1987 cerca de 45 mil hectáreas eran ocupadas por el Gran Santiago (SERPLAC Metropolitana, 1991)” (Rodríguez, 1993: 102).

Gráfico 5

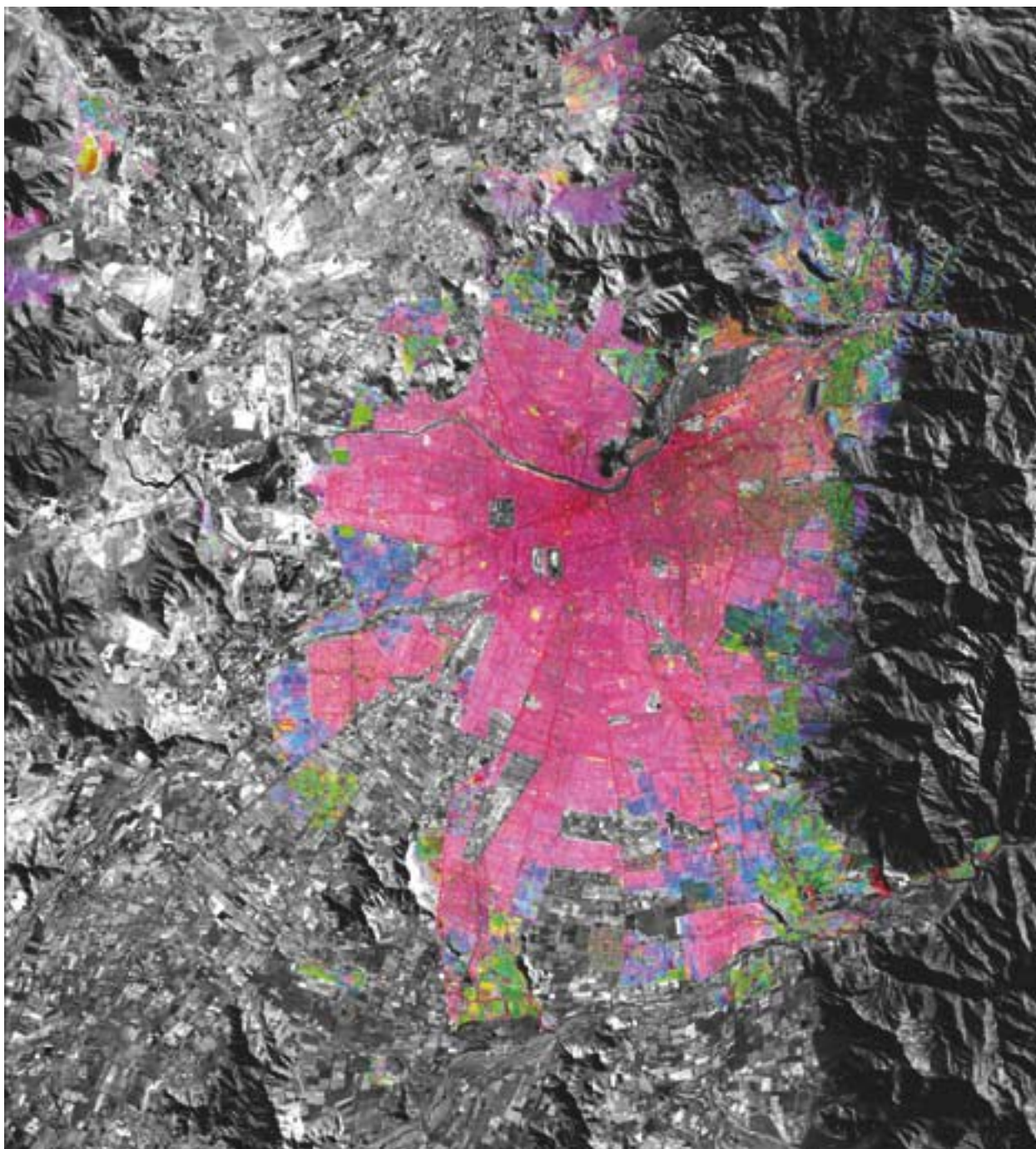
Población en Gran Santiago, Gran Valparaíso, Gran Concepción y Resto del País, según Censos de 1885 a 2002 (Miles de Habitantes)



Nota: Hasta el Censo de 1940 el eje “Gran Concepción” considera únicamente la población de la ciudad de Concepción.
Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: 1885 a 1940: Servicio Nacional de Estadísticas y Censos, 1953?; 1952 a 1992: CELADE, 2001; 2002: INE, 2003.

Figura 1

Cambios en el área urbanizada dentro de los límites del Plan Regional Metropolitano



Simbología:

- = área urbanizada a febrero de 1986;
- = áreas urbanizadas hasta Febrero de 2000;
- = áreas verdes que se mantuvieron sin cambios en este período

Fuente: Pedro Muñoz Aguayo, Coordinador SIG del Observatorio Urbano, DDU - MINVU. Se utilizaron las bandas espectrales de los satélites Landsat 5 TM (1986) y Landsat 7 HTM (año 2000). Cada pixel mide 28.5 mt por lado. La imagen de base corresponde a la banda Pancromática del Landsat 7 HTM (año 2000) con una resolución de 15 mt por pixel.

La definición de Áreas Metropolitanas en la Planificación Urbana

Hasta la década de 1960, la planificación urbana no había considerado algún instrumento especial para las áreas metropolitanas, considerando sólo el nivel “intercomunal”. El Departamento de Planes Metropolitanos, de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del MINVU (Ponce y Pumarino, 1966?, ps.1-2), señaló sobre las áreas metropolitanas que:

Existen tres de éstas, si se entiende por tales aquellos complejos urbanos formados por varios centros contiguos, con estrecha independencia funcional, con un gran tamaño demográfico relativo a los demás centros urbanos del país y una fuerte tasa de expansión de su población, todo lo cual hace suponer que existe la tendencia que aumenten sus diferencias económicas (importancia relativa en la producción de bienes y servicios) y sociales (niveles de ingreso, educacionales, culturales), con el resto del país.

Algunas características que definen estas áreas y le otorgan la importancia mencionada son: i) constituyen complejos industriales que concentran un gran porcentaje del potencial industrial del país. ii) poseen servicios y equipamientos de importancia nacional. iii) están afectos a una gran demanda de vivienda, urbanización y servicios. iv) concentran anualmente una importante inversión pública y privada. v) son focos del desarrollo social donde participan diversas clases o niveles sociales. vi) existe un alto empleo disfrazado o sub ocupaciones, derivado del hecho que no se generan, en cantidad y calidad, los empleos demandados. vii) tienen severas limitaciones para el desarrollo integral de las metrópolis por la íntima relación entre factores económicos y sociales. Estas limitaciones pueden comprometer el desarrollo regional.

(...)

Dentro de un contexto nacional del desarrollo económico, las áreas metropolitanas son consideradas como ‘polos de crecimiento’, de influencia multiregional e importancia nacional. Esto indica que gravitan sobre ellas una extensa periferia rural, cuyo proceso de desarrollo interviene, en cierta medida, en el acontecer de las áreas metropolitanas. Igualmente gravitan otros centros urbanos menores, que son subcentros del área circundante, produciéndose un sistema interdependiente de ciudades cuyo desarrollo debe ser considerado en conjunto.

En consecuencia, el comportamiento futuro de estas metrópolis será dependiente, y a la vez motor de las decisiones que se tomen sobre el desarrollo nacional y regional, geográficamente localizado, global y sectorialmente expresado.

Bajo esta definición se consideran como tales las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Actualmente, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL N° 458 de V. y U., de fecha 18.12.1975) señala que la planificación urbana se efectúa en cuatro niveles de acción, que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal. El nivel que regula el desarrollo físico de áreas urbanas y rurales de diversas comunas “que, por sus relaciones se integran en una unidad urbana”, corresponden a la planificación Intercomunal. La ley señala en su artículo 34° que “cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para efectos de su planificación”. Las disposiciones de la ley y su ordenanza (DS N° 47 de V. y U. del 16.09.1992) para áreas intercomunales y metropolitanas son las mismas, con excepción de lo estipulado en el artículo 40° de la ley que señala:

En las áreas metropolitanas, la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podrá asesorar a las Juntas de Alcaldes que se organicen para el estudio y resolución de problemas comunes a varios municipios, y que se abordan de la forma dispuesta en la Ley de Municipalidades.

Según datos del Censo de 2002, las tres ciudades que cumplen los requisitos establecidos por la ley para ser consideradas “metropolitanas” son Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción.

El año 2004, ingreso un proyecto de ley que modifica la ley general de urbanismo y construcciones en materia de planificación urbanística buscando modernizar los instrumentos de planificación y regulación urbana en el territorio, generando un nuevo marco para la coordinación multisectorial y la descentralización

de la gestión y planificación urbanística. En tal sentido, el proyecto constituye un aporte modernizador a una gestión efectiva del desarrollo urbano del territorio, con implicancias directas en la eficiencia urbana, en la integración del desarrollo de los asentamientos humanos, en la concertación de recursos para el mejoramiento urbano y de las condiciones de vida en las ciudades y el territorio en general. Se proponen los conceptos de áreas de desarrollo urbano condicionado y áreas de expansión urbana condicionada, buscando sistemas para internalizar las externalidades del crecimiento de las ciudades.

Recuadro 3

Atractivos para la localización de la población

Durante el período comprendido entre 1880 y 1930, las exportaciones salitreras constituyeron el sector más importante de la economía chilena. Su desarrollo implicó un importante movimiento de población desde las zonas rurales hacia el norte minero. Los datos censales disponibles muestran que entre 1885 y 1895 la I región creció en 1,8 veces, mientras que la ciudad de Iquique más que duplicó su población, al presentar una razón de crecimiento de 2,1. Doce años más tarde, la II región presentó un aumento de 2,6 veces, mientras que su capital, Antofagasta lo hizo, 2,4 veces. En los mismos períodos, el país creció tan sólo en 1,1 y 1,2 veces, en los períodos intercensales respectivos; mientras que Santiago y Valparaíso presentaron tasas similares a las del país.

Una economía basada en mercados externos, y por lo tanto vulnerable a sus crisis, provocó una fuerte migración desde sectores mineros hacia diversos centros urbanos, en especial hacia Santiago.

Entre 1930 y 1940, la I y II región perdieron población, presentando razones de crecimiento de 0,9 y 0,8 veces respectivamente⁷, con un saldo neto de -43 mil personas, correspondientes al 15% de la población de 1930.

Durante el siglo XIX y las primeras décadas de 1900, el crecimiento de las principales ciudades puertos (Valparaíso, Talcahuano, Antofagasta e Iquique, entre otras) se debió importantemente al crecimiento económico de dichas localidades, asociado al aumento del tráfico comercial marítimo, tanto internacional como nacional.

Respecto del tráfico comercial internacional, los barcos, especialmente los europeos y americanos, al dirigirse hacia y desde la costa pacífica de Asia, América y Estados Unidos, debían atravesar por el Cabo de Hornos, teniendo como usual punto de recalada -para abastecimiento y carga y descarga- la ciudad de Valparaíso. En 1914, la inauguración del Canal de Panamá, que unió el Atlántico con el Pacífico, implicó el paulatino deterioro de la actividad comercial que se desarrollaba en Valparaíso, puesto que los barcos que iban desde Europa hacia el Pacífico y viceversa, dejaron de atravesar por el Cabo de Hornos, privilegiando la seguridad y rapidez que ofreció el nuevo canal.

El puerto de Antofagasta también concentró importante actividad comercial internacional, pero ésta se asociaba más a la industria salitrera. En el caso de Talcahuano, San Antonio y otras ciudades puerto, el tráfico se asociaba más al funcionamiento de los mercados nacionales. Sin embargo, tanto la crisis del salitre como la construcción del canal de Panamá les implicó una merma en su actividad económica, dejando de ser ciudades atractivas para la localización de población en busca de nuevas oportunidades. En el caso de Concepción - Talcahuano, así como en el de Valparaíso, la naciente industrialización evitó que su población decreciera.

Esos hechos, unidos a la crisis del sector agrícola, hizo que la capital tuviera que acoger en pocos años un aumento muy significativo de su población. Rodríguez señala que la tendencia hacia la concentración de la población en la capital ha estado estrechamente asociada a una serie de procesos socioeconómicos y culturales acaecidos durante el siglo XX. (Rodríguez, 1993: 113)

⁷ Aunque es bastante evidente, de todas formas se hace notar que una tasa de crecimiento de 1 significa que entre el año n y el año $n-1$ hay la misma cantidad de población. Todos los valores sobre 1 implican crecimiento, mientras que los bajo 1, pérdida de habitantes.

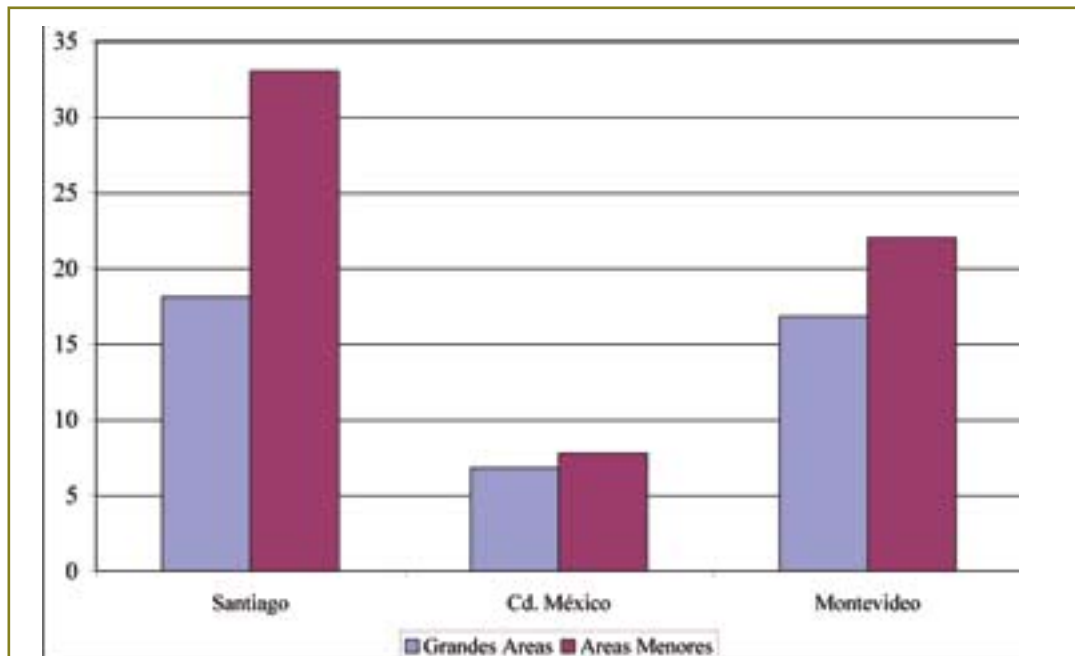
La estrategia de sustitución de importaciones impulsó la industrialización y la urbanización, procesos que convirtieron a las ciudades, y en especial a Santiago, en el 'locus' de la producción socioeconómica; la apertura de los sistemas de estratificación social permitió vislumbrar nuevos horizontes, por cierto situados en las urbes, para los habitantes del campo y las pequeñas ciudades; el estilo de desarrollo, básicamente concentrador, retroalimentó con más poder y recursos al Gran Santiago; la expansión de las áreas de influencia de los medios de comunicación masivos y el mejoramiento de las vías y medios de transporte facilitaron el desplazamiento de las personas atraídas por la gran ciudad. Estas transformaciones estructurales explican que la ciudad no se distinga sólo por concentrar población, sino también por ser el principal centro productivo, comercial y financiero del país.

La concentración de la población urbana del país en centros metropolitanos y las características que ha tenido la localización de la población de menores recursos en áreas diferenciadas de la ciudad, con desventajas de infraestructura habitacional, han determinado que el problema de la segregación y la equidad urbana en el acceso a equipamiento fueran cobrando centralidad en el enfoque o marco de políticas de vivienda social. La cuestión urbana ha estado desde siempre presente en las demandas al sistema de vivienda social, pero esta tendencia es enfatizada fuertemente hacia fines de los años noventa, cuando los problemas habitacionales tienden a la solución (como veremos a continuación), y se recoge el desafío de la construcción de ciudad y barrios para todos.

En Chile, la segregación urbana alcanzó grados altos para el contexto de América Latina. El Gráfico 6 compara índices de segregación a gran y pequeña escala para el Gran Santiago, a comienzos de los años noventa, con índices de Ciudad de México y Montevideo. Utilizando como variable de estratificación social a la escolaridad del jefe de hogar, se advierten niveles más altos de segregación residencial en el caso particular de Santiago (1992). Aunque la intensidad de la segregación urbana en Chile no alcanza los niveles de separación residencial racial que hay en las áreas metropolitanas de Estados Unidos, lo que en ningún caso es tranquilizador, las grandes ciudades chilenas, en particular Santiago, muestra una importante fragmentación urbana. Por ejemplo, las elites tienen un claro patrón de

Gráfico 6

Índices de Segregación por varianza de la escolaridad del jefe de hogar entre subdivisiones territoriales grandes (comunas) y pequeñas (manzanas): áreas metropolitanas del Gran Santiago (1992), versus Ciudad de México y Montevideo.



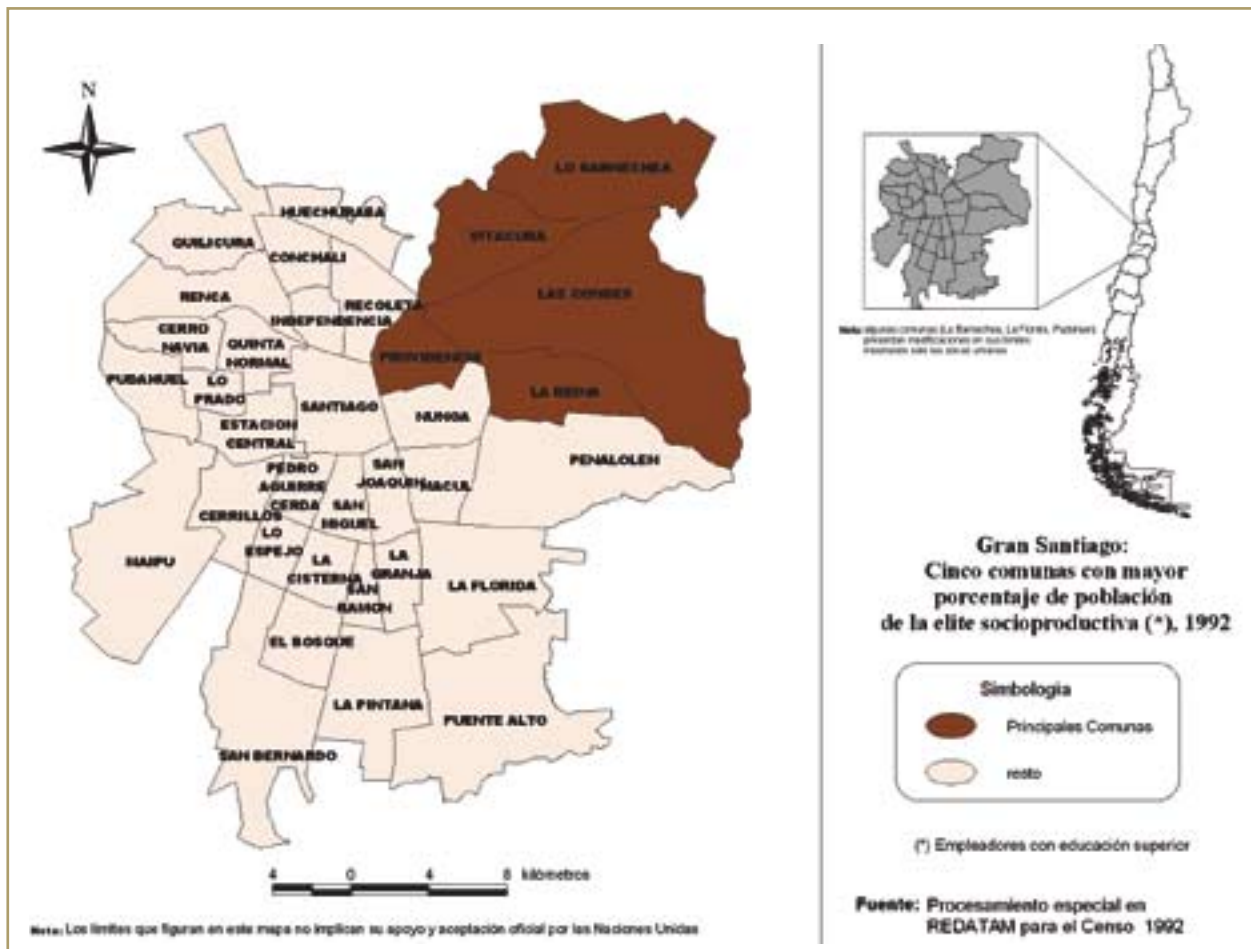
Fuente: Arriagada y Rodríguez (2003), CELADE.

concentración territorial, bajo una modalidad de SRS a gran escala; esta es particularmente intensa en Santiago, donde los ámbitos ocupados por los grupos de mayores ingresos son altamente homogénea (Figura 2). Con respecto al campo de políticas que plantea la Segregación, en particular la concentración espacial de los pobres en zonas periféricas, queda de manifiesto la importancia de los programas de equipamiento e infraestructura urbana, complementarios de los sistemas de

vivienda social, de decididas políticas de focalización territorial de inversiones urbanas y manejo del espacio público en sectores populares, y de nuevos esquemas de políticas de vivienda que vayan posibilitando la plena inserción urbana de los sectores modestos en sus barrios de origen (Arriagada y Rodríguez, 2003).

Figura 2

Gran Santiago: Cinco comunas con mayor porcentaje de población de la elite socioproductiva. 1992



Fuente: Arriagada y Rodríguez (2003), CELADE, página 26.

2.4 Dinámica de la Población

Entre 1895 y el año 2002, la población total de Chile aumentó de 2,7 a 15,1 millones de personas. Durante el siglo XX, Chile experimentó un proceso de cambio de su dinámica de población, que lo ubica actualmente junto a Argentina, Cuba y Uruguay en el grupo de países latinoamericanos clasificados como avanzados en el esquema de la transición demográfica (CELADE, 1995; CELADE BID, 1996 en Arriagada, 2003).

Un aspecto característico de la transición demográfica, es la disminución de la tasa global de fecundidad y de la mortalidad, en especial la infantil, acompañado de un envejecimiento de la población y disminución de los índices de dependencia demográfica.

Cuando un país alcanza la transición demográfica avanzada se habla de un equilibrio relativo de la dinámica de población, con tasas de crecimiento de la población más lentas que en períodos anteriores. La transición demográfica avanzada, a su vez, se asocia con mayor urbanización y, también, con mayor grado de modernización. Es importante notar que el avance en la transición demográfica refleja cambios en los niveles de desarrollo relativo. Aunque los problemas de pobreza y falta de vivienda se encuentran presentes en los distintos momentos de la dinámica de población, la incidencia de la marginalidad, el ingreso medio y los problemas de infraestructura habitacional tienden a alcanzar su cúspide en las fases iniciales de la transición demográfica, cuando el crecimiento de la población y la urbanización son acelerados. En todo caso, el avance del proceso de cambio demográfico no garantiza el bienestar, sino en cuanto el sistema de políticas públicas cumple su función de atender las demandas de suficiencia y equidad de salud, educación y vivienda. En la evolución de Chile, esta relación ha existido en gran medida gracias al sistema de políticas sociales que fue desarrollándose con el avance del siglo y la institucionalización de políticas públicas. En el libro “La dinámica demográfica y el sector habitacional”, Arriagada señala que

Las etapas de transición demográfica en que se clasifican los países se vinculan finalmente con diferencias del ritmo de crecimiento natural de las poblaciones (factor que determina la velocidad de crecimiento de requerimientos sectoriales en general), con distintas estructuras de edades (factor

que repercute en la cantidad de hogares y perfil de la demanda de unidades de vivienda independientes, como de modo general en las modalidades de producción y consumo), con diferentes niveles de distribución urbano-rural de la población (factor de mayor o menor nivel de costos en la provisión de servicios de agua y alcantarillado, y asimismo relacionado con distintos grados de formalidad de la tenencia y del funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda). Asimismo, las distintas etapas de la transición demográfica están asociadas con distintos niveles de desarrollo relativo y muchas variables económicas, como es la extensión de la pobreza en los respectivos países, de modo tal que aquellos más avanzados en la transición demográfica reportan mejores niveles de vida y bienestar social, así también se trata de casos de modernización más extendida.

Según datos de CELADE (2002), en el quinquenio 1950-1955, la tasa global de fecundidad era de 5, un poco más baja que el resto de Latinoamérica (5,9) y a gran distancia de las tasas promedio de las regiones más desarrolladas del mundo, que eran de 2,8 (Gráfico 7.1). Ese mismo quinquenio, la esperanza de vida al nacer era de 55 años en Chile, 52 en Latinoamérica y de 66 en los países más desarrollados (Gráfico 7.2). La tasa de mortalidad infantil era de 120,3 cada mil. (Gráfico 7.3)

En Chile, la tasa global de fecundidad alcanzó su peak en el decenio de 1955 a 1965 (5,3 hijos en promedio) para luego disminuir y ubicarse en los 2,4 hijos en el quinquenio 1995-2000. Según datos del Censo de Población y Vivienda de 2002, las mujeres urbanas de la región metropolitana, mayores de 15 años, han tenido una fecundidad declarada promedio de 2,07 hijos, mientras que a nivel nacional el promedio es de 2,26 en áreas urbanas y de 2,9 en áreas rurales. En el quinquenio 1985-1990, la esperanza de vida al nacer alcanzó la curva de los países desarrollados. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil descendió de 120,3 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1950-1955 a 11,6 estimado para el quinquenio 2000-2005 (CELADE, 2002).

Hay que destacar que la transición demográfica ha significado una reducción de la velocidad de crecimiento de la población, lo que repercute en mejores condiciones para el avance

en el proceso de desarrollo, pero que esta evolución no significa necesariamente que disminuya la demanda o presión al sector de la vivienda.

Con respecto a la demanda por vivienda, definida a escala de hogares y familias, deben destacarse situaciones que determinan la presión sobre el sector habitacional. Primero, durante las últimas décadas, el ritmo de crecimiento de los hogares es superior al respectivo ritmo de crecimiento de población y, segundo, en algunos casos, la formación de hogares se ha mantenido acelerada.

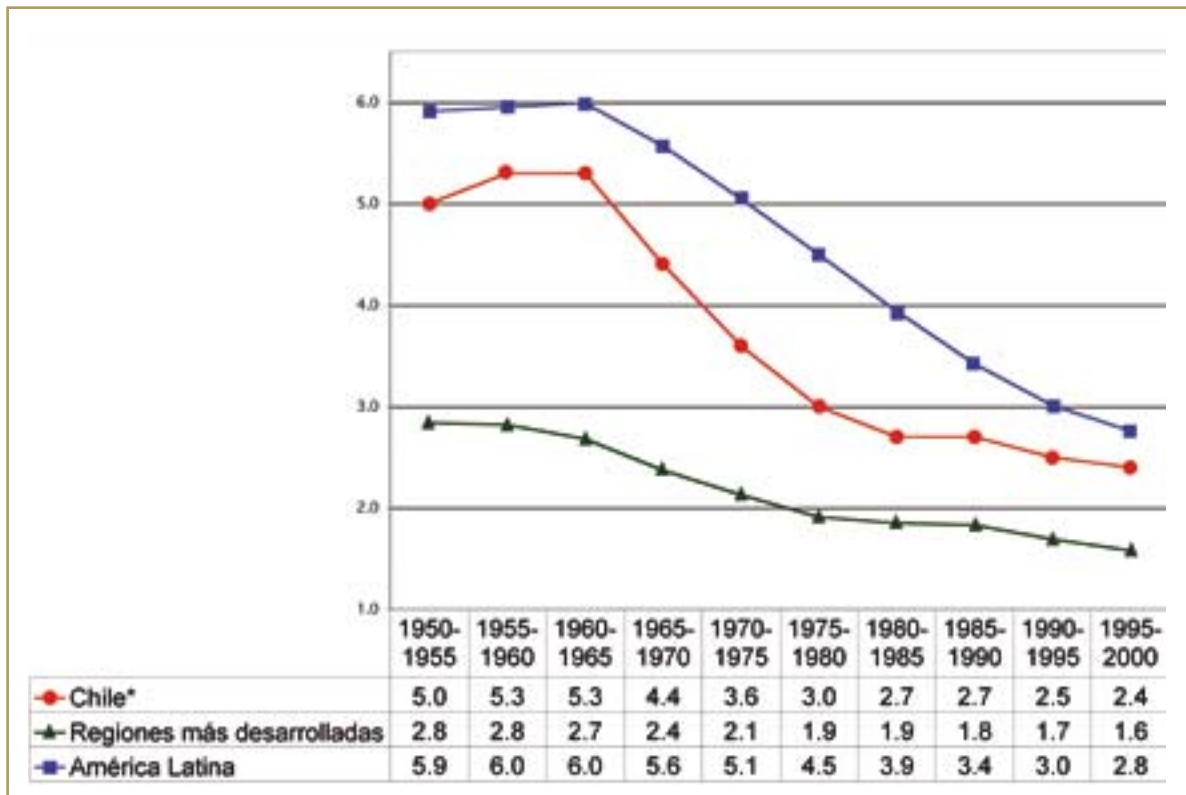
Todos estos factores han llevado a sostener que:

...si bien la desaceleración del crecimiento demográfico implica, con cierto rezago en el tiempo, una reducción del aumento absoluto anual de la población, ello no ha aliviado la presión de la demanda por vivienda... de tal manera, al menos en el mediano plazo, este sector no se beneficiará con la reducción de la presión demográfica que resulta del proceso de transición demográfica (Nota del editor con base en CEPAL; 1995, página 41).

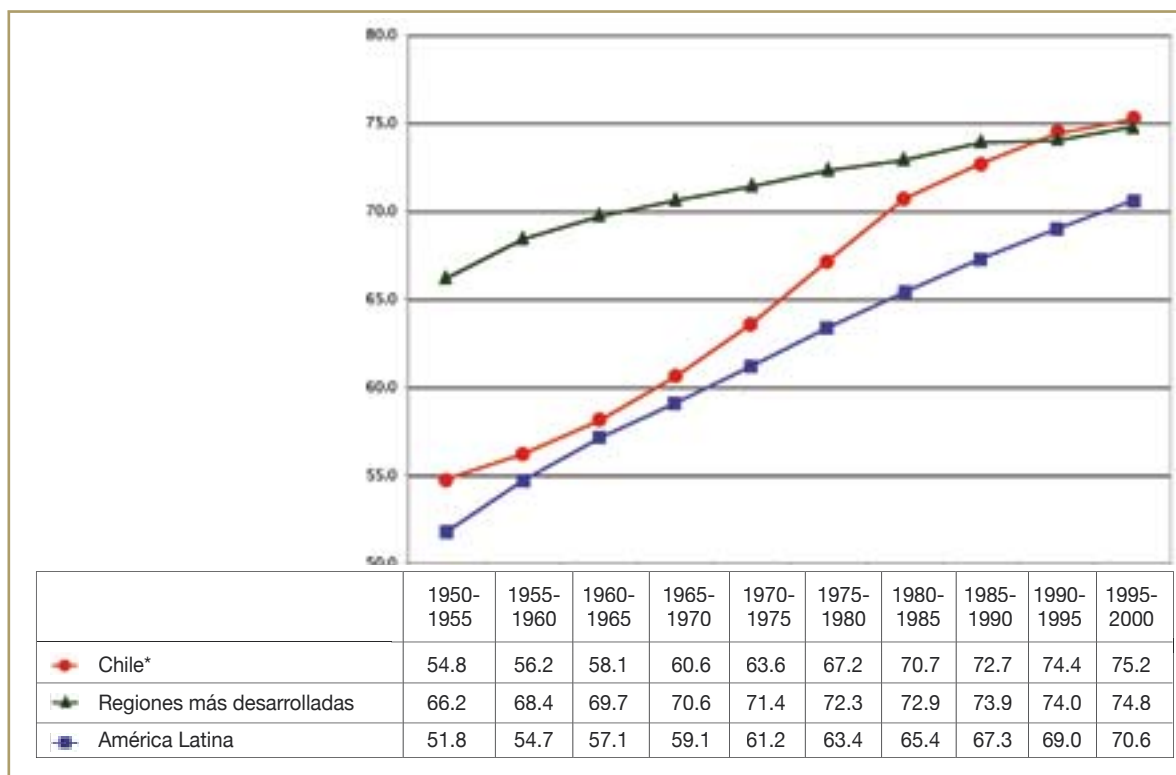
Gráfico 7

Algunos indicadores demográficos, Chile, Latinoamérica y regiones más desarrolladas

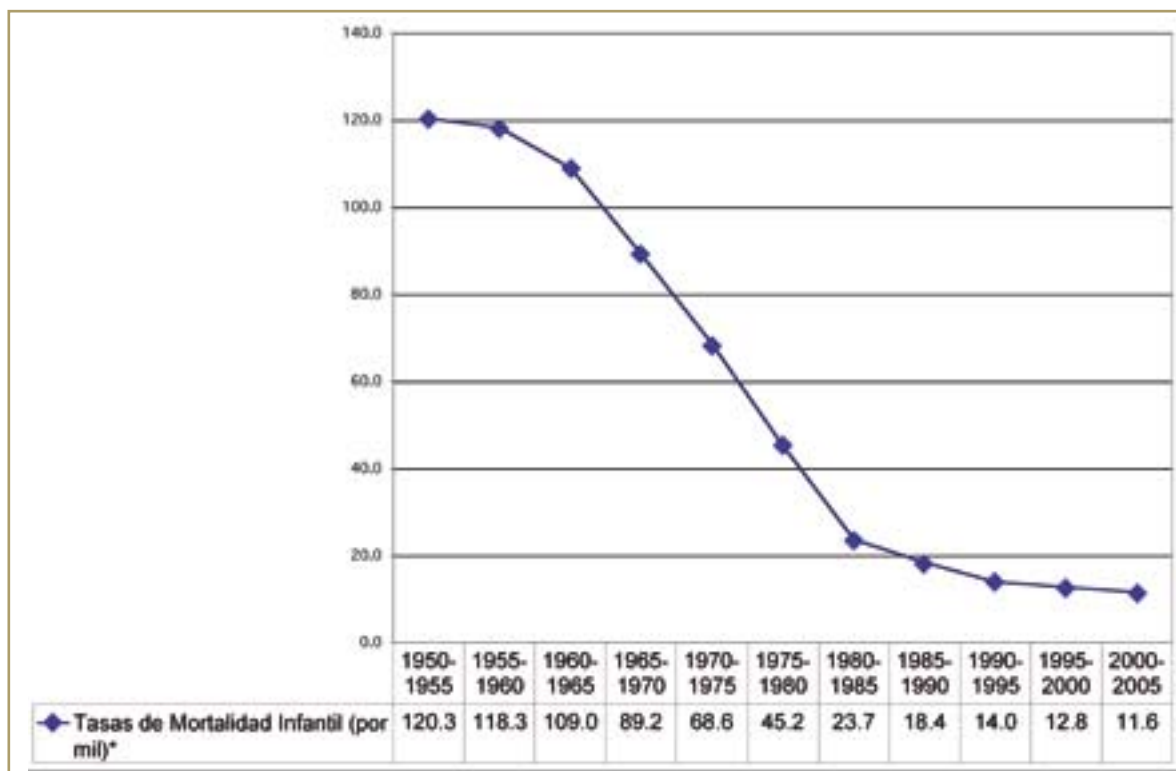
7.1. Tasa Global de Fecundidad



7.2. Esperanza de Vida al Nacer



7.3. Tasa de Mortalidad Infantil



Fuente: Chile: CELADE, 2002. Latinoamérica y regiones más desarrolladas: Naciones Unidas (2003) y CEPAL-CELADE (2004) citado en Cuadro III.1 en Chackiel, 2004.

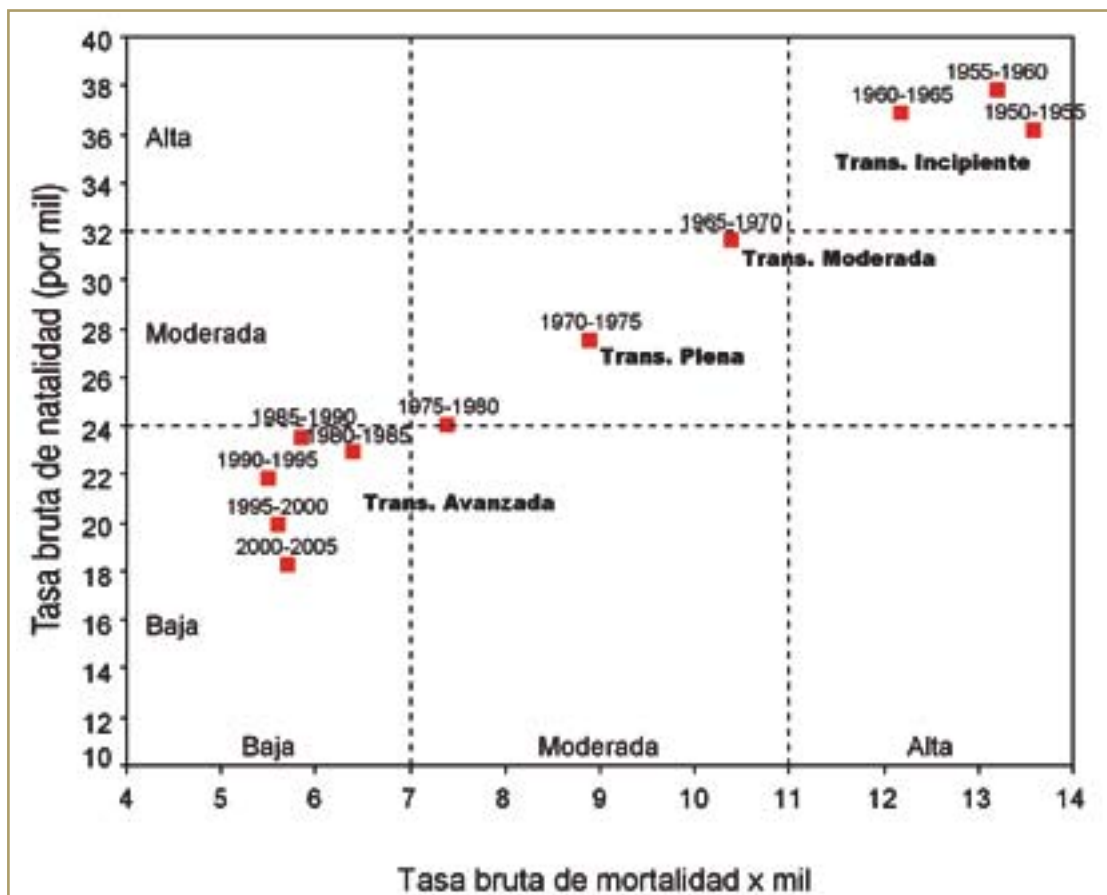
Las distintas etapas del proceso de transición demográfica que pasó Chile a lo largo del siglo, pueden examinarse de acuerdo a los valores de las tasas brutas de natalidad y de mortalidad por años.

El esquema de presentación ha sido tomado de Chackiel. Según sus rangos, hasta 1965 Chile se ubicaba recién en el grupo de países de transición incipiente, afectado por altas natalidad y mortalidad y contextos de urbanización inestable. En el quinquenio 1965-1970, y por efecto de aplicación de políticas públicas, la mortalidad

se modera, a una velocidad mayor que la natalidad. Los indicadores del siguiente quinquenio muestran al país atravesando una etapa de transición plena, cuando el crecimiento demográfico se mantiene rápido. Desde 1980 en adelante, el país se ubica en el grupo de transición avanzada, esto es, condiciones demográficas más proclives al desarrollo, consolidándose esta tendencia a lo largo de las últimas décadas del siglo XX, gracias al despliegue del gasto social de los años noventa (Gráfico 8).

Gráfico 8

Chile: Transición demográfica según definición de Chackiel⁸
Años quinquenales según tasas brutas de natalidad y mortalidad
(valores promedio del quinquenio)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CELADE. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950 – 2050. Boletín Demográfico N° 69. América Latina y el Caribe, Enero 2002.

⁸ Se considera como transición demográfica incipiente cuando la tasa de natalidad es alta (32-45 por mil), acompañada de una tasa de mortalidad alta (más de 11 por mil). Transición moderada: tasa de natalidad alta y tasa de mortalidad moderada (7-11 por mil). Plena transición: tasa de natalidad moderada (24-32 por mil) y tasa de mortalidad moderada o baja (4-7 por mil). Finalmente, Transición avanzada: tasa de natalidad es baja (10-24 por mil) y tasa de mortalidad moderada o baja. (Chackiel, 2004: p.14).

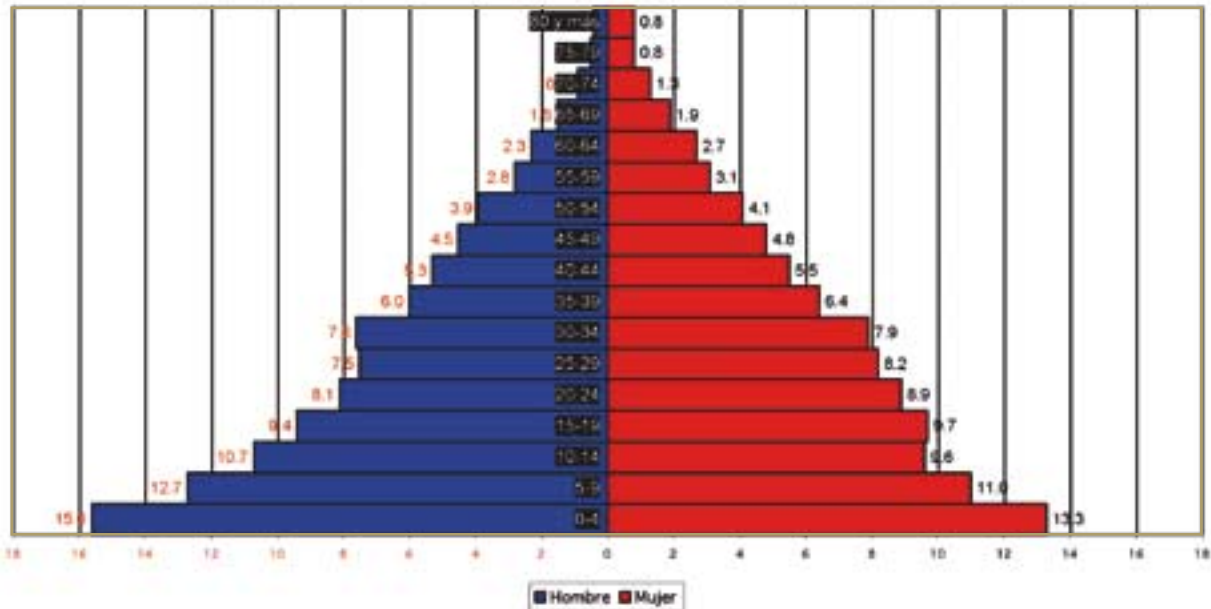
El Gráfico 9 muestra la estructura por sexo y edad de la población en la provincia de Santiago de 1960 (Rodríguez, 1993) y de 2002 (INE), a manera de ilustración de la tendencia al envejeci-

miento de la población chilena, cuya estructura pierde su forma piramidal, acercándose a un romboide, característico de la transición demográfica avanzada.

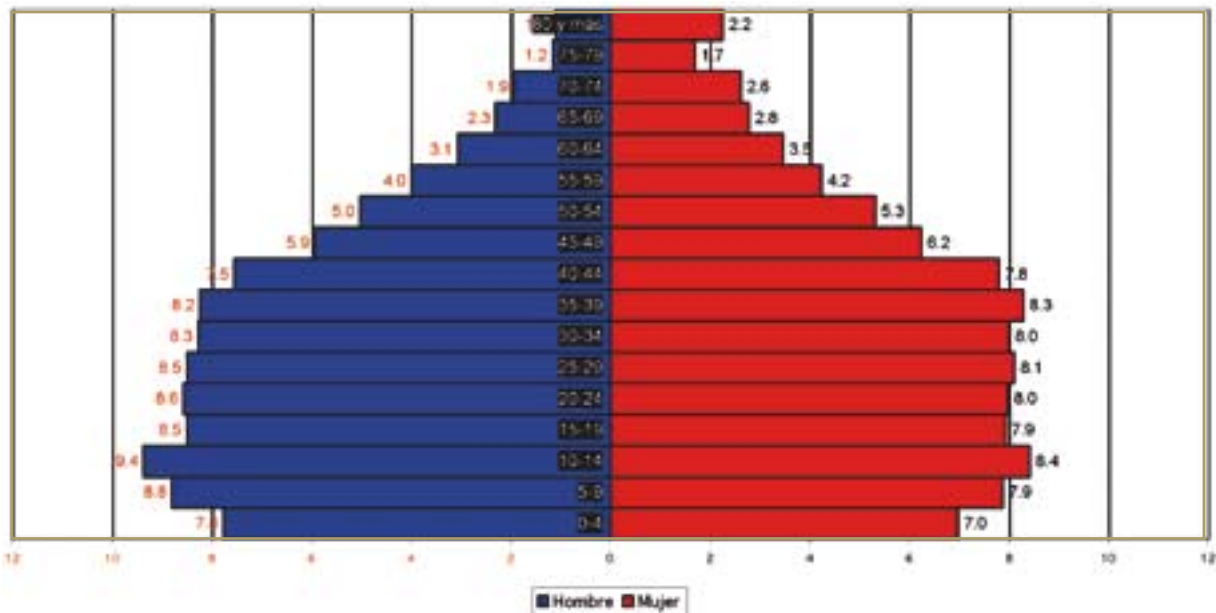
Gráfico 9

Estructura porcentual según edad y sexo

9.1 Población urbana de la Provincia de Santiago, según CENSO de 1960



9.2 Gran Santiago, según CENSO de 2002*



Fuente: 1960: Cuadro 5 (p. 108) en Rodríguez, Jorge, 1993. 2002: INE, Censo de Población y Vivienda de 2002.
 *Se incluye la población urbana de Puente Alto y San Bernardo, además de la población urbana de las 32 comunas de la Provincia de Santiago.

En 1960, la población era todavía joven. Rodríguez (1993, p. 107) señala que

Las personas menores de 15 años representaban alrededor del 37 por ciento de la población, mientras que los efectivos de 65 años y más eran menos del 5 por ciento de la población. Esta estructura (...) se explica fundamentalmente por los niveles de fecundidad y mortalidad (...) que en las décadas previas a 1960 eran más bien elevados.

El Censo de 1982 mostró por primera vez una disminución de la población menor de 15 años, mientras la población mayor de 65 años se elevó. Rodríguez (1993) señalaba que en la década del 90 “en ningún caso puede hablarse (...) de una población ‘envejecida’, aunque ciertamente se trata de una población menos joven que en décadas previas” (Rodríguez, 1993: 113). Sin embargo, los resultados del último Censo nos permiten afirmar la tendencia hacia el envejecimiento de la población.

Como se dijo anteriormente, el porcentaje de crecimiento de la población total llegó a un *peak* cercano al 30% en la década 1970-1980. Como resultado directo de las mejoras en las condiciones de vida –que se reflejó en una importante disminución de la mortalidad y en especial de la mortalidad infantil– junto a tasas de natalidad en niveles moderados, durante los períodos intercensales siguientes, los porcentajes de crecimiento de la población total disminuyeron hasta ubicarse en el 13,2%

El comparar las tasas de crecimiento de la población en áreas rurales y urbanas durante la segunda mitad del siglo XX, nos permite apreciar que las áreas rurales perdieron numéricamente población entre 1960 y 1970, y 1970 y 1982, mostrando el proceso de migración campo-ciudad que se desarrolló, en especial hasta 1980.

Rodríguez (1993) señala que desde 1907 a 1970 la mayor parte del crecimiento de la población fue producto del saldo migratorio, fenómeno que dice relación con el proceso de urbanización. En el período de 1907 a 1930 “de cada 1.000 personas que aumentaba población de la ciudad, cerca de 600 eran a causa del balance entre inmigrantes y emigrantes”. (IGM, 1986, en Rodríguez, 1993:103). Estimaciones realizadas por Naciones Unidas indican que entre 1960 y 1970 las migraciones explican

–directa e indirectamente– el 52 por ciento del incremento total de la población. A partir de 1970 el crecimiento vegetativo se transforma en el componente principal del incremento de la población, hablándose ahora más bien de proceso de desarrollo urbano.

Arriagada (2003, p.16) señala que

En América Latina, la transición demográfica se expresa mediante cambios en la mortalidad y fecundidad, que se entrecruzan con variables de vivienda. El descenso de la mortalidad general, y particularmente de la mortalidad infantil, se debe, entre otros factores, a mejorías del saneamiento de las viviendas. La transición de la fecundidad se relaciona con el creciente imperio del modelo de familia reducida, con cambios de la estructura de edades y nuevas pautas de comportamiento reproductivo (factores que influyen en la cuantía y características de la demanda de vivienda). La transición demográfica está estrechamente asociada con la transición urbana, presente en el aumento de la urbanización y en cambios del patrón de desplazamiento territorial (factores en directa interacción con los patrones de crecimiento y calidad del parque habitacional). De tal modo, los países más avanzados en el cambio demográfico tienen pirámides de edad más envejecidas, menores niveles de mortalidad infantil y fecundidad, predominio del patrón de familia nuclear, mayor urbanización y mejores indicadores de desarrollo económico y social. Estas situaciones, vinculadas al estadio de transición demográfica y la particular dinámica de población que la define, determinan la magnitud y tipo de requerimientos sectoriales (incluida la vivienda”).

Este tema se aborda en el siguiente apartado.

2.5. Avances en la Disponibilidad de Vivienda

Esta última sección está destinada a comentar los logros que fueron posibilitando las distintas generaciones de vivienda social, culminando en 1992 cuando se manifiesta un proceso inédito a nivel latinoamericano, de congelamiento e inicio de la absorción del déficit habitacional.

A lo largo del siglo es posible identificar distintas etapas del problema habitacional, desde la pobreza de los conventillos y campamentos, hasta el fenómeno del allegamiento precario.

De Ramón (1990), describe dos etapas de ocupación habitacional dirigido a grupos populares. La primera abarca desde la década de 1830 hasta la década de 1940, en la cual existiría un predominio de formas legales, tales como arriendo de sitios –contrato llamado arriendo de piso– y de cuartos redondos, piezas en conventillos y en edificios deteriorados. La segunda etapa, que abarca las décadas de 1950 hasta 1970, estaría marcada por el predominio de ocupación ilegal de terrenos sin contrato previo. Identificamos una tercera etapa, desde la década de 1980 hasta la actualidad, en donde vuelve el acceso legal de los sectores populares a la vivienda, pero esta vez a través de la propiedad, a la cual se accede vía una serie de programas estatales que combinan ahorro de las familias, subsidio estatal y crédito hipotecario.

El arriendo a piso, junto con la ocupación de sitios baldíos o terrenos de uso público, parece ser la forma más antigua de ocupación de suelo en la periferia urbana. De Ramón describe el arriendo a piso como

la división de una propiedad rural ubicada junto a la ciudad y que era dividida en lotes por su propietario, alquilados a familias que debían construir en ellos sus habitaciones, pagando una renta calculada en un precio fijo por cada vara que comprendía el sitio (De Ramón, 1990, p. 6 y 7).

Las precarias condiciones higiénicas en las que vivían los sectores más modestos llevaron al Estado a promulgar la primera legislación de vivienda social el año 1906, en la cual se establecían las condiciones sanitarias mínimas de las viviendas, se demolían aquellas que no las cumplían y se otorgaban franquicias tributarias a los propietarios que construyeran viviendas para arriendo en buenas condiciones. De Ramón señala al respecto que

Más tarde, (...) los mismos propietarios demolieron estos rancheríos, construyendo conventillos, o edificios compuestos por piezas

edificadas en torno a un pasadizo central o un patio destinadas a ser alquiladas individualmente a muchas familias (De Ramón, 2000: 145).

Hacia la década de 1940, la mayor parte de la población de escasos recursos habitaba en conventillos, cités y casas alquiladas por habitaciones. De Ramón (1990) indica que en 1909 el 21,7 por ciento de la población de Santiago vivía en conventillos o similares, proporción que aumenta a 29,2 por ciento en 1952 y que baja a 2,5 por ciento en 1970, por efecto de políticas expresas en la materia.

A lo largo del siglo la problemática habitacional estuvo siempre presente. Como se relató, el crecimiento demográfico que experimentaron las áreas urbanas, y en especial la capital, se hizo visible en la demanda creciente por acceso a la vivienda. La creciente industrialización de la década del cuarenta le dio un ritmo acelerado a la migración hacia Santiago. Por su parte, el Estado perfeccionó sus mecanismos de gestión habitacional. Se destaca la creación de la CORVI en 1953, con la cual, entre otras cosas, se introdujo la planificación a la gestión habitacional; el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y el desarrollo de tipologías habitacionales para los más modestos de la década del sesenta; la creación del subsidio a la demanda de los ochenta; y el perfeccionamiento y diversificación de los programas con los gobiernos de la concertación.

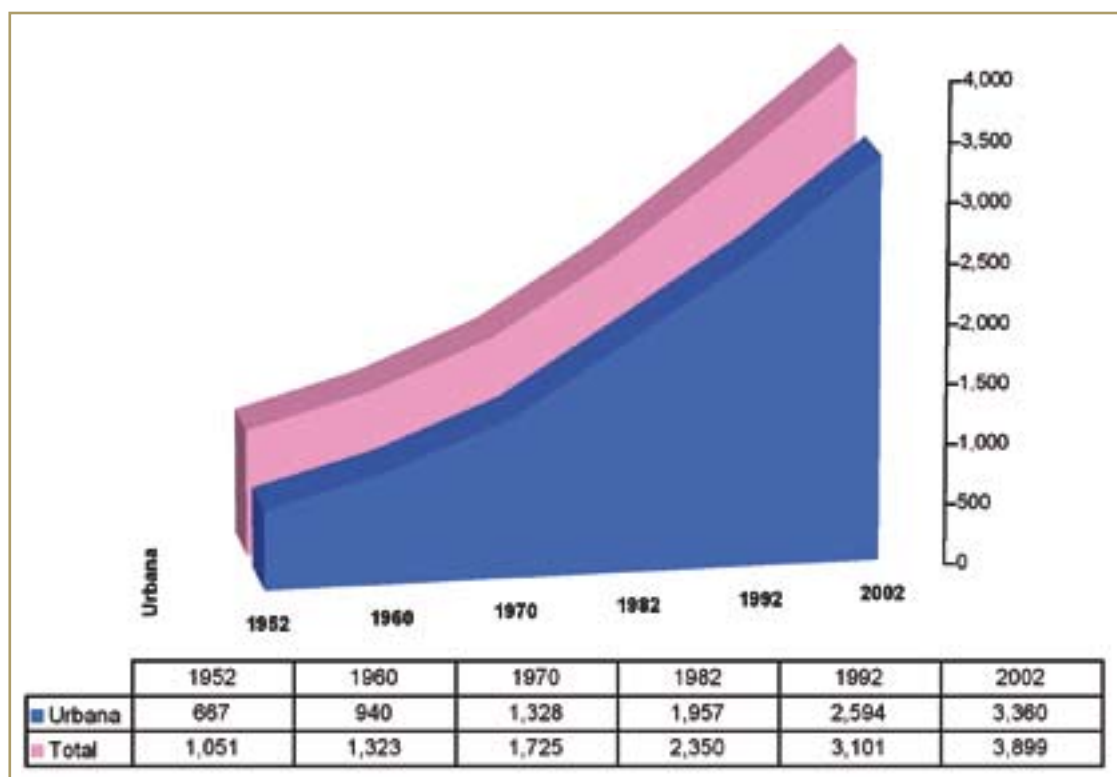
Los gráficos a continuación muestran la evolución del stock habitacional desde 1952 a 2002, en cuanto a número total (Gráfico 10); disponibilidad de viviendas cada mil habitantes (Gráfico 11) y la razón de aumento del stock en el intercensal (Gráfico 12). En 1952 había un millón de viviendas para casi seis millones de habitantes, en una proporción de 5,6 viviendas por habitante.

El año 2002 hay casi cuatro millones de viviendas para quince millones de habitantes, en una relación de 3,9 personas por vivienda. Dicho de otra manera, se pasa de una disponibilidad de 177 viviendas cada mil habitantes a una disponibilidad de 258 viviendas cada mil habitantes al final del período analizado.

Si bien la relación del total de viviendas particulares existentes con la magnitud de población permite una buena aproximación a la disponibilidad de stock, la medición del déficit habitacional es una cuantificación más precisa del cambio en la brecha de viviendas y necesidades, considerando

Gráfico 10

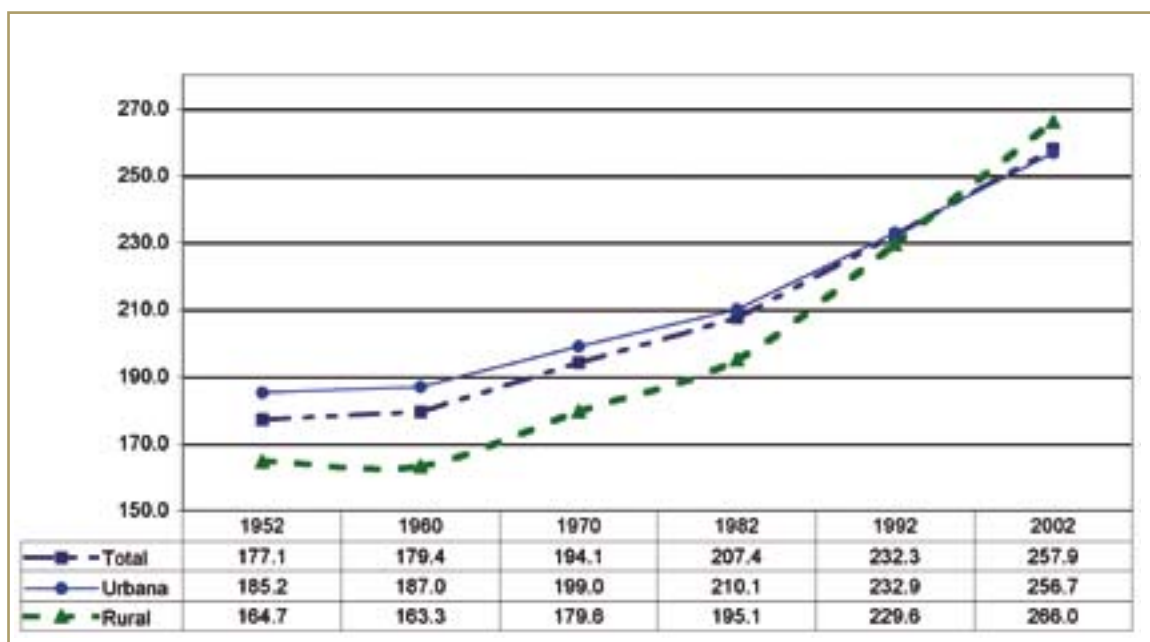
Chile 1952 - 2002: Evolución del Stock Total y Urbana de Vivienda (miles de unidades)



Fuente: Mac Donald, Botteselle y Arriagada, 1994.

Gráfico 11

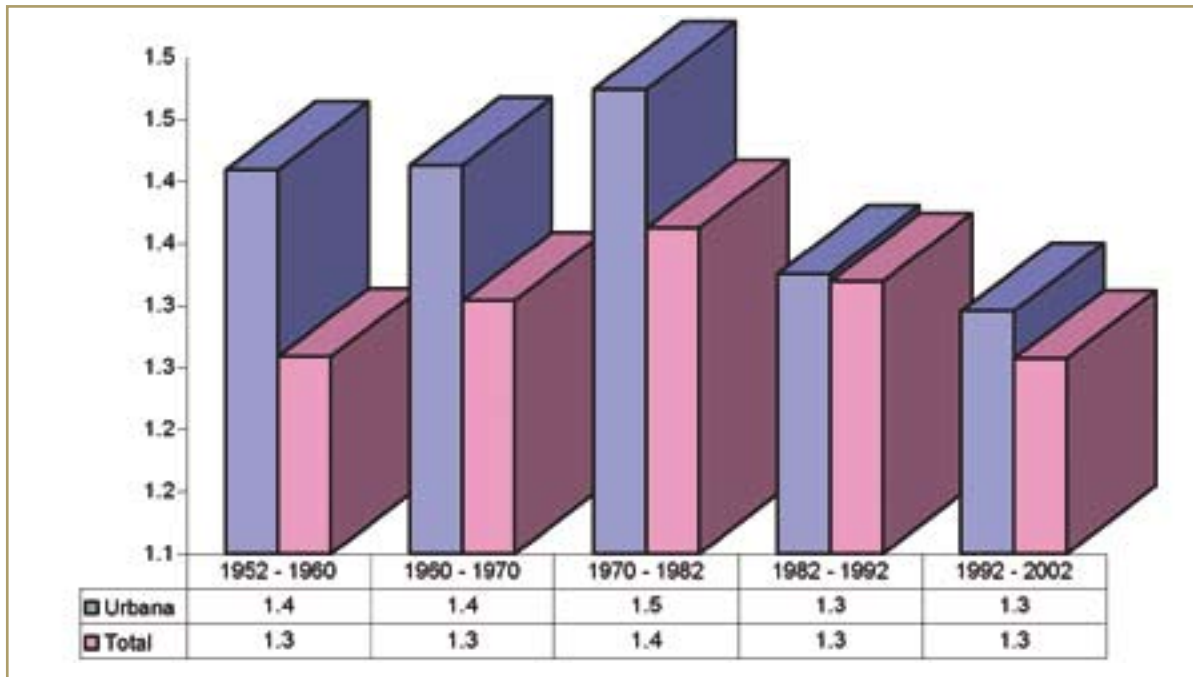
Chile 1952 a 2002: N° de Viviendas cada mil habitantes. Total y según Área



Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: Población de 1952 a 1992: CELADE, 2001. Población 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002 en www.ine.cl, Agosto, 2003. Vivienda 1952 a 1992 Mac Donald *et al.* 1994.. Vivienda 2002: INE. Datos del Censo de Población y Vivienda 2002, base datos.

Gráfico 12

Razón de Aumento del Stock de Viviendas. Total País y Área Urbana



Fuente: Elaboración propia a partir de Mac Donald, Botteselle y Arriagada. 1994

la calidad del parque y la estructura de los hogares. Conceptualmente, un hogar corresponde a una organización, la mayoría de las veces familiar, que comparte una misma residencia y un mismo presupuesto alimentario. Cambios en los patrones culturales, estructura demográfica de la población, pudieran dar origen a hogares de distinta naturaleza, que demanden a su vez, vivienda de tipologías diferentes. Por ejemplo, la tipología habitacional de la década de 1950 debía de dar cuenta de una mayoría de familias jóvenes, con un alto número de hijos y que convivían además con otros parientes, tales como padres, tíos, etc. A lo largo del siglo, junto con disminuir la fecundidad, disminuyen el tamaño promedio de las familias; las tipologías extendidas y compuestas son cada vez menos frecuentes, a la vez que hay cada vez más hogares constituidos por un solo miembro.

La Tabla 4 recopila distintas mediciones de déficit desde 1952 en adelante y permite hacer un ejercicio de la evolución del déficit habitacional a través de la serie histórica de datos disponibles. Hay que advertir que los datos responden a distintas definiciones y no son estrictamente comparables, pero ofrecen una oportunidad para la comparación de los órdenes de magnitud de necesidades y su relación con el tamaño del parque y de la población de cada año.

El Gráfico 13 muestra la evolución de las estimaciones del índice de déficit habitacional con relación a la población y stock de viviendas. Se han escogido únicamente los datos que se sustentan directamente en los censos de población y vivienda.

Hecha la salvedad que las definiciones son distintas, igualmente los datos captan la curva de evolución de las necesidades de manera aproximada. Desde 1960 y hasta la década de 1980, el déficit habitacional mantuvo una tendencia alcista, representando más de un tercio del stock de viviendas respectivos, disminuyendo hacia 1992, hasta alcanzar una relación menor al 15% del stock en el año 2002.

Si se mira el déficit habitacional en su relación cada mil habitantes, también se aprecia que ha habido una considerable mejoría a fines del siglo XX. El máximo déficit se alcanzó alrededor de la década de 1980, con 72,5 requerimientos cada mil habitantes. Esta cifra disminuyó sustancialmente en el 2002, como resultado de la década más exitosa de construcción habitacional.

Los siguientes capítulos abordan en detalle las distintas generaciones de política habitacional implementadas a lo largo del siglo, haciéndose énfasis en la descripción de los programas y la imagen de los proyectos.

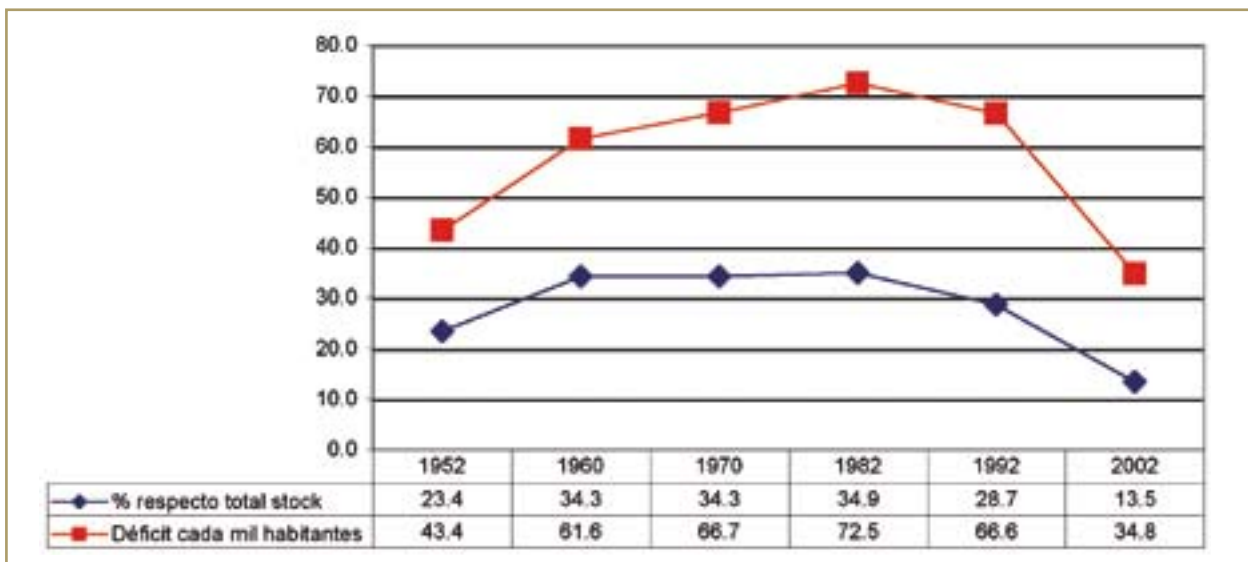
Tabla 4
Déficit Habitacional según diversas fuentes

Déficit (N°)	Origen de los datos	Fuente	Definición
156.205*	Censo de 1952	CORVI, 1963, p. 7 en Haramoto, 1983, p. 83	Todas las viviendas “callampas”, los conventillos y las calificadas como “malas” de las demás categorías.
454.000	Censo de 1960	CORVI, 1963, p. 7 en Haramoto, 1983, p. 87	No se especifica
420.000	Proyección a 1964 según datos del Censo de 1960	Hamilton, 1967 en Haramoto, 1983, p. 92	No se especifica
592.324	Censo de 1970	CORVI, 1972, p. 2 en Haramoto, 1983, p. 100	No se especifica
419.000	Proyección a 1975 según datos del Censo de 1970	MINVU, 1975b, p. 6 en Haramoto, 1983, p. 110	Incluye todas las deficiencias con excepción de aquellas provenientes del hacinamiento
820.959	Censo de 1982	Mac Donald, 1994, p. 10	Familias sin casa o allegadas, viviendas precarias para reponer
1.030.828	Proyección a 1988 según datos del Censo de 1982	Durán, Luis en Mac Donald, 1994, p. 10	Familias sin casa o allegadas, viviendas precarias para reponer
888.681	Censo de 1992	Mac Donald, 1994, p. 6	Familias sin casa o allegadas, viviendas precarias para reponer
543.542	Censo de 2002	MINVU, 2004	Viviendas irrecuperables, hogares allegados y núcleos familiares hacinados con autonomía económica

* Dato de 1952 corresponde únicamente al déficit en áreas urbanas.
Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes indicadas en la columna respectiva.

Gráfico 13

Evolución del déficit habitacional 1952 a 2002 según dos indicadores relativos: Déficit como porcentaje del Stock y Déficit cada mil habitantes



* Dato de 1952 corresponde únicamente al déficit en áreas urbanas.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Tabla 4. Los datos de vivienda y población son los citados anteriormente.