

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE SOCIOLOGIA**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

**DIMENSIONES SOCIALES DE LOS PROBLEMAS  
AMBIENTALES  
EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE CHILE,  
A TRAVÉS DE UN ANÁLISIS DE CASO**

**Memoria para optar al Título Profesional de Sociólogo**

**ALUMNA: MARÍA PAZ AEDO**  
**PROFESORA GUÍA: PATRICIA MUÑOZ**  
**SANTIAGO, CHILE**  
**AGOSTO 2005**

# INDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo I: Marco Teórico y Conceptual.....</b>	<b>6</b>
1. Marco teórico.....	6
2. Definiciones de conceptos.....	19
3. Antecedentes generales de la problemática.....	26
<b>Capítulo II: Aspectos metodológicos de la investigación.....</b>	<b>33</b>
1. Objetivos del Estudio.....	33
2. Hipótesis.....	33
3. Metodología.....	34
<b>Capítulo III: Análisis de los actores involucrados en la problemática socioambiental de la Villa El Montijo Norte, comuna de Cerro Navia.....</b>	<b>37</b>
1. I. Municipalidad de Cerro Navia.....	37
2. Las empresas de Transporte Colectivo cercanas a la Villa El Montijo Norte.....	49
3. La comunidad de la Villa El Montijo Norte.....	57
<b>Capítulo IV: Análisis de la problemática socioambiental en la Villa El Montijo Norte a partir de la relación entre los actores involucrados.....</b>	<b>70</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>80</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>87</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>90</b>
1. Instrumentos de Recolección de Datos.....	90
2. El Plan Transantiago.....	92

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, la relación entre desarrollo humano y medio ambiente ha sido evidenciada en su conflictividad, como lo demuestran las múltiples consideraciones "ambientales" que han pasado a formar parte de las agendas económicas, políticas y ciudadanas en el plano internacional, nacional y local<sup>1</sup>. Ello puede atribuirse a una creciente visibilidad de impactos negativos del desarrollo social y humano sobre los recursos naturales y el equilibrio ecológico.

Sin embargo, los acuerdos internacionales, las normativas y las políticas públicas, resultan insuficientes para enfrentar la problemática del deterioro de la naturaleza y por ende, sus consecuencias sobre la propia sociedad y los individuos que la conforman. Ello puede atribuirse a diversos factores, entre los que destaca el hecho que, aun cuando los análisis y fundamentos de las iniciativas para enfrentar los problemas originados por las acciones humanas reconocen la necesidad de considerar la estrecha relación entre el ser humano y su entorno, tales problemas tienden a ser entendidos principalmente *externalidades* del desarrollo, que generan, *como consecuencia no buscada*, el deterioro ambiental y el agotamiento de los recursos naturales.

Dicha perspectiva tiende a considerar el desarrollo humano y la naturaleza como esferas diferenciadas, donde la segunda aparece como un ámbito de conflicto secundario, y por lo tanto, su solución se basa en la identificación de mecanismos para atenuar las externalidades del desarrollo, sin dar cabida a una comprensión integrada de las diferentes dimensiones del fenómeno. Un sesgo similar también ocurre en los análisis centrados en las afecciones al individuo que generarían las alteraciones al ambiente<sup>2</sup>, y en aquellos abocados a la conservación del medio ambiente como meta principal, descuidando los fenómenos sociales que apareja<sup>3</sup>.

Un avance hacia una mirada más integral de los problemas en la relación sociedad - naturaleza lo constituye la noción de "Desarrollo Sustentable", acuñada por primera vez en la Comisión Brundtland (Naciones Unidas, 1987), concepto que reconoce la importancia de alcanzar un modelo de desarrollo que garantice el bienestar de todos sus miembros, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras. A partir de esta definición, los acuerdos internacionales relativos al medio ambiente incorporaron las nociones de sustentabilidad social, ambiental y política, incorporando elementos que han sido parte de diversas convenciones y compromisos asumidos por la mayor parte de los Estados miembros de la Naciones Unidas, como también representantes de la sociedad civil en estas naciones<sup>4</sup>.

Sin embargo, los compromisos y convenios internacionales también resultan insuficientes para dar cuenta de las problemáticas que surgen en la relación sociedad-naturaleza y por ende, la

---

<sup>1</sup> A nivel de política internacional, destacan la existencia del Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en la década del '70. En nuestro país, destaca la creación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) en 1994, organismo dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

<sup>2</sup> Tal es el caso de los estudios de los fenómenos de la contaminación sobre la salud humana, o las políticas públicas orientadas a paliar las enfermedades producidas por esta razón.

<sup>3</sup> Esta perspectiva es característica de un sector del ambientalismo, que puede ser clasificado como "conservacionista" puesto que su fin es principalmente la preservación de determinadas especies o entornos naturales. Tal es el caso de Greenpeace, en el ámbito internacional, y la organización Defensores del Bosque en nuestro país.

<sup>4</sup> Estos acuerdos constan en la "Agenda 21", generado en la primera Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y que fue recientemente revisada en la Cumbre de la Tierra Río + 10, realizada el año 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica.

construcción de estrategias y la adopción de medidas para enfrentar dichas problemáticas. Aun cuando el concepto de sustentabilidad visibiliza diferentes dimensiones y conflictos del desarrollo, incluyendo la dimensión ambiental, prevalece una visión "compartimentada" de estas esferas, dificultando el reconocimiento de los cruces e interacciones, lo que redundará en una pérdida de complejidad para el análisis de estos fenómenos.

El trabajo que aquí se presenta constituye un esfuerzo por revisar, desde las ciencias sociales y de manera exploratoria, algunos de los problemas ambientales que más visiblemente han afectado a nuestra población a nivel local, en la Región Metropolitana de Chile. Ello constituye un esfuerzo por incorporar en las perspectivas de análisis social, elementos que tradicionalmente han sido considerados fenómenos tangenciales a su campo de investigación, siendo abordados tradicionalmente desde las ciencias naturales y la medicina. En consecuencia, se espera configurar un análisis de los fenómenos sociales involucrados en ciertas problemáticas ambientales que afectan a nuestra población.

La hipótesis que orienta este trabajo supone que el crecimiento económico y el desarrollo productivo en nuestro país, especialmente en la Región Metropolitana, han aparejado impactos negativos y crecientes sobre el medio ambiente, dando lugar a problemas que podríamos denominar *socioambientales*, por el carácter social, económico y político de los mismos. Esta perspectiva reconoce la indisolubilidad del vínculo entre desarrollo humano y medioambiente. La relación entre el modelo de desarrollo vigente, la agudización de los impactos negativos sobre el medio ambiente, las responsabilidades políticas implicadas y los problemas sociales que ello apareja son evidentes en la mayoría de los problemas que tradicionalmente son considerados como "ambientales".

Una forma de entender estos problemas desde su dimensión social y económica es a través de un fenómeno como la característica inequidad en nuestra sociedad, que se refleja en una persistente desigualdad en la estructura distributiva de ingresos, recursos, bienes y servicios<sup>5</sup>. Ello significa la vulneración de los derechos sociales en importantes sectores de la población, que no cuentan con los medios necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas ni mucho menos, para desarrollar una vida digna. Por ende, es posible suponer que tal como en el ámbito del trabajo, la educación, la salud y otras esferas que evidencian las inequidades sociales, *en el caso de los problemas ambientales, tanto las responsabilidades en su origen como el padecimiento de sus consecuencias están también inequitativamente distribuidas*; y que las consecuencias de tales problemas afectan principalmente a la población más pobre.

A su vez, el difícil acceso a medios de subsistencia implica debilitamiento en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, puesto que dificulta el acceso a las herramientas necesarias para el ejercicio de la ciudadanía en un sentido amplio<sup>6</sup>. Esto significa que los sectores más pobres son también *quienes cuentan con más dificultades para constituirse como ciudadanos activos*, en defensa de lo que podemos considerar sus *derechos ambientales*<sup>7</sup>. Los conflictos ambientales,

---

<sup>5</sup> Según cifras de MIDEPLAN, la distribución del ingreso en nuestro país no ha variado significativamente en los últimos 15 años: el 20% más pobre y el 20% más rico de la población han mantenido casi inalterable su porcentaje de participación en el ingreso total, rondando el 4% y 50% o más, respectivamente (Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación, *IX Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2003*; y *Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en Chile en los '90*, 2000).

<sup>6</sup> Este ejercicio de ciudadanía se refiere no sólo al acto de votar para elegir representantes, sino a reconocer los derechos y responsabilidades ciudadanas, organizarse en función de metas colectivas, participar en espacios de decisión, construir propuestas y demandas, desarrollar una visión crítica y propositiva de la sociedad, etc.

<sup>7</sup> La noción de derechos ambientales se relaciona directamente con conceptos como *espacio ambiental* y *huella ecológica*, referidos a los mínimos de subsistencia de las personas en el ecosistema y a las responsabilidades en la preservación del entorno. Esta noción de derechos y deberes permite deducir una concepción de ciudadanía ambiental en torno a estos conceptos; y por lo tanto, el acceso a medios de subsistencia y a un ambiente de calidad constituye una nueva generación de derechos. Estos elementos

por tanto, en su relación con la sociedad suponen también conflicto en el ejercicio de ciudadanía y develan una progresiva consolidación de esta esfera como una nueva dimensión de derechos ciudadanos.

También desde una perspectiva política vemos que un segundo elemento a considerar en torno a los problemas ambientales es el rol desempeñado por el sector público, que según puede observarse en las últimas décadas, ha sido insuficiente para revertir o detener la agudización de los problemas sociales, económicos y políticos antes citados. Ello se relaciona con el retroceso del papel del Estado en cuanto generador de oportunidades y garante del ejercicio de derechos, lo que ha significado un traspaso de responsabilidades hacia la propia ciudadanía o bien, hacia los gobiernos locales y organismos no gubernamentales en el ámbito local.

En el plano económico, vemos que el Estado chileno ha promovido, principalmente, la estrategia del crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB), para la solución de problemas estructurales como la pobreza y la falta de oportunidades, estrategia que además, ha sido construida sobre una frágil base ciudadana, puesto que la mayor parte de las decisiones políticas y económicas son adoptadas por equipos técnicos e institucionales, con muy escaso involucramiento de la ciudadanía.

De esta manera, la gestión del sector público en términos políticos y económicos ha tenido responsabilidad en la falta de solución a los problemas ambientales, debido principalmente a que (a) las metas de crecimiento económico demandan un sostenido consumo de recursos naturales, agotándolos, y al mismo tiempo producen mayor cantidad de desechos; (b) las metas de crecimiento relegan la protección del medio ambiente a un plano secundario, dejándola en manos de organismos de limitado alcance político, sin poder de decisión o incidencia real sobre temas de gestión pública y desarrollo; (c) el crecimiento económico no resuelve los problemas distributivos en la población, debilitando el potencial ejercicio de ciudadanía y por ende, obstaculizando el levantamiento de propuestas y demandas por el respeto y ejercicio de los derechos sociales y ambientales; y (d) la escasa participación ciudadana en las decisiones políticas impide canalizar y concretizar democráticamente propuestas alternativas al modelo de desarrollo vigente.

Como vemos, el reconocimiento del carácter social, económico y político de los problemas ambientales es fundamental para su abordaje desde una perspectiva integral, lo que puede constituir un aporte desde las ciencias sociales a la comprensión de la temática ambiental.

En esta línea, el trabajo que se expone a continuación constituye una investigación cualitativa y exploratoria, que analizará dos problemas ambientales en el ámbito local, teniendo en cuenta su dimensión política y social. Para ello se identificarán las características de los problemas, los actores involucrados y los mecanismos desarrollados para su comprensión y abordaje, desde la perspectiva de las organizaciones ciudadanas, el sector público y el sector privado. Se tomará como referencia una comunidad de la Comuna de Cerro Navia, conocida como la *Villa Montijo Norte*, que está en contacto directo con dos focos de conflicto ambiental: *contaminación atmosférica y contaminación por residuos sólidos domiciliarios*<sup>8</sup>. Se han escogido estos dos conflictos por su carácter crítico en términos de los problemas ambientales y territoriales que afectan a la Región Metropolitana desde hace al menos dos décadas.

---

serán desarrollados más adelante, en el marco teórico del presente documento.

<sup>8</sup> Se excluyen otros fenómenos como la disponibilidad de recursos hídricos, el abastecimiento energético, la desertificación u otros, a fin de circunscribir el análisis y localizar las consecuencias del fenómeno en comunidades específicas.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

### 1. Marco teórico

El análisis de la problemática socioambiental en el ámbito local y en las políticas públicas puede entenderse desde la perspectiva de la relación Estado- ciudadanía y el reconocimiento de derechos, teniendo en consideración los conceptos de ciudadanía y actoría social para el reconocimiento de los derechos socioambientales como una nueva dimensión de derechos ciudadanos; identificando la relación que se establece entre el sector público y la ciudadanía en el marco de los procesos de modernización del Estado en los años recientes; y considerando la particularidad de los conflictos territoriales y urbanos en la perspectiva del reconocimiento de derechos ciudadanos.

El concepto de ciudadanía vinculada al reconocimiento de derechos fue acuñada a mediados del siglo XX por el sociólogo inglés Thomas Marshall, en su ensayo “Ciudadanía y Clase Social”<sup>9</sup>. En su planteamiento, el concepto de ciudadanía es considerado un estatus social concedido a todos los miembros de pleno derecho de una comunidad, lo que supone también el cumplimiento de “deberes ciudadanos” entendidos como el compromiso de los miembros de dicha comunidad con el bienestar común. En la perspectiva de Marshall, quienes poseen el estatus de ciudadanos son *cualitativamente* iguales en lo referido a derechos y deberes dentro del espacio social que comparten; aun cuando existan desigualdades materiales entre sus miembros. Quienes forman parte de la comunidad de ciudadanos, comparten en igualdad la herencia social de ésta; los derechos supone su pertenencia; y los deberes que implica la mantención y reproducción de la misma<sup>10</sup>.

Esta definición acepta un marco de desigualdad estructural en términos cuantitativos, generada por el modo de producción y distribución de riqueza propio de las sociedades capitalistas, la cual podría resolverse a través de la valoración cualitativa dada por la categoría de “ciudadano” y concedida quienes son considerados miembros de la sociedad. En las sociedades capitalistas del siglo XX, la noción de ciudadanía permitiría otorgar un principio de igualdad que contrarrestaría la desigualdad de clases generada por el modelo económico predominante.

Sobre esta base, los diversos conflictos sociales pueden comprenderse como la tensión entre la valoración cualitativa a la que aspiran los miembros de la sociedad (que forman parte de ella por el hecho de nacer o vivir al alero de un Estado Nación, entendido como una comunidad claramente delimitada), de acuerdo a lo que dicha sociedad en su conjunto estipula como deseable; y la marginación de algunos sectores, en términos de obstáculos o limitaciones en el reconocimiento de su status como ciudadanos y los derechos que ello supone. Dicho de otro modo, los conflictos se derivan de la demanda de sectores sociales que, siendo parte de la comunidad, no son integrados por ésta como ciudadanos, con las atribuciones y obligaciones que ello supone.

Siguiendo esta perspectiva, el concepto de ciudadanía se caracteriza por su carácter mutable y

---

<sup>9</sup> Fuente: Marshall, Thomas: *Ciudadanía y clase social* (1952). Editorial Alianza, España, 1997.

<sup>10</sup> Considerando que los bienes materiales y simbólicos, los recursos disponibles y los medios de vida en general varían significativamente de una sociedad a otra, y de una época a otra, Marshall considera para su análisis como referencia el estándar o modo de vida compartido como deseable por todos los miembros de una sociedad.

en permanente expansión, en la medida que se modifican los términos de la integración o pacto social, en cuanto a los derechos y deberes de los sujetos que integran una sociedad. En el análisis de Marshall, aun cuando no profundiza los procesos sociales de tensión y conflictos – protagonizados por actores sociales específicos- que han conducido a la *ampliación* de los derechos reconocidos por el status de ciudadanía, resultan claramente delimitables tres fases de desarrollo de este concepto en las sociedades europeas, vinculados estrechamente con los procesos de secularización, modernización de los sectores productivos, y ampliación de las nociones de bienestar social, esto último ligado a una variedad creciente de alternativas de consumo y a la estandarización de lo considerado “nivel de vida deseable” para la sociedad en su conjunto<sup>11</sup>. Así, Marshall distingue tres etapas fundamentales:

- a) La ciudadanía civil, que atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad individual: libertad física, de palabra, de pensamiento, de religión, de poseer títulos de propiedad, de igualdad ante la ley, al trabajo y a la libre asociación.
- b) La ciudadanía política: consistente en el derecho a participar en el ejercicio del poder político, a elegir y ser elegido representante y al sufragio general.
- c) La ciudadanía social: referida al derecho de acceso a los recursos materiales y simbólicos que produce y dispone la sociedad a la que se pertenece; y que son considerados necesarios y deseables por todos sus miembros. Específicamente, el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, a la seguridad social.

En esta perspectiva, el problema fundamental para el desarrollo de la ciudadanía en las sociedades modernas es la compatibilización entre el principio de igualdad al que apela constantemente, para asegurar la integración armónica de todos sus miembros; y el modelo económico y productivo capitalista, que genera desigualdades<sup>12</sup>. En la perspectiva de este autor, el conflicto no tendría una salida estática sino dinámica, ya que el desarrollo capitalista tendría un efecto sinérgico con el desarrollo de la ciudadanía. Las luchas por una mayor equidad que se derivan de la dinámica distributiva del capitalismo, empujarían a la sociedad a acomodar y modificar su definición de ciudadanía, a fin de promover una mayor igualdad entre sus miembros.

Esta visión supone un camino directo hacia el progreso social a través de la solución virtuosa de los conflictos sociales. Sin embargo, el ajuste que debe realizar una sociedad para superar los problemas generados por la desigualdad del desarrollo en términos económicos, a través de la ampliación de su definición de ciudadanía (en términos de derechos y deberes), implica la necesidad de mecanismos concretos para alterar la distribución de recursos. En la época de los planteamientos de Marshall, esta salida resultaba observable con el desarrollo de los Estados de bienestar, responsables de garantizar el ejercicio de ciudadanía social a los miembros de la sociedad.

Sin entrar en detalles respecto a la continuidad histórica del desarrollo de ciudadanía, que en América Latina ha seguido un curso distinto al de las sociedades europeas<sup>13</sup> (debido a las

---

<sup>11</sup> Marshall considera que pese a las diferencias de clase, la cultura de lo considerado aceptable y deseable trasciende estas diferencias en las sociedades modernas, por lo cual aquellos sectores que no acceden en plenitud a este nivel de vida, “se nutren de una imitación chabacana y burda de una civilización que se ha hecho nacional”, habiendo perdido los procesos de socialización de clase propios de cada estamento social, característicos de las sociedades pre-capitalistas.

<sup>12</sup> No es materia de la presente investigación profundizar el análisis de los mecanismos económicos por medio de los cuales el sistema capitalista genera desigualdades, pero cabe destacar que en los últimos treinta años, las diferencias sociales en las sociedades capitalistas, en términos de ingresos disponibles, se han mantenido o agudizado. En el caso de Chile, la inequidad en la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente constante desde 1985 a la fecha, según cifras de la Encuesta Nacional de Caracterización Económica (CASEN) durante dicho período (Fuente: Programa Chile Sustentable, “Comercio, Inversiones y Sustentabilidad: El caso de Chile”. 2002).

<sup>13</sup> De hecho, en América Latina ha sido posible advertir avances y retrocesos en el reconocimiento de los derechos sociales, civiles

condiciones económicas, políticas y sociales diferentes), es posible advertir que la definición de ciudadanía planteada por Marshall no contaba con diversos fenómenos de relativamente reciente data. Probablemente, el principal de ellos ha sido el retroceso de los Estados de Bienestar y el debilitamiento de la institucionalidad requerida para asegurar la redistribución de ventajas cualitativas en la sociedad<sup>14</sup>, debido al predominio del paradigma neo-liberal<sup>15</sup> que advierte en el Estado garante de derechos sociales un modelo que “parece promover la pasividad y la dependencia (de los ciudadanos), al tiempo que favorecen un retraimiento privatista de la ciudadanía y una particular ‘clientelización’ del rol del ciudadano”<sup>16</sup>. No resultaba posible prever, para este marco teórico, el debilitamiento progresivo de las instituciones capaces de responder a la demanda por la ampliación o desarrollo de ciudadanía para enfrentar los problemas de la desigualdad y la marginación social; y la progresiva confianza en el libre mercado como herramienta para la distribución de oportunidades de desarrollo.

Adicionalmente, y por esta misma razón, el retroceso de los Estados de Bienestar se ha acompañado de un paulatino debilitamiento de los Estados Nacionales propiamente tales en las últimas tres décadas, desdibujando el marco de referencia desde el que se reivindican los derechos ciudadanos. El posicionamiento de la economía abierta y globalizada como instrumento articulador de las sociedades a nivel interno y externo, extiende los problemas de la desigualdad social generados por el desarrollo capitalista hacia dimensiones que exceden los límites territoriales y los marcos simbólicos compartidos por las sociedades nacionales, tanto por el fortalecimiento de los actores sociales más allá de las fronteras nacionales, como por la generalización de problemas de marginación y empobrecimiento también más allá de estas fronteras. Como ejemplo de este fenómeno, destaca el desarrollo del movimiento internacional Via Campesina, que agrupa a organizaciones rurales y movimientos sociales campesinos del planeta en torno a la demanda por el respeto de la soberanía alimentaria de los pueblos y las comunidades<sup>17</sup>.

Al mismo tiempo, el desdibuje de las fronteras nacionales facilita la configuración de nuevos conceptos de ciudadanía y de derechos, que se amplían hacia la superación de desigualdades no vinculadas estrictamente a las diferencias económicas. Tal es el caso de las demandas por el respeto de los derechos de las mujeres, de los pueblos originarios y de las etnias en sociedades multiculturales. En el primer caso, el movimiento de mujeres o feminista demanda el reconocimiento de ciudadanía de las mujeres (sector tradicionalmente marginado del ejercicio de derechos y por ende, de ciudadanía) como premisa de desarrollo de toda sociedad que se considere justa y democrática, para lo cual exige la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres<sup>18</sup>. De esta forma, instala una premisa de reconocimiento de derechos a toda la comunidad de naciones, sin distinción de territorios, realidades particulares ni fronteras.

Este escenario permite apreciar el rol fundamental del ejercicio de la **actoría social** en la construcción de espacios colectivos y, en términos generales, de la sociedad; a través de

---

y políticos. Por ejemplo, en el caso de Chile y de gran parte de los países latinoamericanos, durante los años '70 y '80 el gobierno militar suprimió el reconocimiento de los derechos políticos, debilitó el reconocimiento de los derechos sociales (generando procesos de ajuste estructural conducentes a la apertura económica, el desmantelamiento de servicios sociales y la privatización de empresas públicas, entre otros fenómenos) y vulneró sostenidamente los derechos civiles.

<sup>14</sup> Especialmente, en términos de asegurar el acceso a la educación de calidad, que según la perspectiva de Marshall, es considerada como el principal instrumento para asegurar la igualdad de oportunidades, si no se realiza de forma “clasista”, generando procesos educativos diferenciados para ricos y pobres.

<sup>15</sup> También considerado “nueva derecha” según Kymlicka, W., en *El retorno del ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Revista La Política, N° 3, 1997. Editorial Paidós

<sup>16</sup> Fuente: Kymlicka, W., op. cit., citando a Habermas, 1992; Kling, 1987.

<sup>17</sup> A nivel latinoamericano, destaca la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), [www.cloc.org](http://www.cloc.org).

<sup>18</sup> Reconocida a nivel internacional por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, 1979.



procesos que empujan y superan los mecanismos por medio de los cuales la sociedad, desde su institucionalidad y los actores que la encarnan, va ajustándose para reconocer nuevas dimensiones de ciudadanía y resolver los problemas de la desigualdad. Al observar el desarrollo de ciudadanía durante el siglo pasado, resulta particularmente evidente la importancia del rol desempeñado por actores capaces de posicionar la demanda por el reconocimiento de derechos; y del ejercicio de actoría social por parte de los sectores sociales excluidos de las ventajas cualitativas -y también cuantitativas, si se considera el reconocimiento de los derechos sociales<sup>19</sup>, que requieren una inversión concreta- que supone el ejercicio pleno de derechos ciudadanos.

En este punto, cabe destacar que la dinámica de reconocimiento y ejercicio de derechos ciudadanos supone revisar la concepción de sociedad que concibe a sus miembros como “portadores de atributos inherentes al lugar que ocupan en el sistema social”<sup>20</sup>. Por cierto, ello no implica desconocer la existencia de procesos de estructuración social donde las instituciones pasan a cumplir un rol fundamental en términos de socialización e integración de los miembros de una sociedad; más bien, implica reconocer que éstas son también producto de procesos de constante ajuste y revisión, promovidos de manera colectiva por actores sociales, de manera racionalmente dirigida o como consecuencia de procesos donde diversos intereses en tensión dan cabida a nuevos patrones de organización y articulación social.

Por ende, el actor social “no es el reflejo del funcionamiento (o “contradicciones”) de la sociedad, ni la suma de intereses y deseos individuales...”, sino más bien, es una expresión del vínculo entre cada individuo y el ámbito público<sup>21</sup>. En consecuencia, el ejercicio de ciudadanía para el reconocimiento de derechos pasa por la constitución de actores sociales, cuya acción es definida “por su posición dominante o dependiente en el modo de apropiación de la historicidad, de los modelos culturales de inversión, de conocimiento y moralidad, hacia los cuales él mismo se orienta”<sup>22</sup>.

Al entender “ciudadanía” como concepto articulador de la relación entre Estado y Sociedad<sup>23</sup>, es posible advertir que la interacción de sujetos en un cuerpo social organizado conforma y construye sociedad. Este espacio de interacción puede ser entendido y denominado como “sociedad civil organizada”. Esta última perspectiva se enmarca en planteamientos que definen ciudadanía no sólo en el sentido tradicional (como un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales), sino el sentido de una ciudadanía social activa.

Respecto de las definiciones actuales de ciudadanía “activa”, es posible reconocer dos perspectivas. La primera, pone énfasis en el carácter activo de la ciudadanía como deber *individual* de cumplir con determinadas obligaciones sociales, paralelas al ejercicio de derechos. Por lo tanto, los ciudadanos se obligan a desarrollar ciertas “virtudes públicas” que los hacen meritorios de estos derechos. Participar, por lo tanto, se relacionaría con el ejercicio de estas virtudes y responsabilidades en beneficio de la comunidad: los ciudadanos estarían *comprometidos* a participar en el desarrollo de su comunidad<sup>24</sup>.

Su contraparte, aunque cuestiona la posibilidad de anteponer responsabilidades a la obtención

---

<sup>19</sup> Reconocidos a nivel internacional en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, San José de Costa Rica, 1969.

<sup>20</sup> Fuente: Touraine, Alan: *El Regreso del Actor*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> La definición de “ciudadanía” como “intermediaria” se encuentra también en “Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile”, documento n° 3 del proyecto “Ciencias Sociales y Agenda Pública en Chile: 1990-2000”.

<sup>24</sup> Fuente: Kymlicka, Will, *op. cit.*

y ejercicio de derechos<sup>25</sup>, reconoce la importancia de recuperar un carácter más activo en la ciudadanía, en el sentido de involucrarla en los procesos políticos tanto a partir de la movilización por ciertos derechos, como haciéndola parte de la toma de decisiones que afectan al colectivo social y a cada uno de sus miembros. De este modo, incorpora un concepto de participación entendido como *el involucramiento de los ciudadanos en la vida social y política de la comunidad, en el ámbito del ejercicio del poder y la toma de decisiones de manera constante*. Se reconoce, de este modo, la importancia de generar instancias de participación directa y no sólo representativa en diversas áreas de la gestión pública, así como la necesidad de generar mecanismos de fiscalización de los representantes<sup>26</sup>, relevando la importancia de la organización y de la participación como mecanismos para mejorar y fortalecer la interlocución entre los diferentes actores de la vida política de una comunidad.

En consecuencia, puede entenderse esta *participación* como la intervención de los ciudadanos en decisiones, iniciativas y gestiones que afectan a su individualidad y a la colectividad a la que pertenecen<sup>27</sup>. De acuerdo a esta definición, ciudadanía política y ciudadanía social parecen íntimamente ligadas: esta interpretación no restringe el término "participación" a la participación política electoral (ejercicio del derecho a elegir y ser elegido representante), sino más bien a todas las formas de organización y participación ciudadana teniendo en cuenta tanto su relación interna como su relación con la gestión pública, teniendo en cuenta al Estado como principal interlocutor.

Sobre esta base, resulta pertinente destacar otro problema no predecible en el análisis del desarrollo de la ciudadanía planteado por Marshall, y que ha significado en los años recientes un aspecto crítico en el modelo económico capitalista y globalizado. Tal es el surgimiento de una nueva demanda ciudadana y diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el respeto y ejercicio de derechos en el ámbito del uso del territorio y el acceso a recursos básicos para la vida: agua, tierra, aire limpio y alimentos. Este fenómeno puede entenderse como consecuencia no buscada del modelo de desarrollo capitalista, promotor de un crecimiento macroeconómico sostenido, que en sociedades no industrializadas ha significado una explotación sostenida y un uso intensivo de los recursos naturales disponibles<sup>28</sup>.

La dinámica de desarrollo capitalista, en el marco del proceso de globalización económica, ha generado severos impactos socioambientales y concentración de la propiedad de los recursos. La estrategia de desarrollo vigente en países como Chile ha atravesado, desde los años '70 en adelante, por tres etapas fundamentales: ajuste estructural (medidas tendientes a la estabilización económica, control de la inflación, política cambiaria, entre otras); privatización de empresas del Estado; y promoción de acuerdos de libre comercio. Paralelamente, en países no industrializados como el nuestro, el motor de desarrollo continúa siendo la exportación de materias primas y *commodities* (materias primas con escaso procesamiento)<sup>29</sup>.

A partir de los años '90, los procesos de globalización económica y las estrategias de desarrollo promovidas desde organismos internacionales de comercio (Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) han favorecido la tendencia a la

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Varas, A. "La democratización en América Latina: Una responsabilidad ciudadana", en Urzúa, R. Y Agüero, F. (editores), *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Santiago. Ediciones CAPP, 1998, pp. 117-125.

<sup>27</sup> Brunner, J. J., *Política del gobierno para la participación ciudadana*, discurso como Ministro Subsecretario General de Gobierno, 23 de Noviembre de 1994.

<sup>28</sup> Fuente: Programa Cono Sur Sustentable, *Comercio y Sustentabilidad en el Cono Sur*. 2003.

<sup>29</sup> Según cifras del Banco Central, en el año 2004, el crecimiento de las exportaciones fue de 12,9%, mientras que el crecimiento económico fue de 5,8%. Las exportaciones de materias primas representan el 36,3% del Producto Interno Bruto y el 68% de ellas se concentran en 10 productos, con escaso o nulo procesamiento.

apertura de los mercados y el debilitamiento del rol de los Estados nacionales, especialmente en lo que se refiere a servicios básicos, barreras arancelarias y direccionamiento de las políticas económicas. Como ejemplo, destacan las negociaciones internacionales promovidas por la OMC a través del Acuerdo General sobre Servicios (GATS, por su sigla en inglés), que apunta hacia la privatización y transnacionalización de servicios básicos (como los servicios sanitarios)<sup>30</sup>.

Esta dinámica de desarrollo, confiada del libre mercado como herramienta distributiva, no ha resuelto los problemas de la desigualdad que genera el modelo capitalista y ha debilitado las estructuras sociales que podrían reducir o minimizar esta desigualdad por la vía de garantizar el ejercicio y respeto de derechos ciudadanos, poniendo en riesgo la calidad y los medios de vida de amplios sectores de la población. El crecimiento económico sostenido no contempla en sí mismo mecanismos distributivos que contribuyan a enfrentar esta situación. En Chile, el 20% más rico concentra más del 50% de los ingresos del país y el 20% más pobre percibe cerca del 4%, según la más reciente Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (MIDEPLAN, 2003).

Los impactos socioambientales de la exportación intensiva de recursos naturales, la privatización de servicios y la expansión de los centros urbanos, afecta principalmente a los sectores más pobres de la población y constituye una vulneración a lo que es posible considerar una dimensión más de sus derechos ciudadanos: los derechos sobre el medio ambiente, los recursos naturales y el territorio. Es posible afirmar que estos impactos se expresan en primer lugar sobre las comunidades rurales, vinculadas más directamente al uso directo de recursos naturales como medios de vida<sup>31</sup>; y se extienden paulatinamente hacia las ciudades, donde el crecimiento sostenido de las urbes genera severos problemas en términos de uso del territorio, cobertura y calidad de servicios, oportunidades de desarrollo, etc.

Esta desigualdad en el acceso a recursos básicos -anteriores incluso a los recursos materiales y simbólicos producidos al interior de cada sociedad- ha significado el surgimiento de nuevos conflictos sociales, vinculados a la demanda por el respeto de los derechos de acceso a tales recursos. Estas demandas pueden entenderse como una *nueva dimensión de la ciudadanía, que exige una mayor "equidad socioambiental" frente a estas nuevas desigualdades que el modelo de desarrollo vigente ha generado*. Desigualdades que se acentúan si se tiene en cuenta que la brecha entre los sectores más ricos y más pobres se profundiza en la medida que se mantienen dos tendencias: por una parte, el progresivo desarrollo tecnológico, la concentración de la propiedad y el incremento del poder adquisitivo en los sectores más favorecidos por el modelo, que cuentan con una gama cada vez mayor de bienes de consumo, los cuales en el marco de la globalización económica son estandarizados como deseables para toda la población; y por otra, la marginación de amplios sectores de la población, que enfrentan problemas de acceso a recursos tan básicos como el agua.

En el caso de los centros urbanos, los problemas de este carácter se originan en lo que se considera "externalidades", es decir, "los efectos externos físicos o ambientales que generan algunas actividades o grupos, ya sea sobre terceros que comparten la misma localidad o territorio, o sobre los ecosistemas"<sup>32</sup>. Los problemas ambientales y urbanos plantean una

<sup>30</sup> Fuente: Programa Chile Sustentable, "Agua: ¿Dónde está y de quién es? Para entender lo que ocurre con las aguas en Chile. 2004.

<sup>31</sup> Tal es el caso de las comunidades rurales e indígenas de la zona norte del país, que han visto obstaculizado su acceso al agua limpia debido a la contaminación y uso intensivo de este recurso por parte de la industria minera; y de las comunidades rurales e indígenas de la zona sur, que han visto vulnerado su derecho a la tierra por el crecimiento de la industria forestal y megaproyectos hidroeléctricos (Fuente: Programa Chile Sustentable: *Impactos ambientales en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*. 2004).

<sup>32</sup> Fuente: Francisco Sabatini, "Participación y Localidad: problemas, conflictos y negociación". En: Participación Ciudadana y

cuestión de política distributiva, acerca de cómo se distribuyen las externalidades positivas y negativas asociadas a la realización de una determinada actividad o proyecto, entre los grupos y entidades presentes en cada localidad o porción del territorio.

La acción de los actores que reivindican el respeto de sus *derechos socioambientales*<sup>33</sup>, se orientan ya no sólo desde su posición en términos de apropiación de modelos culturales, conocimiento, moralidad o bienes sociales; sino desde una posición de vulneración (o conciencia de esta vulneración) en el acceso a recursos anteriores a cualquier proceso de industrialización (como el agua, la tierra y los alimentos); y desde una posición (o conciencia de esta posición) de detrimento significativo de su calidad de vida, por los impactos en el territorio que se habita y que es considerado propio, en su calidad de hábitat.

En este punto, resulta pertinente señalar que si bien la declaración de los derechos humanos reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente limpio, esta dimensión de los derechos tiene un carácter reciente y tradicionalmente ha quedado invisibilizado en los procesos de construcción y reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales<sup>34</sup>.

Las nociones de sustentabilidad y protección al medio ambiente han quedado manifiestas en declaraciones y compromisos de los Estados y la sociedad civil<sup>35</sup>, a nivel internacional, la operativización de la relación entre sustentabilidad y derechos ambientales no se desprende directamente de la definición. Diversos investigadores y teóricos han intentado delimitar el ámbito comprendido por “derechos ambientales” y su dimensión práctica, como parte del cuerpo de derechos universales reconocidos a nivel internacional, con miras a ampliar la concepción tradicional de conservación y protección al medio ambiente como entidad, hacia una visión que considere el medio ambiente como variable fundamental en los derechos de las personas, reconociendo el derecho de todo ser humano a disfrutar y utilizar de manera sustentable su entorno.

Una de las elaboraciones más tempranas que definen y operativizan el concepto de derechos ambientales y la necesaria equidad en el ejercicio de los mismos - teniendo en cuenta el problema de la distribución de recursos finitos en un planeta limitado-, es la concepción de *Espacio Ambiental*, acuñada por Hans Opschoor en Holanda (1987)<sup>36</sup>. El espacio ambiental consistiría en la suma total de materias primas no-renovables, bosques y suelos agrícolas que podemos utilizar a escala planetaria; y la contaminación que podemos permitir sin comprometer el derecho de las generaciones futuras a utilizar la misma cantidad de recursos naturales para satisfacer sus necesidades. La magnitud del espacio ambiental es cuantificable a diversas escalas, local, regional o mundial, y por definición, limitada. Cada uno de los habitantes del planeta tendría derecho a una misma cantidad de este espacio ambiental. El objetivo de este cálculo es procurar una redistribución mundial del espacio ambiental del planeta en un escenario de equidad global, donde el nivel de prosperidad de los países industrializados no se

---

Políticas Públicas, Boletín informativo FLACSO Año 3, N° 1: <http://www.eurosur.org/FLACSO/revistas.htm#2>.

<sup>33</sup> La ONG “Brasil Sustentable y Democrático” acuña el concepto de “justicia ambiental” y su director detenta el cargo de Defensor del Pueblo en materia ambiental, lo que evidencia la estrecha relación entre la dimensión social y ambiental de este tipo de conflictos y demandas ciudadanas. (Fuente: Programa Brasil Sustentable y Democrático, [www.brasilsustentavel.org.br](http://www.brasilsustentavel.org.br)).

<sup>34</sup> Marshall, Thomas, op. cit.

<sup>35</sup> A partir de la citada comisión Brundtland, el concepto de “sustentabilidad” comenzó a extenderse en el debate internacional, dando cabida a la construcción de la Agenda 21, firmada por los países miembros de Naciones Unidas en la Cumbre Internacional de la Tierra, Río de Janeiro, 1992. Posteriormente esta Agenda fue evaluada y actualizada en la Cumbre Río + 10, realizada el año 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica, donde se constataron escasos avances en la concreción de la Agenda y se supeditaron los compromisos de la sustentabilidad, a los objetivos de crecimiento y desarrollo económico convencionales, en el marco del modelo neoliberal vigente. El texto completo de la Agenda 21 y su actualización se encuentra en el sitio web [www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/aq21inde.htm](http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/aq21inde.htm).

<sup>36</sup> Fuente: Larraín, Sara: “La Línea de Dignidad como indicador de sustentabilidad socioambiental”, 2002. En: *Línea Dignidad: Desafíos sociales para la Sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable, 2003.

haga a expensas de los países menos industrializados, ni los sectores más ricos, a costa del empobrecimiento de otros.

El espacio ambiental considera la definición de un *piso* o un mínimo de espacio para cada persona, bajo el cual la vida se vuelve indigna e insostenible, y un *techo* o máximo permisible de uso y gasto de los recursos naturales. El *techo* ambiental está dado por la división exacta del espacio ambiental de un territorio determinado entre sus habitantes. Por encima de este nivel estamos sobreconsumiendo.

Otro concepto complementario al de espacio ambiental es el de *Huella Ecológica*, desarrollado por William Rees y Mathis Wackernagel (1996)<sup>37</sup>. Esta noción vincula las necesidades humanas de consumo con la presión que éstas implican en términos de uso de recursos naturales y absorción de desechos. La Huella Ecológica de una población o economía determinada puede definirse como el área de tierra (y agua) ecológicamente productiva, de varias clases (tierra agrícola, pastizales, bosques, etc.), que necesita y que ocupa:

- a) para proporcionar todos los recursos energéticos y materiales consumidos; y
- b) para absorber todos los desechos generados por esa población, dado el estado de su tecnología, *en cualquier parte del planeta*.

Sus autores reconocen que el área ecosistémica esencialmente necesaria para la supervivencia de la ciudad — una estimación del área de agua y suelo necesarios para que la ciudad en cuestión se sostenga a sí misma — corresponde a su Huella Ecológica en el planeta. El mismo principio se reconoce como válido para una nación determinada o para un hogar.

Sin embargo, el suelo ecológicamente productivo "disponible" para cada persona en el planeta ha disminuido en el transcurso del siglo pasado. Hoy, de acuerdo a los autores, la Huella Ecológica de la humanidad en su conjunto ya excede la capacidad de carga global del planeta: sólo existirían 1,5 hectáreas de suelo productivo para cada persona, incluyendo las áreas silvestres que no debieran ser utilizadas con fines agrícolas, a fin de resguardar la biodiversidad. Al ritmo de crecimiento de la población mundial y con similares pautas de consumo, en el año 2010, cada habitante del planeta tendrá menos de 0,9 hectárea de suelo ecológicamente productivo, suponiendo que no se produjera más degradación<sup>38</sup>.

En contraste, el área de suelo "apropiada" por los sectores más acomodados ha aumentado en forma continua. A nivel internacional, la Huella Ecológica actual de un norteamericano promedio, que equivale a entre 4 y 5 hectáreas, triplica la parte que le corresponde de la generosidad del planeta. En estas condiciones, claramente, el estilo de vida de los países industrializados no puede ser extendido en forma incólume a cada uno de los habitantes del planeta. La noción que propone la teoría de la Huella Ecológica es la de *porción justa*, correspondiendo a la cantidad de tierra ecológicamente productiva, disponible por habitante en la Tierra. Cada persona que posee una huella mayor de la disponible, obliga a otra persona a vivir con menos espacio del que le corresponde.

En nuestra realidad, al observar el uso del territorio y los daños ambientales que se han producido, podemos concluir que el espacio ambiental del que disponen los sectores más pobres de la Región Metropolitana es menor que el espacio disponible en los sectores más ricos. Asimismo, la huella ecológica de estos últimos, si se consideran factores como su nivel de consumo y generación de residuos, es mucho mayor. Tal como se esbozaba en la introducción

---

<sup>37</sup> Larraín, op. cit.

<sup>38</sup> Fuente: Wautiez, Françoise: "La equidad socioambiental en Chile: Una tarea pendiente", 2000. En: *Línea Dignidad: Desafíos sociales para la Sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable, 2003.

de este documento, esta situación constituye no sólo un problema ambiental, sino una grave vulneración a los derechos ambientales de gran parte de nuestra población y de las generaciones futuras.

En síntesis, podemos afirmar que en el ámbito de los conflictos socioambientales las demandas ciudadanas se refieren no solamente a la recuperación del modo de apropiación de valores simbólicos, sino al **uso del territorio y los recursos disponibles** que sostienen la comunidad a la que los actores pertenecen y, en definitiva, al uso del espacio público al que tienen derecho por el hecho de ser parte de esta comunidad, en todos sus niveles: local, regional y nacional. De este modo, surgen nuevos movimientos y demandas por el derecho al agua, a un ambiente limpio, a la seguridad en los alimentos, etc.

Cabe señalar que las demandas ciudadanas en esta nueva dimensión de derechos no apela necesariamente a un fortalecimiento del aparato estatal como entidad responsable de asegurar la equidad en el uso y acceso a los recursos básicos y al territorio. Al analizar este conflicto desde el movimiento o los actores sociales en la actualidad, es posible advertir que su solución no supone necesariamente un fortalecimiento del rol del Estado ni de las políticas públicas para dar satisfacción a las demandas ciudadanas. Movimientos y actores sociales vinculados a estas nuevas demandas contemplan como alternativas para su abordaje, la recuperación de la soberanía de las comunidades sobre el territorio y los recursos disponibles en las comunidades que habitan<sup>39</sup>; o bien, una mayor participación sobre las decisiones del uso del territorio y los recursos disponibles en el mismo<sup>40</sup>. Estas alternativas suponen un ejercicio activo de ciudadanía; y demandan una democracia más directa, que devuelvan a la ciudadanía el poder de decisión y planificación en aspectos considerados cruciales para la convivencia y la equidad de las personas que integran una sociedad, como son los recursos básicos disponibles en el territorio.

En esta perspectiva, el Estado cumple un rol coadyuvante más que director. Esta escisión entre la ciudadanía organizada, comprendida como sociedad civil, y el Estado, debiera dar lugar a una nueva forma de organización política si se tiene en cuenta que el sistema estrictamente representativo no da cuenta de esta demanda ciudadana por el reconocimiento de su autonomía e incidencia en la toma de decisiones. En este contexto, es posible recoger la pregunta esbozada por Touraine a fines de los años '80: ¿cómo mantener y desarrollar la autonomía de la sociedad civil y sus actores respecto a un Estado que administra la vida económica, social y cultural? ¿Cómo construir la alianza entre los movimientos sociales y la democracia política?<sup>41</sup>.

Teniendo en cuenta que esta demanda ciudadana por la soberanía sobre los medios de subsistencia y el uso del territorio se visualiza más claramente en el ámbito local, puesto que se refiere principalmente al espacio ambiental en el que viven, la pregunta puede extenderse hacia el cómo se articulan los diferentes actores que operan sobre este nivel, y las instituciones que inciden directamente en la gestión del espacio ambiental en dicho nivel. Ello constituye tanto un desafío para el sector público, en términos de descentralización y modernización; como para la

---

<sup>39</sup> Tal es el caso de las propuestas, demandas y estrategias desarrolladas por el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil, según consta en sus declaraciones de principios y objetivos (Fuente: Vieira Miranda, MST: "Por la Tierra, la Comunidad y la Democracia". En *Alternativas Vivientes: Experiencias y Propuestas Ciudadanas Frente a la Globalización*. Programa Chile Sustentable, 2004).

<sup>40</sup> Fuente: Joao da Costa, Municipalidad de Recife, Brasil: "Presupuesto participativo: Recuperando el poder de la gente". En *Alternativas Vivientes: Experiencias y Propuestas Ciudadanas Frente a la Globalización*. Programa Chile Sustentable, 2004.

<sup>41</sup> Fuente: Touraine, op. cit.

ciudadanía, en lo referido a su capacidad de articulación y comprensión de los problemas que les afectan en todas sus dimensiones<sup>42</sup>.

De hecho, los conflictos socioambientales y las nuevas demandas ciudadanas pueden constituir una oportunidad para reivindicar y potenciar la participación ciudadana en el ámbito local. Si desde las políticas públicas estos conflictos son percibidos como fenómenos ajenos al sistema de mercado, que evidencian la relativa inoperancia del aparato estatal y el modelo de libre mercado, “queda abierto un espacio para la participación de las comunidades locales en el diseño e implementación de soluciones adecuadas para sus problemas territoriales locales. Esta participación puede tener proyecciones políticas más amplias, en la medida que los problemas abordados son comunes con muchas otras localidades y pueden tener origen en mecanismos y factores que se definen en una escala espacial mayor”<sup>43</sup>.

La participación de la ciudadanía local en la solución de conflictos territoriales y urbanos, que surge desde la demanda por el respeto y ejercicio de sus derechos socioambientales, puede “resolver problemas de legitimidad social y ayudar a llenar la brecha que inevitablemente existe entre conocimiento científico - técnico y las decisiones a través de las cuales se realizan los proyectos de desarrollo (...) Ante el relativo empate de fuerzas entre los contrincantes en los conflictos territoriales, las autoridades locales adquieren mayores posibilidades para influir en las decisiones con que se resuelven aquéllos. Se trata de una forma de descentralización política “de hecho”, que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados a estas autoridades por leyes y políticas de descentralización (...) Los conflictos territoriales estimulan la participación porque crean un espacio político significativo a nivel local”<sup>44</sup>.

Ello porque en torno a los problemas socioambientales convergen factores geográficos, culturales, económicos y demográficos que representan desafíos técnicos considerables para la gestión pública. Problemas como la saturación de cuencas por contaminantes atmosféricos, o las disputas entre actividades económicas intensivas en materias primas y usuarios por los derechos de aguas, “difícilmente puedan ser previstos o superados sólo con regulaciones genéricas, tales como normas y políticas de uso del suelo o políticas ambientales, las que, por lo demás, presentan escaso desarrollo en Chile (...) El carácter integral de los problemas territoriales interpela a una serie de agencias públicas, usualmente no coordinadas entre sí, y a agencias ambientales o de planificación territorial que no logran hacer esa coordinación, sea por falta de poder o de recursos materiales o humanos”<sup>45</sup>.

En Chile, el rol y las estrategias de gestión desarrolladas por el Estado para el abordaje de conflictos sociales y –siguiendo la perspectiva de Marshall- constituirse como garante de los derechos ciudadanos, atendiendo a su rol regulador de las desigualdades producidas por el desarrollo económico capitalista (actualmente globalizado), han seguido la línea de la *modernización del Estado* como estrategia del sector público para ajustarse a los cambios en la relación Estado-Sociedad y al surgimiento de nuevos conflictos y nuevos actores sociales. Ello no implica un cambio en la estrategia de desarrollo económico y social; más bien, pretende dar cuenta de las necesarias transformaciones en la relación de la esfera pública con la ciudadanía,

---

<sup>42</sup> Diversos movimientos sociales han comenzado a levantar la consigna de “pensar local, actuar global” para enfrentar esta disyuntiva. El principio de “subsidiariedad” acuñado por el International Forum on Globalization (IFG), que reconoce la importancia de una gestión autónoma y sustentable de estos recursos por parte de las comunidades locales, sobre la base de criterios que permitan evitar perjuicios a las comunidades aledañas y al planeta, puede constituir un avance en este sentido (Fuente: International Forum on Globalization, *Alternativas a la Globalización Económica: Un mundo mejor es posible*. Varios autores. Editorial Gedisa, España. 2002).

<sup>43</sup> Fuente: Sabatini, op. cit.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Fuente: Sabatini, op. cit.

desde sus intereses individuales y colectivos.

Sin embargo, estos problemas han sido enfrentados en el marco de una estrategia de modernización del Estado que evidencian “la potencia de la lógica del mercado y el enfoque de la administración empresarial”<sup>46</sup>. En los gobiernos recientes, la estrategia de modernización se plantea como guía orientadora el grado en que los servicios públicos dan satisfacción a las necesidades de los usuarios, estableciendo una relación de oferta-demanda y cliente-servicio propia de la gerencia empresarial<sup>47</sup>. Bajo esta perspectiva, el principal problema que enfrenta el Estado es el grado de eficiencia y eficacia de la gestión pública como administradora de servicios, y cuya tarea fundamental es la superación de la burocracia estatal y la eliminación de barreras al emprendimiento privado. Sobre esta base, la estrategia de modernización promovida por el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1994-1999) planteaba 6 áreas de acción, con sus respectivas líneas de trabajo<sup>48</sup>:

- Recursos humanos: potenciar la gerencia pública, capacitar a los funcionarios y desarrollar políticas de remuneraciones, incentivos y profesionalización de la administración pública; mejoramiento de las relaciones laborales y diseño de nuevos reglamentos de calificaciones.
- Calidad de servicio y participación ciudadana: mejorar la calidad de los servicios, potenciar la innovación, simplificar de los procedimientos -ventanillas únicas-, mejorar la información -oficinas de información y reclamos- e introducir una cultura de la responsabilidad -carta de derechos ciudadanos.
- Transparencia y probidad de la gestión pública: mejorar los sistemas de compras y contrataciones gubernamentales, reglamentar la contratación de personas, elaborar y publicar balances presupuestarios y de gestión, crear una legalidad relativa a la probidad administrativa, desarrollar sistemas de información tecnológica -Internet- y evaluar programas públicos.
- Gestión Estratégica: desarrollo y coordinación de instrumentos de gestión, diseño e implementación de la informatización del sector e incorporación de la planificación estratégica a la gestión pública.
- Institucionalidad del Estado: desconcentración del aparato público y potenciamiento de la institucionalidad reguladora.
- Comunicación y Extensión: desarrollo de líneas de publicación, creación de páginas web, creación de instancias de coordinación con los encargados de comunicación de los servicios públicos y presentación de guías metodológicas.

Siguiendo el análisis de Santibáñez (2000), estas iniciativas se asemejan más a la planificación estratégica de una empresa cualquiera, y no responde a las obligaciones políticas y sociales características de la esfera pública, reduciendo su acción a un rol de administrador de servicios supeditado a la esfera económica y auto-evaluado desde dicha perspectiva. Esta estrategia puede entenderse como “una respuesta funcional a los desafíos que la dimensión económica de la globalización impone”<sup>49</sup>.

La modernización del Estado, así entendida, resulta insuficiente para abordar los nuevos desafíos sociales que han surgido a partir del debilitamiento del rol del Estado y los impactos del modelo de desarrollo vigente -como es el caso de los conflictos socioambientales-. Además,

---

<sup>46</sup> Fuente: Dimas Santibáñez, “Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia”. Revista Mad No.3. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Septiembre 2000.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Fuente: Santibáñez, op. cit., citando a Torres-Rivas, 1995.



este paradigma de Estado empresarial no es capaz de vincularse con la ciudadanía en su calidad de actor social, como interlocutor válido, sino que reduce la población a un rol clientelar. Teniendo en cuenta el largo proceso de desarrollo de los derechos ciudadanos desde la dimensión civil hacia la social, la reducción del Estado a un rol meramente administrativo puede advertirse como un retroceso más del ya debilitado Estado-Nacional (al despojarle su rol político y social), y como un obstáculo para el desarrollo de una ciudadanía activa, cuyo rol es fundamental para enfrentar y resolver las inequidades que genera el sistema económico.

En este contexto, los enfoques de planificación y de mercado tienden a construir respuestas "nacionales" y económicas (propias de la lógica de libre mercado) a las demandas ciudadanas, sin "dar cuenta de las especificidades geográficas, sociales y culturales de cada lugar (...) Son respuestas "externas" apoyadas desde los polos dominantes del sistema político - el Estado y la economía corporativa -, que presentan serias limitaciones". Luego, la participación de las comunidades locales para el abordaje de sus conflictos y demandas "es permanentemente excluida en lo técnico y obstruida en lo político. La movilización de las comunidades locales es vista por las autoridades centrales y por las empresas como una dificultad adicional, más que como una posible contribución a las soluciones, y asimismo, como una potencial pérdida de poder".

En este contexto, la respuesta de los gobiernos recientes para enfrentar los nuevos desafíos del Estado; y el surgimiento de nuevas dimensiones de conflictos sociales y demandas ciudadanas, vinculadas a una profundización de la desigualdad social en ámbitos no previstos hasta hace algunas décadas (como la defensa del agua, la soberanía alimentaria y el uso de la tierra), genera una sostenida tensión entre la sociedad civil (entendida como ciudadanía organizada y activa, en función de sus propuestas y demandas) y las autoridades públicas, por la imposibilidad de encontrar un campo de negociación reconocido como válido por ambos sectores; y entre la ciudadanía y el Estado, que al establecer una relación predominantemente clientelar contribuye al debilitamiento de un ejercicio activo de ciudadanía y alimenta la apatía social. La combinación de estos fenómenos corre el riesgo de traducirse en un creciente problema de gobernabilidad y legitimidad del sistema democrático.

El tercer gobierno de la Concertación, encabezado por Ricardo Lagos, parece advertir la necesidad del fortalecimiento de la ciudadanía y mejoramiento de la interlocución con la sociedad civil para asegurar la necesaria legitimidad a la institucionalidad del Estado y el sistema democrático representativo; y para facilitar la implementación de políticas públicas. Sin rechazar la estrategia de modernización promovida por el gobierno anterior, se agrega una línea de acción relativa a la promoción de la participación ciudadana en diferentes niveles: local, regional y nacional. El 7 de Diciembre del año 2000, se firmó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana. En el instructivo, se reconocen cuatro principios básicos para la formulación de los compromisos gubernamentales con la Participación Ciudadana, a saber:

- Buen trato, fundado en la dignidad de todas las personas y en el deber de servicio del sector Público.
- Transparencia en la gestión, a través de la mayor información y apertura a la ciudadanía.
- Igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables.
- Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización.

Sin embargo, tras cuatro años de la promulgación de este instructivo, la relación entre el Estado, la ciudadanía y la sociedad civil, sigue generando nudos críticos. En materia de conflictos socioambientales, se hace evidente la escasa participación ciudadana en la toma de

decisiones; la discrecionalidad del gobierno para la aprobación de iniciativas con importantes y previsibles impactos socioambientales; y la persistente priorización de los criterios de libre mercado y crecimiento económico, por encima de las necesidades y demandas ciudadanas, especialmente en lo relativo al uso del territorio y los recursos básicos<sup>50</sup>.

En consecuencia, es preciso pensar en la construcción de un espacio público que pueda acoger las nuevas demandas ciudadanas y resolver las desigualdades generadas en el contexto de globalización económica. En general, ni el mercado ni la participación política dirigida desde el Estado parecen garantizar la ampliación de los derechos ciudadanos hacia la esfera socioambiental, en lo que se refiere al uso y acceso a recursos básicos y uso del territorio.

La expresión de esta tensión en el ámbito local; el rol desempeñado por el gobierno local, la comunidad organizada y el sector privado; y los desafíos que supone la búsqueda de una alternativa para enfrentar los conflictos socioambientales que se expresan en el territorio, son desarrollados en la presente investigación a partir del análisis de los conflictos socioambientales que afectan a la comunidad de la Villa El Montijo Norte, en la comuna de Cerro Navia, Región Metropolitana.

---

<sup>50</sup> La aprobación de proyectos productivos con previsible impacto ambiental no sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (establecidos en la Ley de Bases de Medio Ambiente, N° 19.300) dependen, en último término, de la voluntad de un organismo político (Comisiones Regionales de Medio Ambiente), regido por una autoridad designada directamente por el Ejecutivo; aun cuando la ciudadanía se oponga a su realización por considerar que vulnera sus derechos y aun cuando la evaluación técnica indique lo inapropiado del proyecto o sugiera alternativas para su realización. (Fuente: Programa Chile Sustentable: "Impactos ambientales en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad". 2004).

## 2. Definiciones de conceptos

### a) Problemas socioambientales: Contaminación atmosférica y contaminación por residuos sólidos domiciliarios

Diversos estudios definen como "problema ambiental" en las civilizaciones humanas, aquellos obstáculos a la consecución de determinados objetivos, que en este caso, se refieren a la posibilidad de alcanzar mayores niveles de desarrollo social. Se excluye de esta definición aquellos problemas ambientales generados por la propia naturaleza, como huracanes, sismos, y otras alteraciones que en escapan a la influencia humana directa.

Según una investigación realizada por la Universidad Católica, "los problemas ambientales derivan de conflictos entre las necesidades de la comunidad y los requerimientos del medio ambiente, incluidos en éste los recursos y paisajes naturales; la infraestructura; y los servicios (...) Por ejemplo, la contaminación atmosférica es un problema ambiental por afectar el contexto social y natural, y por ese un obstáculo a la acción o al derecho a respirar aire puro (...)"<sup>51</sup>.

Dentro de la misma perspectiva, una recopilación de estudios realizados por diversos académicos de la Facultad de Medicina en la Universidad de Chile, reconoce como "problema ambiental" aquellos relacionados con el "deterioro y desaprovechamiento de recursos naturales; la contaminación en sus diferentes formas y una serie de problemas llamados "globales", como el calentamiento de la atmósfera por el efecto invernadero, el empequeñecimiento y ruptura de la capa de Ozono y otros similares"<sup>52</sup>.

Tales enfoques, si bien permiten identificar las diferentes manifestaciones de los "problemas ambientales" así definidos, como en el caso de la contaminación atmosférica, adolecen de una perspectiva ecosistémica, que reconozca en los problemas ambientales no sólo un obstáculo para el desarrollo o el bienestar humano, sino también una alteración al funcionamiento de ecosistemas completos, dentro de los cuales las sociedades humanas son una parte del contexto general y no el eje de aquéllos. En consecuencia, los problemas ambientales originados en el desarrollo de actividades humanas, son también un obstáculo para el bienestar social de la mayoría de la población y para la sobrevivencia de otras especies, constituyendo también un factor de deterioro ecosistémico, que pone en riesgo la sobrevivencia y el bienestar de las generaciones futuras. Constituyen, por tanto, problemas de carácter *socioambiental*, debido a la estrecha relación entre las actividades humanas y la reacción del medio ambiente en la generación del problema.

Cabe señalar que esta última definición permite apreciar como problema socioambiental algunos fenómenos pueden ser considerados como problemas generados por la propia naturaleza, pero que en un análisis más profundo, tienen su origen en las actividades desarrolladas por nuestra sociedad. Tal es el caso del fenómeno del cambio climático, que ha dado origen a fenómenos aparentemente "naturales" (tormentas, huracanes, cambios estacionales), pero que tras años de investigación y debate, se ha reconocido a nivel internacional que su origen y aceleramiento se encuentra principalmente en el problema del calentamiento global, generado por la emisión de gases con efecto invernadero, que a su vez

---

<sup>51</sup> Espinoza, G. Gross, P., y Hayeck, E.: *Percepción de los problemas ambientales en las regiones de Chile*. Universidad Católica, Facultad de ciencias Biológicas. Alfabeta Impresores, 1994 ([www.hayek.cl/ecolyma/proamb00.htm](http://www.hayek.cl/ecolyma/proamb00.htm))

<sup>52</sup> Sánchez, Vicente: *El desarrollo y la contaminación*, 1999. En: Cuadernos Médico Sociales, XXX. Facultad de Medicina, Universidad de Chile.

se derivan del uso intensivo de combustibles fósiles en las sociedades humanas<sup>53</sup>.

Bajo esta perspectiva, podemos definir dos de los más relevantes problemas ambientales, originados exclusivamente en las actividades humanas, que afectan a la Región Metropolitana de Santiago: la contaminación atmosférica y la contaminación por residuos sólidos domiciliarios.

### **Contaminación atmosférica**

Debido a sus características geográficas, la ventilación natural de Santiago está condicionada por los cerros que la rodean. Además, las características meteorológicas de la región "están determinadas por la influencia del anticiclón del pacífico, con flujos atmosféricos débiles" que dan lugar a un fenómeno de "inversión térmica" fenómeno en que los flujos de aire presentan direcciones opuestas durante el día y la noche, impidiendo la recirculación.

Estas limitaciones a la ventilación generan una gran concentración de partículas en el aire, similar al efecto que se produce en una olla a presión. Por su peso, las partículas tienden a depositarse en las zonas más bajas de la ciudad, que coinciden geográficamente con las zonas bajas por donde descienden los ríos. A este fenómeno de circulación de aire se le reconoce técnicamente como "baguada costera".

Algunas de las comunas localizadas en las zonas bajas del valle, son Cerro Navia, Pudahuel, Conchalí, Lo Prado y Renca en la zona Norte; Maipú, al Poniente, y El Bosque, al Sur. El siguiente cuadro ilustra las variaciones en la concentración de material particulado en la región, según las mediciones registradas por las estaciones de monitoreo existentes.

**Tabla 1: Variación del material particulado en la región metropolitana, 2002-2001.**

Estación	Variación			
	Abril	Mayo	Junio	Julio
Providencia	3,6%	4,0%	-15,9%	9,7%
Independencia	4,8%	1,3%	-12,3%	21,4%
La Florida	1,0%	4,6%	-9,1%	21,7%
Las Condes	12,0%	-9,0%	-11,4%	5,7%
Santiago	1,5%	11,0%	-13,8%	28,1%
Pudahuel	-1,1%	13,8%	13,0%	47,4%
Cerrillos	15,4%	20,7%	-16,9%	33,8%
El Bosque	12,0%	2,0%	-9,8%	29,4%
Norma	<b>150 microgramos/m3N</b>			

*Fuente: Fundación Terram, Análisis de Coyuntura 2002, en base a datos del SESMA*

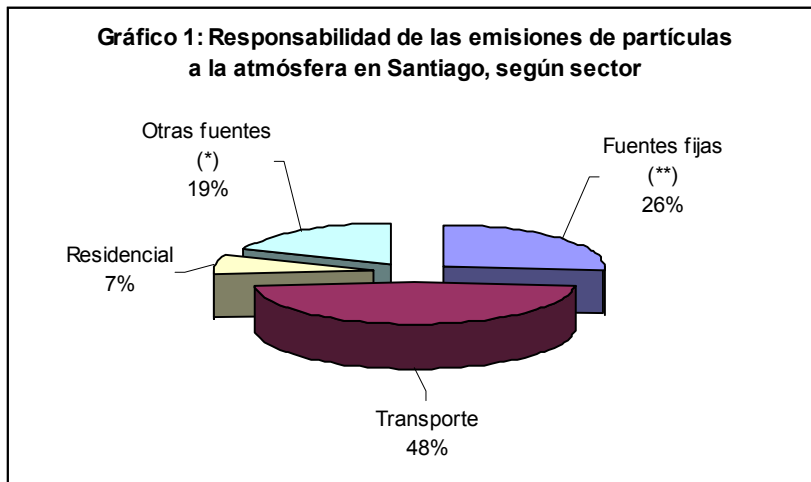
De estas cifras, destaca el hecho que pese a la disminución de la contaminación en el mes de Junio respecto al mismo mes durante el 2001, todos los contaminantes evidencian un aumento significativo en el mes de Julio, llegando a casi un 50% más contaminación en la estación Pudahuel, que abarca la zona Norponiente.

En definitiva, aun cuando el problema de la contaminación ambiental afecta a toda la zona del valle, las comunas ubicadas en el Norponiente padecen los mayores impactos de este problema, con los consiguientes daños (coyunturales y permanentes) para la salud de la población que habita o circula por dicha zona. Así lo confirman la frecuencia de emergencias ambientales desencadenadas por las mediciones de partículas en la central Pudahuel, y la gran

<sup>53</sup> Fuente. Maldonado, Pedro, et. al., *Situación de la Energía en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable, 2004.

concentración de urgencias médicas por enfermedades respiratorias en los consultorios de las comunas en el Norponiente de Santiago, que aquejan principalmente a menores de 5 años y tercera edad.

En cuanto a los actores involucrados en las emisiones de partículas a la atmósfera, vemos que el panorama es el siguiente:



(\*) Se refiere a quemas de residuos, crianza de animales y emisiones de aguas servidas.

(\*\*) Se refiere a calderas industriales, empresas, fundiciones y centrales de producción de energía.

Fuente: Fundación Terram, *Análisis de Coyuntura 2002*, en base a datos de CONAMA.

Si revisamos las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), uno de los contaminantes más frecuentes y dañinos para la salud que se produce en los procesos de combustión, la distribución de responsabilidades es la siguiente:

**Tabla 2: Emisiones de CO<sub>2</sub> según sector, 1998 (en toneladas)**

Sector	CO <sub>2</sub>
Transporte	16,32 millones
Industria	11,99 millones
Residencial, comercial y público	3,73 millones
Agropecuario	0,81 millones

Fuente: Programa de Investigaciones en Energía de la Universidad de Chile, PRIEN, "Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero energía, procesos industriales y uso de solventes, Chile 1986-1998". Diciembre 2000.

Como vemos, el sector transporte, que incluye buses, camiones y vehículos livianos, es el principal responsable de la contaminación ambiental en Santiago. Ello debido a las características del abastecimiento energético en nuestro país, apoyado principalmente en el uso de combustibles fósiles, principalmente petróleo. En Chile, el sector transporte consume casi exclusivamente petróleo y derivados, concentrando la mayor demanda sectorial de esta fuente energética a nivel nacional. En 1998, el transporte consumió 3.025 miles de m<sup>3</sup> de petróleo diesel, lo que representa el 64% del consumo total de este combustible a nivel nacional en ese año. El transporte consume el 100% de la gasolina disponible en el país y sólo un 0,19% de gas natural, lo que revela la escasa introducción de energías un poco más limpias en este sector<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Fuente: Comisión Nacional de Energía, 2003. [www.cne.cl](http://www.cne.cl)

Además del costo económico que la dependencia del petróleo significa para nuestro país, debido a la necesidad de importar este combustible, se reconoce a nivel mundial que la combustión de esta energía y sus derivados son los principales responsables del antes citado problema del calentamiento global, debido a la generación de gases de efecto invernadero. En el caso del valle metropolitano, es posible afirmar que esta energía origina la mayor parte de nuestros problemas de contaminación atmosférica, y que tanto las políticas de transporte y energía, como el sector privado involucrado en el área, no han sido capaces de abordar este problema para reducir la emisión de gases y avanzar hacia la utilización de fuentes de energía menos contaminantes.

Le siguen en responsabilidad las fuentes fijas de combustión, donde hay que considerar tanto las emisiones de las industrias que utilizan derivados del petróleo, como el fenómeno particular de la Central de ciclo combinado Renca, que utiliza gas natural para generar energía eléctrica. Esta central fue construida en el marco de la política energética del gobierno, que espera aumentar el uso de centrales de ciclo combinado para evitar la vulnerabilidad de la producción energética con recursos hídricos, a raíz de las crisis energéticas ocurridas en período de sequía. Aunque el gas natural es menos contaminante que el petróleo, igualmente genera emisiones de partículas, especialmente si se utiliza en gran cantidad. Además, el uso de gas natural no garantiza seguridad en el abastecimiento energético, puesto que depende de las importaciones desde Argentina en la zona de Neuquén, cuyas reservas alcanzan a abastecer a los dos países sólo hasta los próximos 10 años. Las centrales de ciclo combinado como Renca no sólo no resuelven los problemas de vulnerabilidad y dependencia en la matriz energética, sino que incluso en este caso particular, viene a agravar la ya crítica problemática de la contaminación atmosférica en la región. La central Renca, localizada en una de las zonas críticas de contaminación ambiental, es la principal responsable de la contaminación color rojizo que desde hace algún tiempo se advierte en los cielos de la región.

### **Contaminación por residuos sólidos domiciliarios (RSD)**

Es posible afirmar que este problema constituye uno de los conflictos más graves para los y las habitantes de Santiago, especialmente en los sectores de menores recursos, que coinciden precisamente con las comunas más afectadas por la contaminación atmosférica: el sector Norponiente de Santiago.

Según datos de la Fundación Terram, la gestión de los RSD está orientada principalmente a resolver los problemas de disposición final, y no a su generación o reutilización (reciclaje). Bajo esta perspectiva, los residuos son tratados de dos maneras: a través de vertederos o de rellenos sanitarios.

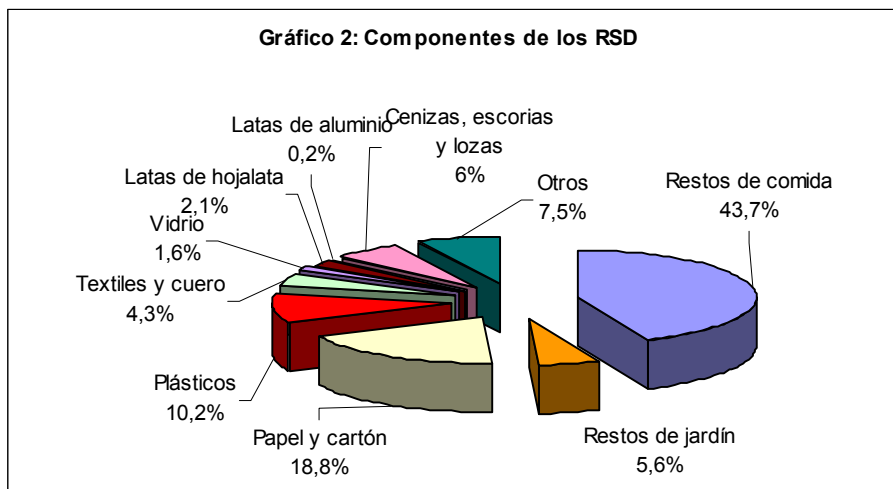
La solución de los vertederos, utilizada históricamente en nuestro país hasta mediados de los '90, consiste en el depósito de residuos en sitios destinados para ese fin, sobre la superficie de la tierra. Esta solución genera graves problemas, entre los que destacan: emisión de olores; concentración de perros vagos y otras especies -que por el contacto con desechos transmiten enfermedades a las poblaciones aledañas, como ratas, gaviotas y palomas-; y libre acceso a las personas que viven en condiciones de mayor pobreza, quienes recurren a los vertederos en busca de materiales para la reventa -residuos plásticos, papeles, cartones, latas- y, en casos extremos, recolectando alimentos y enseres, con el consecuente riesgo para su salud.

Los rellenos sanitarios, por su parte, consisten en el tratamiento de residuos depositándolos bajo la superficie del suelo. En condiciones ideales, estos rellenos deben contar con impermeabilización en la base (para evitar la filtración de líquidos y gases hacia las napas

subterráneas) y sistemas para la captación de gases, evitando los riesgos de combustión por concentración de biogás, a partir de los procesos de descomposición de materia orgánica.

Actualmente, funcionan en Santiago tres rellenos sanitarios: Lomas del Colorado (Til Til), Santa Marta de Lonquén (Talagante) y Rinconada de San Francisco (Maipú). Sin embargo, según informaciones del SESMA todavía existen 66 vertederos que funcionan ilegalmente en la región. La mayor parte de ellos se ubica en el sector Norponiente de Santiago, en las comunas de menores recursos (Pudahuel, Cerro Navia, Conchalí, Independencia) y en aquellas con procesos de crecimiento demográfico en extensión, producto de una mayor disponibilidad de suelos a menores precios (Maipú, Cerrillos, Qulicura, Huechuraba). Esta concentración de vertederos en la zona Norponiente viene a agravar los daños a la población debido a problemas de contaminación ambiental.

En cuanto a la composición de los RSD, según información de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) en Santiago, se distribuye como sigue:



Fuente: CONAMA Santiago, Residuos Sólidos Domiciliarios en Santiago, Región Metropolitana. 2002.

Siguiendo estas cifras, si excluimos las cenizas, escorias, lozas y la categoría “otros”, vemos que el 86,5% de los RSD son potencialmente reciclables. Ello da cuenta de las falencias en la gestión, puesto que a la fecha no existen políticas públicas activas para la promoción del reciclaje e instalación de plantas con este fin. Tampoco existen campañas que fomenten una cultura ciudadana favorable a las prácticas de reutilización y reciclaje; ni iniciativas concretas para la separación de desechos según su origen orgánico, papel, vidrio o plástico; ni una cultura favorable a la utilización de materiales biodegradables y de fácil tratamiento, en vez de plásticos (que, cabe señalar, también son derivados del petróleo). A la fecha, apenas el 9% (200 mil toneladas) de los RSD son reciclados. Según datos de CONAMA Santiago, “la región pierde al año más de 500 millones de pesos sólo en latas, que finalmente ocupan espacio en los rellenos sanitarios”, obstaculizando la degradación y reducción de los residuos.

Finalmente, respecto a la responsabilidad en la generación de residuos domiciliarios, si bien atañe a todos los habitantes de la región, se concentra principalmente en la población con mayor capacidad de consumo. Aunque en términos absolutos la mayor cantidad de residuos se produce en las comunas con alta densidad demográfica (La Florida, Maipú, Puente Alto), en la zona Oriente de la capital, donde se encuentran los sectores de mayores recursos, se genera una mayor cantidad de residuos por cada habitante, lo que puede atribuirse a su mayor

capacidad de consumo. Comunas como Las Condes, Providencia y Vitacura, generan más de 1,50 kg. de residuos por habitante al día; mientras que en las comunas donde existen rellenos sanitarios y vertederos ilegales, como Pudahuel, Maipú y Cerro Navia, producen menos de 1,05 kg. por habitante al día.

**Tabla 3: Generación de RSD en el Gran Santiago según comunas, año 2002.**

Comuna	Toneladas al año	N° habitantes	Kg/hab/día
Buín	17.504	62.851	0.76
Calera de Tango	4.546	17.996	0.69
Cerrillos	29.019	72.081	1.10
Cerro Navia	57.206	149.143	1.05
Colina	20.213	77.647	0.71
Conchalí	62.167	133.785	1.27
Curacaví	4.720	24.146	0.54
El Bosque	65.069	172.430	1.03
Estación Central	48.069	131.083	1.00
Huechuraba	32.309	74.063	1.20
Independencia	34.043	65.013	1.47
Isla de Maipo	6.251	24.897	0.69
La Cisterna	40.724	85.017	1.31
La Florida	135.182	365.373	1.01
La Granja	52.773	133.110	1.09
Lampa	7.018	40.098	0.48
La Pintana	57.724	194.841	0.81
La Reina	44.013	97.443	1.24
Las Condes	108.998	244.446	1.22
Lo Barnechea	43.485	74.233	1.60
Lo Espejo	42.713	112.244	1.04
Lo Prado	43.501	103.649	1.15
Macul	45.430	111.591	1.12
Maipú	158.734	463.496	0.94
Nuñoa	68.389	162.116	1.16
Pedro Aguirre Cerda	45.801	113.639	1.10
Paine	3.138	49.805	0.17
Peñaflor	18.172	66.634	0.75
Peñalolén	83.926	216.367	1.06
Padre Hurtado	10.781	37.543	0.79
Pirque	4.024	16.488	0.67
Providencia	60.320	119.863	1.38
Pudahuel	68.695	194.417	0.97
Puente Alto	141.071	501.042	0.77
Quilicura	40.872	126.525	0.89
Quinta Normal	46.354	104.289	1.22
Recoleta	72.909	142.546	1.40
Renca	67.153	129.774	1.42
San Bernardo	76.795	244.354	0.86
San Joaquín	42.293	98.193	1.18
San Miguel	36.985	78.473	1.29
San Ramón	34.817	95.050	1.00
Santiago	137.540	206.044	1.83
Vitacura	45.407	77.107	1.61
<b>Total</b>	<b>2.267.743</b>	<b>5.810.945</b>	<b>(promedio) 1.07</b>

Fuente: CONAMA Santiago, Residuos Sólidos Domiciliarios en Santiago, Región Metropolitana. 2002.

En conclusión, es posible afirmar que tanto los problemas de contaminación atmosférica como la contaminación por RSD, afectan principalmente a los sectores más pobres de las zonas urbanas en la región, revelando una profunda inequidad entre los actores responsables de generar la contaminación ambiental y los sectores que la padecen. En estos fenómenos están



involucrados al menos tres actores: el Estado y su gestión en materia de energía, transporte y tratamiento de residuos; el sector privado, responsable de la venta y utilización de energías altamente contaminantes; y la comunidad en general, en la falta de hábitos de consumo responsable y hábitos para el tratamiento de desechos, que reduzcan tanto el uso de combustibles fósiles como la acumulación de residuos de difícil tratamiento. En cuanto a los sectores que padecen las consecuencias de estos problemas, como hemos visto, se concentran en la zona Norponiente de Santiago, coincidentemente en las comunas con altos niveles de pobreza y carencias, obstaculizando el mejoramiento de su calidad de vida y vulnerando sus derechos.

## 2. Antecedentes generales de la problemática

### a) Diagnóstico de la Comuna de Cerro Navia

La comuna de Cerro Navia existe como unidad territorial político – administrativa, desde el año 1981. Se ubica en la zona nor-poniente de la provincia de Santiago y según cifras del último Censo Nacional (2002) tiene una superficie total de 11,01 km<sup>2</sup>, casi en su totalidad de carácter urbano, y su población fue estimada en 155.735 habitantes.

Un 76% de las viviendas en la comuna se encuentran en buenas condiciones y un 8,4% se caracteriza como “deficitaria” (CASEN 2000<sup>55</sup>), cifra que supera ampliamente los promedios regionales (2,6%) y nacionales (5,7%), evidenciando la precariedad en que viven los habitantes de esta comuna urbana. Un 76,1% de las personas que viven en la comuna son propietarios de las viviendas, cifra algo superior al promedio provincial (67,1%) y nacional (69,8%).

En cuanto a sus características demográficas, Cerro Navia cuenta con una población de 72.921 (49,45%) hombres y 75.131 mujeres (50,75%). El 61,0% de la población es menor de 34 años y sólo un 4,5% supera los 65 años. En el mismo año, el 13,2% de la población mayor de 14 años declaró pertenecer a un grupo étnico, Mapuche (12,7%), Aymara (0,23%) o Rapa Nui (0,2%).

### Características sociales

En la comuna existen 35 Unidades Vecinales, con 92 poblaciones, de las cuales el 34,8% han sido construidas por el Servicio Nacional de la Vivienda. Cerro Navia presenta una alta concentración de habitantes, siendo en 1992 la densidad poblaciones de 14.144 hab/km<sup>2</sup>, mientras que en el Gran Santiago la densidad se ubica alrededor de los 13.001 hab/km<sup>2</sup>.

Según cifras de la encuesta CASEN 2000, Cerro Navia se encuentra entre las 10 comunas más pobres de la región, ubicándose en el cuarto lugar a nivel provincial. El 8% de sus habitantes (13.663 personas) se encuentra en situación de indigencia, lo mismo que el 7,2% de hogares. Un 16% de la población (27.248 personas) vive en la pobreza, al igual de 20,5% de los hogares.

El ingreso autónomo (sin considerar subsidios monetarios) promedio de todos estos hogares es de \$ 318.775 pesos chilenos, ubicándose así muy por debajo del promedio de la Región Metropolitana (\$ 615.103) y de la provincia (593.433), según cifras de CASEN 2000. Ahora bien, el 85% de las familias tienen un ingreso mensual inferior a \$80.000 pesos promedio; por ende, la cantidad de recursos que se movilizan con relación a subsidios y asistencia social también es alta: más de un 40% de la población pide asistencia de estos programas<sup>56</sup>.

Teniendo en cuenta que la línea de pobreza establecida por la encuesta CASEN considera “pobres” a quienes perciben un ingreso individual inferior a 2 canastas alimentarias básicas (es decir, \$43.712 en cifras del año 2003<sup>57</sup>), la magnitud de personas viviendo en condiciones que les impiden satisfacer sus necesidades básicas -más allá de la sola alimentación de subsistencia- supera ampliamente a quienes son definidos tradicionalmente como “pobres”, según los indicadores oficiales.

<sup>55</sup> A la fecha de realización de esta investigación, no se encontraban disponibles los resultados de la encuesta CASEN 2003 desagregados por comuna.

<sup>56</sup> Fuente: Corporación Ignacio Ellacuría, *Gestión ambiental participativa para la intervención y animación de los espacios comunitarios multifuncionales y multigeneracionales en la villa Montijo Norte de la comuna de Cerro Navia*. Proyecto presentado al Fondo de las Américas-Chile, año 2002

<sup>57</sup> Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación, *IX Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN)*, 2003.

Del total de hogares que existen en la comuna, el 21,1% cuenta con una jefatura de hogar femenina, con un promedio de edad de 56,6 años, mientras que el 78,9% de los hogares cuenta con un hombre jefe de hogar, con un promedio de edad de 47,8 años (CASEN, 2000). Más de un 60% de los hogares tiene entre 4 y más de 10 integrantes, siendo el promedio de 4,4 personas por hogar.

Un 3,2% de la población comunal no sabe leer ni escribir, ubicándose entre las 5 comunas de menor índice de alfabetización de la provincia de Santiago, superando ampliamente el promedio provincial (1,8%) y regional (2,1%). El promedio escolar de los habitantes de Cerro Navia se ubica por debajo del promedio regional y nacional (Cerro Navia: 9 años de escolaridad promedio; Región Metropolitana: 10,5; país: 9,8), con una menor escolaridad en el caso de las mujeres (promedio 8,8 años de estudio a nivel comunal). Esta baja escolaridad y alfabetización dificulta aún más las posibilidades de la población para salir de la situación de pobreza.

El Plan de Desarrollo Comunal elaborado por la Municipalidad de Cerro Navia en el año 2001<sup>58</sup>, constata que la situación de pobreza en la comuna es una tendencia persistente desde los orígenes del poblamiento en la zona, caracterizado por las “tomas” de terrenos eriazos y la construcción de viviendas sociales, donde las políticas sociales han podido contribuir escasamente a revertir las condiciones estructurales de pobreza. Con relación a los Índices de Desarrollo Humano del PNUD, el informe municipal declara que en los tres principales indicadores de logro (salud, educación e ingresos) Cerro Navia muestra bajos niveles de logro, especialmente comparado con los niveles de logro en el ámbito regional

### **Características económico-productivas:**

Según estudios del Ministerio de Planificación y Cooperación, al año 2000, del total de la población económicamente activa, establecida en 76.477 personas, un 16,8% se encuentra desempleado, lo que corresponde a 12.832 personas<sup>59</sup>. Teniendo en cuenta las tendencias nacionales del desempleo, es de suponer que esta situación comunal no ha mejorado significativamente y que afecta principalmente a mujeres y jóvenes, tradicionalmente los más perjudicados por los altibajos del mercado laboral.

Por otra parte, en Cerro Navia existen actualmente 2.632 establecimientos productivos privados formales, de los cuales un 94,1% corresponden a microempresas. Los rubros a los cuales corresponden los establecimientos productivos son: alimentos y bebidas, muebles, peluquerías y locales de entretención (salones de pool, entretenimientos electrónicos, locales de video)<sup>60</sup>. Aproximadamente existen unas 3000 microempresas no formales y un universo de unas 1.200 de microempresarios informales, que corresponden al rubro de las ferias libres<sup>61</sup>.

Sin embargo, las tendencias del desarrollo económico nacional han significado una creciente reducción del sector microempresarial, atribuible a la mayor presencia de megaempresas en rubros que antes fueron nichos de las pequeñas y medianas empresas<sup>62</sup>, fenómeno del que Cerro Navia no está exenta. Ello, sumado a que las fuentes laborales en la comuna son inferiores a la demanda local de trabajo, se traduce en que más de dos tercios de los trabajadores ocupados de la comuna ejercen su actividad laboral en otros sectores de Santiago.

<sup>58</sup> Fuente: Municipalidad de Cerro Navia, *Plan de Desarrollo Comunal*, 2001.

<sup>59</sup> Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación, *Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en Chile en los '90*, 2000

<sup>60</sup> Fuente: Corporación Ignacio Ellacuría, op. cit.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Fuente: Programa Chile Sustentable, *Propuesta ciudadana para el cambio*. 2003.

### **Problemas socioambientales en la comuna**

Cerro Navia presenta una serie de problemas ambientales que afectan negativamente a la salud y la calidad de vida en general de la población. De acuerdo a la percepción de la población, tanto en los diagnósticos comunales realizados por la municipalidad, como en un Diagnóstico de Percepción de la Salud Ambiental Local -realizado en 1998 por el Servicio Metropolitano del Ambiente<sup>63</sup>- destacan los siguientes problemas:

- contaminación del aire;
- presencia de terminales de buses en zonas habitacionales;
- presencia de microbasurales, especialmente en los sectores aledaños a la ribera sur del Río Mapocho y el sector La Hondonada;
- presencia de perros vagos, garrapatas, ratones, termitas y otros, no sólo en los espacios públicos, sino también al interior de las casas;
- escasez de áreas verdes, presencia de sitios eriazos y falta de pavimentación.

Como vemos, el mayor de los problemas percibidos lo constituye la contaminación del aire, que si bien es generalizado en la ciudad de Santiago, afecta más a la comuna de Cerro Navia, tal como a otras comunas del sector nor – poniente, debido a sus particularidades geográficas: la denominada “baguada costera” circula precisamente en esta zona, “encerrando” la ventilación y dificultando el desplazamiento de material particulado.

Además, la contaminación atmosférica se agrava por la presencia de terminales de microbuses, ubicados muy cerca de sectores residenciales en la comuna. Dado que la mayor parte de la superficie que ocupan estos terminales no está pavimentada, la cantidad de polvo en suspensión contribuye a agudizar los problemas de salud de la población. Diariamente, circulan por la comuna aproximadamente 3.000 microbuses.

Entre los años 1997 y 2000, el número de consultas demandadas en los centros de salud y el SAPU aumentó de 154.554 en Octubre del 1997, a 211.185 en el mismo mes del año 2000<sup>64</sup>, con una tendencia al alza, que se acentúa principalmente en el período invernal. Dentro de las consultas médicas predominan las enfermedades respiratorias agudas y entre las causales de muerte de los menores de un año, se cuentan las neumonías y las complicaciones respiratorias.

En cuanto al problema de los microbasurales, es posible afirmar que constituye, en estricto rigor, el segundo de los problemas ambientales graves que presenta este sector, puesto que se vincula directamente con la presencia de perros y parásitos. Además, los microbasurales se localizan principalmente en sitios eriazos, señalado también como un problema por la población. Las consecuencias directas son el contagio de enfermedades, los malos olores y la contaminación de aguas, especialmente en el caso de los microbasurales que se ubican en la ribera del río Mapocho (sector costanera).

Estos fenómenos ambientales dan cuenta de las debilidades en la administración pública en la zona (débil administración y fiscalización del uso del territorio; escaso control sobre la emisión de material particulado y otros contaminantes atmosféricos en el sector; problemas en el tratamiento de residuos, entre otros) y de la comunidad, en términos de exigir el respeto de sus derechos, promover alternativas y coordinar estrategias para la solución de estos problemas.

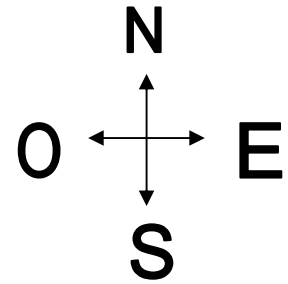
<sup>63</sup> Fuente: Corporación Ignacio Ellacuría, op.cit.

<sup>64</sup> Ibid.

## b) Antecedentes de la problemática en la Villa Montijo Norte

### Localización

La Villa el Montijo Norte se ubica en la Unidad Vecinal 25-C de Cerro Navia, al Nor-Poniente de Santiago y de la comuna misma. Bordea la Costanera Sur del Río Mapocho, entre Avenida La Estrella y las calles El Arroyo y la Capilla.



Fuente: [www.mapcity.com/santiago](http://www.mapcity.com/santiago)

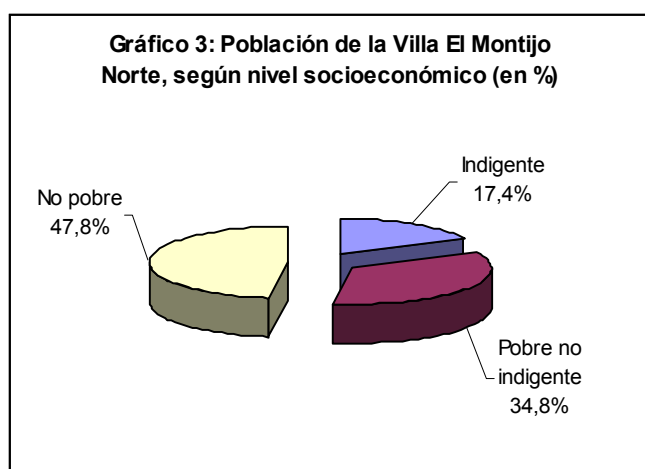
La Villa está compuesta por un conjunto de 17 blocks (de 16 departamentos cada uno), construidos por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) en el año 1978. Estos edificios se agrupan en dos condominios, divididos en el eje Este-Oeste. El primer conjunto se ubica en el cuadrante Este, cercano a calle La Capilla y consta de 8 blocks. El segundo conjunto consta de 9 blocks. Ambos condominios pertenecen, a su vez, a un cordón de blocks SERVIU que abarca el borde del Río Mapocho, varias cuadras hacia el Este.

En relación a la infraestructura y los servicios disponibles, esta unidad vecinal cuenta con un colegio municipal de enseñanza básica; tres plazas públicas; una sede social; un centro de madres y una cancha de fútbol cercada. Existe un cierre perimetral que cerca ambos condominios.

### **Caracterización de la comunidad**

Según información municipal, la unidad vecinal en su conjunto se compone de aproximadamente 1890 familias y alrededor de 7.800 habitantes en total., lo que representa un promedio de 4 personas por hogar. El 51,76% son mujeres y el 48,24% son hombres. En cuanto a edades, el 35,4% son jóvenes de entre 15 y 29 años; 34,1% son adultos entre 30 y 65 años; 2,6% son adultos mayores y un 27,9%, niños menores de 15 años<sup>65</sup>.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas de la población, más de la mitad vive en situación de pobreza (52,2%); que de acuerdo a parámetros oficiales significa un ingreso per capita inferior a \$45.562. De ellos, el 17,4% son pobres indigentes, mientras que el 34% están registrados como pobres no indigentes. Sólo un 47,8% puede ser considerado como no pobre<sup>66</sup>.



Fuente: Corporación Ignacio Ellacuría, 2002.

En el caso específico de los ingresos que perciben los habitantes de la Villa El Montijo Norte, la media se concentra entre los \$101.000 y \$150.000 pesos, en su mayoría percibidos por hombres. La media de ingresos de las mujeres oscila entre los \$51.000 y \$100.000 mil pesos<sup>67</sup>. Estas cifras evidencian tanto la mala calidad de vida de los habitantes del sector como la inequidad en la distribución del ingreso según género, tendencia que se corresponde con las características del mercado laboral y la distribución salarial en nuestro país<sup>68</sup>.

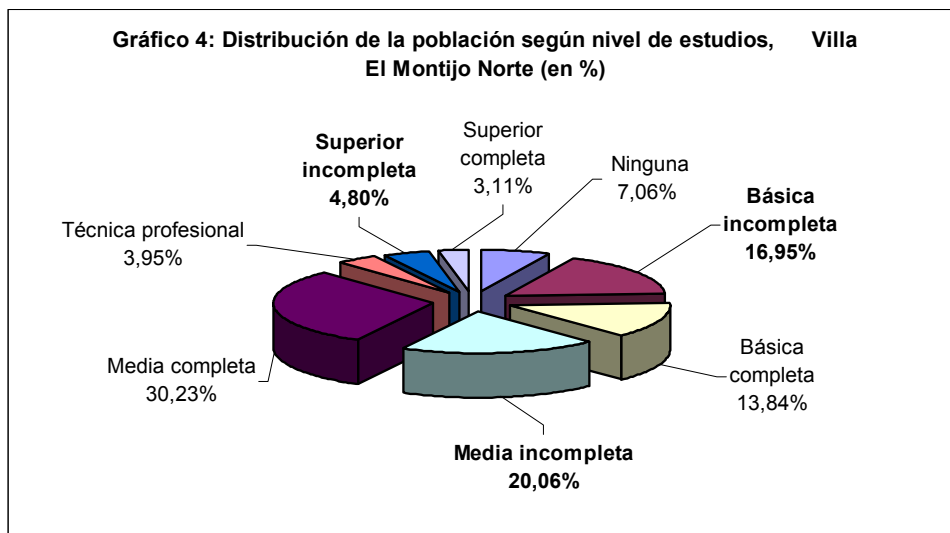
Respecto a la situación educacional de las personas que viven en la Villa, el panorama se ilustra en el gráfico siguiente:

<sup>65</sup> Fuente: Corporación Ignacio Ellacuría, op. cit.

<sup>66</sup> Ibid., en base a información municipal.

<sup>67</sup> Fuente: Catastro de la Villa Montijo Norte elaborado por la Corporación Ignacio Ellacuría, en el marco del proyecto *Gestión ambiental participativa para la intervención y animación de los espacios comunitarios multifuncionales y multigeneracionales en la villa Montijo Norte de la comuna de Cerro Navia*, presentado al Fondo de las Américas-Chile, año 2002.

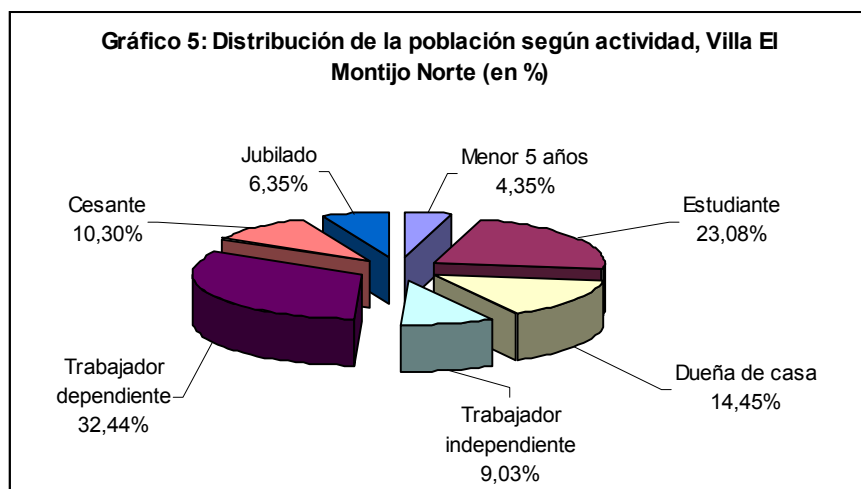
<sup>68</sup> Fuente: Grupo Iniciativa Mujeres, *Mujeres Chilenas en Cifras*. 2001.



Fuente: Corporación Ignacio Ellacuría, 2002.

Como vemos, casi un tercio de la población logró cursar la Enseñanza Media completa, seguido por un 20,06% de individuos con Enseñanza Media incompleta. En tercer lugar se encuentran las personas con Educación Básica incompleta, superando a las personas con Educación Básica completa. Muy pocas personas de la Villa acceden a educación superior, y sólo un 3,11% ha cursado estudios completos en este nivel. Cabe señalar que en la categoría “ningún estudio”, que agrupa al 7,06% de la población, corresponde mayoritariamente a menores de 5 años, lo que refleja que casi todos los habitantes del sector han ingresado en algún momento de su vida al sistema educacional, pero la mayoría no ha podido mantenerse en él. Los bajos niveles educacionales evidencian la falta de oportunidades que afecta a esta población y por ende, la falta de herramientas para mejorar su calidad de vida, superar las condiciones de pobreza, desarrollar autónomamente sus proyectos de vida y ejercer activamente su ciudadanía.

En cuanto a las actividades desarrolladas por la población, un 41,47% de las personas trabaja de manera independiente o dependiente, mientras que el 10,3% está cesante. Aunque esta proporción se acerca a los promedios nacionales, aunque si se considera el nivel de ingreso medio en esta población, puede estimarse que las personas que logran insertarse en el mercado laboral, lo hacen en condiciones precarias.



Fuente: Corporación Ignacio Ellacuría, 2002.

### **Problemas socioambientales en la comunidad**

La Villa El Montijo Norte se encuentra ubicada en medio de dos problemas socioambientales de importancia: contaminación atmosférica por emisión de gases en el transporte; y presencia de vertederos clandestinos para el depósito de RSD, en la Costanera del río Mapocho.

Respecto al primer problema señalado, en terrenos fiscales adyacentes al límite nor-poniente de la villa, se localiza un aparcadero de buses donde se estacionan y guardan los buses de al menos a 20 líneas de transporte público que circulan por las calles de Santiago. Su presencia, además de los ruidos molestos que ocasiona, significa para la comunidad permanecer muy cerca de las fuentes de emisión, especialmente en horas de la mañana y la noche, cuando los buses encienden los motores y cuando regresan para estacionarse.

En cuanto al problema de los RSD, la comunidad enfrenta la existencia de vertederos clandestinos junto a la ribera del río, ubicada exactamente frente a sus viviendas. Esta situación implica la presencia de malos olores, plagas de ratones, garrapatas, perros vagos y parásitos, sin mencionar el problema de la contaminación del agua y el deterioro de la calidad de vida por vivir en las cercanías de un vertedero. La basura es depositada por camiones que ingresan clandestinamente en horas de la madrugada, y en algunas ocasiones algunas personas queman los desechos, agudizando el problema de las emisiones de gases y los malos olores<sup>69</sup>.

En esta investigación, se espera conocer la magnitud de ambos problemas, sus orígenes e impactos, averiguando qué mecanismos se han implementado para solucionarlos y cuál es el rol desempeñado por los diferentes actores involucrados, en la percepción de la comunidad afectada, el gobierno local y el sector privado. En el siguiente apartado se presentan las hipótesis, objetivos y metodologías a utilizar; y posteriormente, se exponen los resultados de la investigación, el análisis de la información recopilada y las principales conclusiones del estudio.

<sup>69</sup> Corporación Ignacio Ellacuría, op. cit.



## **CAPÍTULO II: ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1. Objetivos del Estudio**

#### **Objetivo General**

Analizar las dimensiones sociales y políticas presentes en los problemas de la contaminación atmosférica y la contaminación por residuos sólidos domiciliarios, a partir del análisis del caso de la Villa El Montijo Norte, comuna de Cerro Navia.

#### **Objetivos Específicos**

- Investigar el problema de la contaminación atmosférica y la acumulación de residuos sólidos domiciliarios en la Villa El Montijo Norte, Comuna de Cerro Navia, analizando sus factores causales y sus consecuencias para la comunidad y el entorno.
- Analizar la relación entre los diferentes actores (sector público, sector privado y comunidad) y la problemática de la contaminación (atmosférica y por residuos sólidos domiciliarios), identificando su percepción del fenómeno y su rol en el desarrollo del mismo.
- Identificar los mecanismos que estos actores han desarrollado para su abordaje, considerando los elementos facilitadores y obstaculizadores presentes para enfrentar esta problemática.

### **2. Hipótesis**

Se espera obtener información que confirme o refute los siguientes supuestos

- Los problemas de contaminación atmosférica y contaminación por residuos sólidos domiciliarios son originados por actores que no son directamente afectados por las consecuencias de estos fenómenos, por lo que estos responsables no desarrollan asertivamente mecanismos para darles solución.
- Las comunidades más afectadas no cuentan con las herramientas necesarias para visibilizar estos problemas, sensibilizar a la comunidad, demandar soluciones y/o denunciar a los responsables de sus orígenes.
- El abordaje de los problemas ambientales que afectan a la comunidad, por parte de las autoridades públicas, tiende a no involucrar activamente a los actores responsables y a la comunidad afectada, dificultando su solución.

### **3. Metodología**

#### **a) Carácter del estudio**

Teniendo en cuenta la información disponible acerca de problemas como el que aquí se pretende abordar desde las ciencias sociales, este trabajo tendrá la modalidad de investigación exploratoria cualitativa.

#### **b) Localización del estudio.**

El estudio se localiza en la Villa El Montijo Norte, Comuna de Cerro Navia.

#### **c) Diseño de la muestra**

La muestra se elaboró teniendo en cuenta los siguientes perfiles:

- Dirigentes y/o representantes de la comunidad: al menos uno por organización comunitaria existente (junta de vecinos, comités, organizaciones culturales, organizaciones juveniles u otras)
- Autoridades locales y/o encargados de servicios: se entrevistará a encargados del área medioambiental de la municipalidad de Cerro Navia y del área de desarrollo social, incluyendo un establecimiento educacional cercano a la comunidad.
- Dirigentes y/o representantes del sector privado vinculados a los problemas de contaminación en la localidad: se cuenta especialmente a representantes del transporte público que hacen uso de un aparcadero de buses, colindante a las viviendas de la Villa El Montijo Norte.

#### **d) Instrumentos de recolección de datos**

Por tratarse de una investigación exploratoria y descriptiva de las organizaciones sociales, y en particular, de las perspectivas de los actores involucrados en ellas, se ha optado por la recolección de datos con la utilización de técnicas cualitativas: revisión bibliográfica y entrevistas semi dirigidas, siendo esta última la herramienta que permitirá recopilar el grueso de la información para esta investigación<sup>70</sup>. Ambas técnicas a usar se describen a continuación.

##### Revisión bibliográfica:

Recopilación de información y antecedentes acerca de los problemas de la contaminación atmosférica y la contaminación por residuos sólidos domiciliarios que se encuentran disponibles tanto en organismos públicos (Comisión Nacional del Medio Ambiente, Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente, Instituto Nacional de Estadísticas y/u otros) como en organismos no gubernamentales dedicados a dicha temática (Programa Chile Sustentable, Red Nacional de Acción Ecológica, Fundación Terram, entre otros).

##### Entrevistas a informantes clave:

Entrevistas semi dirigidas a quienes se identifique como actores relevantes para la problemática a estudiar. En el caso de la comunidad, las entrevistas serán grupales y dirigidas a las organizaciones (juntas de vecinos, centros culturales, organizaciones juveniles) con presencia en el sector, con miras a identificar su discurso colectivo y público frente a estos temas.

---

<sup>70</sup> Ver Anexo 1: Instrumentos de Recolección de Datos.

#### **d) Métodos utilizados para el análisis de datos**

Para el análisis de las entrevistas, se utilizó la técnica de análisis de estructural de discurso a partir de los relatos construidos por los discursos de los entrevistados, siguiendo la pauta de preguntas que se construyó con este fin. En términos metodológicos, este análisis contempló dos etapas:

- a) Análisis de estructuras paralelas, identificando pares oposicionales en el discurso de los entrevistados;
- b) Análisis actancial, identificando objetivos/metas; agentes facilitadores (ayudantes) y obstaculizadores (opositores)

Las estructuras paralelas se construyeron para los tres actores identificados en la investigación (representantes del sector municipal, empresarial y comunidad de la Villa El Montijo Norte) de acuerdo a las siguientes variables:

- a) Rol en la generación y manejo de residuos sólidos domiciliarios
- b) Rol en el problema y solución de la contaminación atmosférica local
- c) Otros problemas relacionados

Los pares oposicionales siguieron el siguiente esquema:

En el caso de las entrevistas a la comunidad:

Comunidad - Empresas

Comunidad – Municipio

Comunidad - Otros actores

En el caso del Municipio:

Municipio - Comunidad

Municipio - Empresas

Municipio – Otros actores

En el caso de las empresas:

Empresa - Comunidad

Empresa - Municipio

Empresa - Otros actores

El análisis actancial observó las mismas variables, de acuerdo a la siguiente estructura:

Actor: Comunidad

- Objetivo: Solución del problema de residuos sólidos / solución del problema de contaminación atmosférica
- Identificación de acciones realizadas
- Identificación de agentes facilitadores (ayudantes)- obstaculizadores (opositores)

Actor: Municipio

- Objetivo: Gestión adecuada de residuos sólidos / rol desempeñado en el problema de contaminación atmosférica
- Identificación de acciones realizadas
- Identificación de agentes facilitadores (ayudantes)- obstaculizadores (opositores)

Actor: Sector empresarial

- Objetivo: Responsabilidad empresarial torno a las emisiones de gases contaminantes

- Identificación de acciones realizadas
- Identificación de agentes facilitadores (ayudantes)- obstaculizadores (opositores)

Adicionalmente, se consideró en el análisis de las entrevistas la inclusión de todos los antecedentes que aportaran al análisis de las variables identificadas: antecedentes históricos, planes de acción, programas de trabajo u otros. Asimismo, se tuvo en cuenta para los análisis y conclusiones, la relación entre los resultados obtenidos de la investigación con los elementos del marco teórico presentado en el capítulo I de este documento.

### CAPÍTULO III

## ANÁLISIS DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL DE LA VILLA EL MONTIJO NORTE, COMUNA DE CERRO NAVIA

### 1. I. Municipalidad de Cerro Navia

A nivel macro, el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO, 2001) propone una serie de elementos que constituyen la “imagen objetivo” de Cerro Navia, a alcanzar a través de la implementación de diversas estrategias. Esta imagen objetivo consta de cinco aspectos fundamentales, como se describe en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1: Imagen Objetivo de Cerro Navia según la Planificación Municipal**

Cerro Navia es una comuna de hombres y mujeres trabajadores que mediante su propia acción y creatividad, superará las condiciones de pobreza y marginalidad que la caracterizan. Fortalecerá la participación responsable de sus ciudadanos, de sus líderes y sus organizaciones de manera permanente y sistemática, para que sus propios habitantes tomen decisiones y sean los principales protagonistas de su progreso y futuro.

Cerro Navia tendrá una pujante economía de Talleres y Microempresarios asociados y crecientemente competitiva, que generará nuevas fuentes de trabajo.

Impulsará una reforma educacional profunda, que suma su realidad socio cultural y sus proyectos de futuro, estimulando el desarrollo vocacional y priorizando la formación técnica y profesional de oficios y la capacitación, como procesos permanentes e integradores sociales.

**Cerro Navia será una comuna sustentable, saludable, limpia, atractiva, alegre y sin contaminación, porque protegerá su medio ambiente natural, social y humano.**

**Cerro Navia integrará la comunidad urbana de Santiago Poniente y será una comuna de barrios renovados y seguros, con más y mejores espacios públicos, sin drogadicción ni delincuencia.**

Cerro Navia tendrá un Municipio líder, amable, confiable y moderno

Cerro Navia será una comuna solidaria y de oportunidades de desarrollo para la gente y sus familias, especialmente para sus mujeres, niños y jóvenes, y consolidará sus fortalezas sociales, económicas y humanas.

*Nota: Destacado en negritas por la autora.*

*Fuente: Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2001, I. Municipalidad de Cerro Navia.*

Como vemos, las metas trazadas por la comuna abordan las dimensiones social, económica, urbana y política del desarrollo comunal. Dos de las afirmaciones de esta imagen objetivo (destacadas en negritas) se relacionan indirectamente con el mejoramiento del espacio ambiental, definiendo este mejoramiento básicamente por el mejor aprovechamiento de los espacios urbanos, la seguridad ciudadana y la superación de problemas de contaminación y salud.

Esta definición podría constituir un punto de partida para el abordaje de la problemática ambiental como un desafío social y político. Sin embargo, al observar la estructura de planes y programas que define la Municipalidad para el logro de sus metas, se advierte que las iniciativas relacionadas con el mejoramiento del espacio ambiental en la comuna no cuentan con una línea de acción o programa específico, sino que son abordadas indirectamente a través de dos programas de trabajo: estrategia de creación de una comunidad urbana de Santiago Poniente y estrategia de modernización de la salud. Una tercera línea, la estrategia de

participación para el desarrollo, podría contribuir al mejoramiento de la situación socio ambiental desde la comunidad, pero no es definido explícitamente de este modo.

Los planes y programas definidos por la Municipalidad son:

**A. Estrategia de Municipio Líder:** Plan de Fortalecimiento de la Gestión Municipal

**B. Estrategia de Creación de una Comunidad Urbana de Santiago Poniente:** Cuenta con cuatro planes de acción:

- i) Plan de Modificación de Instrumentos de Planificación Territorial
- ii) Plan de Modernización Urbana de Cerro Navia
- iii) Plan Estratégico de Áreas Verdes y de Seguridad Ciudadana en los Espacios Públicos
- iv) Plan de Vialidad y Transporte Comunal

**C. Estrategia de Modernización de la Educación:** El plan de acción lleva el mismo nombre que la estrategia y cuenta con cinco programas:

- i) Programa de Mejoramiento de la Calidad de los Aprendizajes y Formación de Infantes y Adultos
- ii) Programa de Perfeccionamiento y Participación Docente
- iii) Programa de Participación Comunitaria
- iv) Programa de Mejoramiento de la Infraestructura
- v) Programa de Apoyo y Difusión Cultural

**D. Estrategia de Participación para el Desarrollo:**

- i) Programa de Optimización de Mecanismos de Participación Social
- ii) Acciones promocionales para la Integración de Grupos Vulnerables
- iii) Programa Transversal para la Participación Ciudadana

**E. Estrategia de Modernización de la Salud:**

- i) Plan de Modernización de la Salud
- ii) Plan de Protección y Mejoramiento Ambiental
- iii) Plan de Mejoramiento de la Calidad Institucional

En esta planificación, los problemas socioambientales se expresan como una dimensión específica de los problemas urbanos y de salud, principalmente a través de tres planes de trabajo: plan estratégico de áreas verdes y seguridad ciudadana; plan de vialidad y transporte comunal; y plan de protección y mejoramiento ambiental. No hay una estrategia de mejoramiento del espacio ambiental de manera participativa ni de abordaje de los conflictos socioambientales de contaminación atmosférica y tratamiento de residuos, involucrando a los diversos actores relacionados con esta problemática.

La Municipalidad de Cerro Navia no cuenta con un departamento específico para el abordaje de los problemas y desafíos ambientales de la comuna. Dentro de su orgánica, el departamento que más se acerca a este rol es la División de Aseo y Ornato, cuyo director es el señor Héctor Montoya.

### **1.1 La División de Aseo y Ornato, responsable de la gestión ambiental en Cerro Navia**

El Director de esta división reconoce que la misión del municipio es, principalmente, hacer de la comuna un lugar agradable para vivir. Según explica, los problemas que deben abordarse para alcanzar esta meta se identifican y definen a partir de estudios municipales, consultorías y colaboración de alumnos tesis. Los diagnósticos se construirían con participación de la comunidad, a través de las juntas de vecinos.

Destaca el hecho que este municipio es considerado uno de los más pobres de la región Metropolitana y que, por tanto, no siempre cuenta con las herramientas necesarias para definir con precisión las características de las problemáticas comunales (construyendo indicadores propios, por ejemplo) ni con los medios para abordarlas. El desafío, a su criterio, es promover la sinergia entre los recursos municipales, los recursos del gobierno regional y nacional, y los aportes de los organismos no gubernamentales que trabajan en la comuna.

Sobre la base de la información disponible y levantada por la Municipalidad, el Departamento de Aseo y Ornato considera que los principales problemas ambientales que enfrenta la comuna son<sup>71</sup>:

- Mala disposición de residuos domiciliarios por parte de la población, con la consecuente proliferación de plagas y vectores sanitarios;
- Daños a la salud por contaminación atmosférica, a causa de factores considerados externos a la comuna: ubicación geográfica favorable a la concentración de partículas contaminantes en la atmósfera; y localización de aparcaderos de buses cerca de las poblaciones.
- Falta de infraestructura básica en espacios públicos
- Falta de cultura ambiental para una comuna limpia (problemas de hábitos en las personas)

En esta misma evaluación, el funcionario reconoce que estos problemas ambientales se traducen en enfermedades de salud, tales como:

- Enfermedades cardiovasculares (actualmente 52% de las causas de fallecimiento en la comunidad)
- Tumores malignos (más de 25% de los fallecimientos en 2000)
- Aumento de problemas psicológicos y psicopatológicos como la depresión.

Sin embargo, señala, este segundo grupo de problemas excede las capacidades de abordaje de la División. Aunque advierte su vinculación directa con la calidad del ambiente en que viven y las condiciones de vida de la comunidad, señala que no existe a nivel municipal una estrategia coordinada entre la División de Aseo y Ornato y las políticas de salud municipal. Esta sería una meta a alcanzar, sobre todo si se tiene en cuenta que el objetivo de la salud ambiental se incluye en la estrategia E del Plan de Desarrollo Comunal; sin embargo, no hay iniciativas concretas de articulación entre los diferentes departamentos municipales con este fin.

---

<sup>71</sup> A esta evaluación se agrega como antecedente que en un Diagnóstico de Percepción de la Salud Ambiental Local, realizado en 1998 por el SESMA y los Diagnósticos realizados por el Municipio con la comunidad, las Juntas de Vecinos identifican los siguientes problemas de salud ambiental en la comuna:

- Presencia de microbasurales, especialmente en los sectores aledaños a la ribera sur del Río Mapocho y el sector La Hondonada;
- Presencia de perros vagos en las calles;
- Vectores sanitarios: garrapatas, ratones, termitas y otros, no sólo en los espacios públicos, sino también al interior de las casas. Garrapatas y pulgas aparecen especialmente en mascotas.
- Escasez de áreas verdes.
- Presencia de terminales de buses en zonas habitacionales
- Sitios eriazos y falta de pavimentación

Por tanto, la División de Aseo y Ornato orienta su accionar en torno a iniciativas vinculadas específicamente al mejoramiento y cuidado del entorno, particularmente en seis áreas de trabajo:

- Control de plagas y vectores sanitarios
- Aseo y limpieza de espacios públicos
- Fiscalización de fuentes contaminantes
- Ornato, mejoramiento de plazas y equipamiento urbano
- Educación ambiental
- Coordinación interinstitucional para estudios de impacto ambiental de proyectos en la comuna.

### **1.2 El problema de los residuos sólidos domiciliarios según la División de Aseo y Ornato**

Según esta División, los residuos sólidos domiciliarios no son un problema de la gestión municipal. Existiría una cobertura de 100% de los recolectores 3 veces por semana.

El problema u obstáculo para la gestión municipal sería la disposición de los residuos sólidos de mayor volumen, principalmente escombros derivados de las estructuras de las viviendas. En Cerro Navia se produce gran cantidad de escombros como resultado de los mejoramientos de infraestructura en las viviendas, que realizan los pobladores. Ello porque las soluciones habitacionales de los inicios de las poblaciones en la comuna fueron bastante precarias<sup>72</sup>, y necesitan permanentemente mantención y mejoramiento. El municipio considera que responde adecuadamente a la demanda de tratamiento, pero la comunidad actúa en forma irresponsable.

Los residuos de mayor volumen no tienen una cuantificación ni un tratamiento específico. Según el director de Aseo y Ornato, los habitantes de la comuna, en vez de solicitar el retiro de escombros a la municipalidad prefieren pagar a terceros para que se los lleven en triciclos particulares u otras vías. El problema, entonces, se debería a la falta de educación e información de las personas.

Cuando la Municipalidad se hace cargo de estos residuos, son llevados a plantas de transferencia, autorizadas por el Servicio de Salud Metropolitano (SESMA). Pero cuando son trasladados por particulares, la mayor parte va a parar a la ribera del Río Mapocho, formando microbasurales clandestinos. Gran parte de la comunidad y de las personas que depositan su basura en esta zona (también de otras comunas), no reconocen que el borde del río es parte del área urbana y no lo cuidan como tal.

En cuanto al acceso de la población al servicio de retiro de residuos sólidos, el Municipio asegura que está garantizado para toda la población, aun cuando el servicio es costado en parte por la comunidad. Las contribuciones que se pagan a la Municipalidad por este concepto tienen un valor de \$21.000 anual. Para las viviendas que son parte de programas de urbanización municipal, el valor es de \$6.000 anual, exento para los hogares que viven en situación de pobreza, evaluados según la pauta nacional de caracterización socioeconómica (ficha CAS). En cuanto al retiro de escombros, el valor es de 0,25 UTM por m<sup>3</sup>; y el retiro de material voluminoso cuesta 1 UTM por m<sup>3</sup>.

En opinión de Montoya, nadie en la comuna se queda sin este servicio por falta de recursos; sólo es necesario acercarse a la división de desarrollo social municipal en caso de no poder cubrir los gastos. La municipalidad cumpliría cabalmente con el objetivo de un adecuado

---

<sup>72</sup> Las villas se construyeron a partir de tomas de terreno, en sitios baldíos, durante los años '70.



manejo de residuos sólidos domiciliarios.

Hasta hace unas décadas, existía una mayor cantidad de residuos industriales por la abundante cantidad de industrias alrededor de la carretera. Pero la disminución de actividades industriales también ha reducido la cantidad de residuos, razón por la cual este problema ya no sería de importancia.

Sin embargo, no se advierten en el plan de acción municipal iniciativas específicas para la fiscalización y denuncia de industrias o empresas que depositen sus residuos en el borde del río.

Al consultar a Montoya por la situación particular de los habitantes de la Villa El Montijo Norte, muy cercana al borde del Mapocho (y por ende, a los microbasurales), destacó la importancia del rol de la propia comunidad como agente facilitador para la prevención de este tipo de contaminación, evitando depositar basura en esta zona y denunciando a quienes lo hacen.

Pese a ello, el municipio declara no haber realizado un trabajo específico de educación y limpieza del sector en conjunto con esta población; como tampoco ha sido suficiente la fiscalización del área cercana a la Villa, para evitar que otros actores depositen sus residuos clandestinamente en la zona. Las multas por esta acción serían bajas y los trámites engorrosos. Salvo un cambio de conducta en la propia población -según señala el funcionario municipal-, este problema seguirá repitiéndose.

### **1.3 El problema de la contaminación atmosférica según la División de Aseo y Ornato**

El director de la División de Aseo y Ornato reconoce que en áreas cercanas a los terminales este problema es recurrente. La comuna cuenta con 15 terminales de buses con recorridos hacia todo Santiago. Esto significa, según sus cálculos, la circulación de 2.500 buses diarios aproximadamente. Alrededor de ellos, se genera una fuerte acumulación de emisiones de gases contaminantes dañinos para la salud.

La razón por la cual se han concentrado los terminales de buses en esta comuna es la estructura vial de la Región Metropolitana: Cerro Navia está en los límites de la zona urbana, con el anillo de la circunvalación Américo Vespucio. El representante municipal no identifica acciones que corresponda realizar al Municipio para revertir esta situación.

Los impactos de la contaminación producida por los buses se agravan en la comuna por razones topográficas. Cerro Navia se ubica en el área de la llamada “baguada costera”, al sur del Río Mapocho, donde las masas de aire se concentran y dificultan la circulación de las partículas. Sin embargo, a juicio del entrevistado, este problema es muy general y su solución no depende de la municipalidad, sino de las políticas de transporte del país.

Por otra parte, el funcionario municipal señala que la comuna presenta problemas de falta de pavimentación, especialmente en poblaciones marginalizadas. El problema de contaminación por polvo en suspensión se acentúa en invierno, porque después de las lluvias se arrastra lodo y al secarse genera gran cantidad de polvo. Además, señala que la comunidad contribuye a aumentar el problema a través de la quema de basura, práctica que para el Municipio resulta difícil fiscalizar constantemente y que sólo podría erradicarse a través de la educación a la comunidad, para modifiquen sus hábitos y que los propios vecinos puedan controlar y denunciar estas prácticas.

#### **1.4 Percepción de los actores involucrados en la problemática socioambiental de la Villa El Montijo Norte, según la División de Aseo y Ornato.**

##### **a) Residuos sólidos domiciliarios**

En opinión del entrevistado, los vecinos padecen y generan el problema, al mismo tiempo. Por esta razón, para abordar esta situación se requiere considerar su dimensión técnica (tratamiento de los residuos) y social, especialmente en términos de educación a la población. A su juicio, la comunidad debe colaborar activamente con el mantenimiento ambiental y modificar sus prácticas contaminantes: cada familia debe aportar con su “granito de arena” (sic) a la solución de este problema.

En este sentido, la educación a la comunidad es considerada un instrumento para desarrollar acciones que reduzcan el problema de las emisiones: no encender fogatas ni quemar residuos; mojar al barrer. Paralelamente, la municipalidad colabora con la pavimentación de los accesos y canchas.

Montoya no identifica participación del sector privado en la generación de este problema. Señala que los únicos responsables de la contaminación en el borde del río son los pobladores, puesto que las industrias y empresas se localizan lejos del radio de la Costanera Sur y que por tanto, no llevan sus residuos a este sector. Reconoce, sin embargo, que existe un grave problema a nivel regional en términos de tratamiento de residuos sólidos y residuos líquidos, industriales y domiciliarios; y que como el río Mapocho recibe parte importante de las descargas de residuos, las comunidades aledañas al río padecen las consecuencias en términos de malos olores y cercanía a un foco contaminante. Considera que iniciativas como las plantas de procesamiento de aguas servidas implementadas por la empresa sanitaria Aguas Andinas sería un aporte para resolver este problema.

##### **b) Contaminación atmosférica**

Montoya considera que este problema tiene dos dimensiones: regional y comunal. En el ámbito regional, las iniciativas municipales no tienen mayor injerencia, como es el caso del plan de descontaminación de Santiago. Lo mismo señala respecto del Plan Transantiago, que reconoce como una propuesta gubernamental positiva para abordar el problema de la planificación de transporte en la región, que indirectamente contribuiría a resolver el problema de la congestión de buses en la comuna; pero que no se vincula directamente a la gestión municipal.

A nivel regional, Montoya reconoce que para abordar el problema de la contaminación, la labor del sector público debe orientarse principalmente hacia tres campos de acción: fortalecimiento del marco regulatorio; mejoramiento de la fiscalización; y generación de oportunidades de negocio para que el sector privado invierta en iniciativas que contribuyan a la solución del problema de la contaminación en Santiago.

En el ámbito local, el director de Aseo y Ornato considera que el municipio necesita contar con más recursos para desarrollar programas de mejoramiento ambiental con la comunidad, refiriéndose específicamente a iniciativas de mejoramiento del entorno: forestación y creación de áreas verdes, limpieza de calles, mantención de jardines, pavimentación, erradicación de prácticas contaminantes (quema o abandono de residuos en el borde del río). Para ello, señala que es necesario: implementar procesos de educación ambiental; sinergizar el trabajo del departamento de Obras; incidir en la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC) para la priorización de proyectos de mejoramiento del entorno; y fortalecer el trabajo de la Dirección de Desarrollo Comunal (DIDECO) para el involucramiento de la ciudadanía. El Plan de Desarrollo

Comunal, en sus líneas B y E, contempla avanzar en esta dirección. Sin embargo, reconoce que a la fecha no se ha implementado un proceso de trabajo conjunto con la comunidad para llevar a cabo estas iniciativas como un programa articulado. La creación de áreas verdes se realiza a través de iniciativas específicas y no hay una instancia de planificación participativa para su desarrollo.

Con respecto al rol del sector privado, Montoya señala que su principal aporte sería asumir una actitud proactiva en la solución de problemas ambientales, internalizando el concepto de “responsabilidad social” de las empresas. A su juicio, el sector privado tiende a omitir los impactos ambientales y sociales de sus actividades, realizando una evaluación de costos y beneficios en términos casi exclusivamente económicos, con una mirada “excesivamente cortoplacista”. Las regulaciones vigentes e iniciativas gubernamentales para la protección del medio ambiente, según el entrevistado, son vistas “erróneamente” por el empresariado como “desincentivos y barreras a la inversión”.

Se requiere, a juicio de Montoya, que los privados sean capaces de reconocer en las iniciativas de mejoramiento ambiental una oportunidad de negocios y que incluyan esta variable en sus proyectos de inversión y producción, adoptando una perspectiva de largo plazo para generar ganancias sin afectar a la comunidad ni dañar el medio ambiente. Ello supone, además, que cumplan responsablemente con las metas de reducción de emisiones contaminantes y las disposiciones del marco regulatorio. Las normas de emisiones vigentes, según Montoya, son las mínimas para asegurar una calidad del aire relativamente “respirable” en Santiago; en rigor, reconoce que éstas debieran ser aún más estrictas, pero que el sector privado, con su actitud actual, se opondría sistemáticamente a un endurecimiento de las normas. Montoya espera que el empresariado nacional “se modernice” y “siga el ejemplo de sus pares en los países desarrollados”, donde “existe una mayor responsabilidad empresarial de las empresas (en términos sociales y ambientales) y las normas son más estrictas que las nuestras”.

### ***1.5 Iniciativas para el abordaje de la problemática socioambiental de la Villa El Montijo Norte, según la División de Aseo y Ornato.***

En el ámbito de los residuos sólidos domiciliarios, Montoya destaca, como se señaló anteriormente, que el Municipio ha logrado una cobertura total de recolección de residuos y su depósito en vertederos autorizados. Adicionalmente, destaca la cobertura total de limpieza y barrido de calles; y de tratamiento de residuos generados por las ferias libres, los cuales son recogidos y trasladados a vertederos autorizados. Reconoce, sin embargo, que el Municipio no ha desarrollado iniciativas como el reciclaje, para mejorar el tratamiento de residuos y reducir su volumen, cuestión que requeriría –en su opinión– una mayor inversión del gobierno local y regional y una campaña de educación a la comunidad.

Respecto a las iniciativas para abordar el problema de la contaminación atmosférica, el funcionario municipal destaca el equipamiento de espacios públicos. Se ha mejorado la infraestructura de plazas y parques, donde incrementado la proporción de áreas verdes por habitante de 1,2 m<sup>2</sup> por habitante en los años '90, a 2,5 m<sup>2</sup> por habitante en la actualidad.

La comuna de Cerro Navia recibe el aporte de diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y comunitarias para el mejoramiento ambiental. En estos casos, el Municipio presta asesoría a estos organismos en el diagnóstico e implementación de los proyectos, para que sus iniciativas resulten adecuadas a la realidad comunal. En la Villa El Montijo Norte, resalta la labor coordinada con la Corporación Ignacio Ellacuría para el desarrollo del proyecto “*Gestión ambiental participativa para la intervención y animación de los espacios comunitarios*”.

*multifuncionales y multigeneracionales*<sup>73</sup>, en el marco del cual se crearon dos organizaciones comunitarias (Comité de Administración de Condominio de Vivienda Social y Grupo Cultural Naitún); se equiparon tres plazas públicas, con bancas, árboles y juegos infantiles; y se construyó un centro comunitario.

También reconoce logros en términos de la pavimentación de calles, donde se habría logrado un 100% de cobertura en las vías de tránsito de vehículos. Sin embargo, reconoce que persisten problemas de pavimentación en pasajes peatonales, para lo cual se necesitaría una mayor inversión de recursos públicos.

Montoya señala que el Municipio no cuenta con recursos fijos para iniciativas de mejoramiento ambiental que involucren a la comunidad, como es el caso de la educación ambiental, asesoría a proyectos locales y fondos para el desarrollo de iniciativas impulsadas por los propios vecinos. Ello se debe a que este es uno de los municipios más pobres de la región y que los recursos públicos se destinan a otros temas considerados prioritarios (salud, educación, infraestructura). Es por eso que las iniciativas de organismos externos resulta fundamental, y que el Municipio orienta sus esfuerzos a asesorar y fortalecer los proyectos que se presentan.

Sin embargo, existen iniciativas para el involucramiento de la comunidad en el abordaje de estos problemas, a través del sistema escolar. Destaca la creación de brigadas ambientales en los colegios, formadas por los estudiantes con apoyo de sus profesores, las cuales realizan campañas de sensibilización y educación ambiental, abordando temas como el adecuado tratamiento de residuos, el cuidado de parques y plazas, la vacunación de mascotas, entre otros.

Adicionalmente, Montoya señala que el Municipio ha desarrollado un sistema orientado específicamente a fortalecer el diálogo directo con la comunidad para recoger sus demandas y propuestas en torno a los problemas que les afectan. Para ello, la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) ha organizado la comuna en 7 territorios, designando un Encargado Territorial en cada uno de ellos, quien se comunica directamente con los vecinos para el abordaje de diversos temas de interés público. Este sistema se enmarca en el cumplimiento de una ordenanza municipal de participación, establecida en el año 2000, que obliga a los municipios a generar espacios de participación ciudadana directa en la gestión local. En la Villa El Montijo Norte, correspondiente al sector 3, el encargado territorial designado es el señor Sergio Valdivia.

Aunque no existe un vínculo directo entre la División de Aseo y Ornato y el sistema de encargados territoriales (puesto que estos últimos dependen de DIDECO) reconoce que la temática ambiental sería abordada transversalmente a través de modelo de trabajo, a instancia de las propuestas y demandas de la propia comunidad. Además, a través de los encargados territoriales, el municipio y la División que dirige va incorporando en su planificación los aportes de los vecinos, en la medida que la planificación presupuestaria de la municipalidad así lo permite. Cita como ejemplo de los buenos resultados de este trabajo la pavimentación de calles y creación de plazas en diversos puntos de la comuna; y el cierre (enrejado) de la Villa El Montijo Norte, solicitud que habría sido presentada por los vecinos a través de su respectivo encargado territorial. Un análisis específico del funcionamiento del sistema se presenta a continuación.

---

<sup>73</sup> Proyecto presentado por la Corporación Ignacio Ellacuría al Fondo de las Américas- Chile, año 2002.

### **El sistema de “encargados territoriales” como herramienta de participación ciudadana**

Para conocer el funcionamiento de este sistema se realizó una entrevista con Sergio Valdivia, encargado territorial del sector 3, donde se encuentra la Villa El Montijo Norte. En primer lugar, señaló que en el marco de la ordenanza municipal de participación ciudadana, las alternativas para el fomento a la participación son diversas y dependen principalmente de la voluntad política de las autoridades locales. En el caso de Cerro Navia, como se mencionó anteriormente, se habría optado por dividir la comuna en 6 sectores y designar un responsable en cada una de ellas, a fin de facilitar el diálogo directo con las organizaciones vecinales y la comunidad en general.

Según Valdivia, el gobierno local podría haber optado por mantener con el sistema de interlocución municipio-comunidad exclusivamente a través del Consejo Económico Social Comunal (CESCO)<sup>74</sup>, donde participan representantes de organizaciones comunales; sin embargo, la DIDECO estimó que este sistema no permitía recoger el sentir de la mayor parte de la población, pues muchas de las personas que viven en la comuna no participan en organizaciones comunitarias por diversos motivos (tiempo, interés, orientación política, etc.) y por lo tanto, la opinión del CESCO no sería suficientemente representativa. Por eso, se optó por fortalecer los espacios de participación a través del sistema de encargados territoriales, sin suprimir la figura del CESCO.

Los encargados territoriales son designados en función de sus habilidades técnicas y profesionales, pero también de su conocimiento del territorio. Se valora que sean personas que vivan o hayan vivido en las zonas que trabajan, y que tengan experiencia en el trabajo de interlocución con la comunidad. En el caso de Valdivia, éste señala que su experiencia como psicólogo comunitario, dirigente vecinal y habitante de la comuna, lo hizo merecedor del cargo.

El encargado territorial tiene como misión dar a conocer los vecinos las iniciativas que está desempeñando el municipio y que tienen directa relación con su calidad de vida, especialmente en las áreas de salud, vivienda, educación y obras de infraestructura. Junto con ello, debe recoger la evaluación de la comunidad respecto a los proyectos municipales, como también sus propias propuestas, demandas y prioridades. Para ellos se deben realizar asambleas, reuniones y procesos de consulta ciudadana.

Con este fin, cada encargado tiene la obligación de participar de al menos una asamblea vecinal mensual en el sector que le corresponda. En los casos que la comunidad no esté en condiciones de organizar su propia asamblea (por debilidad o ausencia de organizaciones vecinales convocantes u otros factores), el encargado debe fortalecer el tejido social comunitario y fomentar la realización de asambleas y encuentros con la comunidad.

En estos espacios de discusión, el encargado debe referirse principalmente a los fondos disponibles para el desarrollo de iniciativas comunitarias. Esto se refiere a un sistema de fondos concursables que el Municipio viene implementado desde hace tres años, como una herramienta para fomentar la participación. Los fondos disponibles son modestos (no superan los \$500.000) y dependen del tipo de iniciativa que se presente. Están dirigidos principalmente a propuestas relacionadas con procesos formativos, mejoramiento de espacios públicos, capacitación laboral y fortalecimiento organizacional. Pueden postular todas las organizaciones comunitarias que cuenten con personalidad jurídica comunal. Durante el año 2004, en la Villa El

---

<sup>74</sup> El CESCO es un órgano asesor de la Municipalidad, presidido por el Alcalde e integrado por representantes de la comunidad local organizada, ya sea territorial o funcionalmente, y por miembros de actividades consideradas “relevantes para el progreso de la comuna” (Fuente: Gobierno de Chile, [www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl)).

Montijo Norte se asignaron a través de este sistema fondos para el desarrollo de actividades formativas (talleres de educación ambiental, capacitación en artesanía, desarrollo de liderazgos) impulsadas por las organizaciones de la comunidad formalizadas recientemente, en el año 2003 (Comité de Administración y Grupo Cultural Naitún).

Además, el encargado territorial debe recoger de la ciudadanía 3 propuestas de desarrollo comunal que serán presentadas al Fondo de Desarrollo Comunal (FONDEC). Este es un Fondo de 150 millones de pesos administrado por el Municipio (alrededor de un 2% del presupuesto municipal) para el desarrollo de proyectos anuales, priorizados por la comunidad. La selección de propuestas se realiza por votación secreta, a través de urnas adquiridas por el municipio con este fin.

Según Valdivia, este mecanismo se asemeja al sistema de presupuesto participativo que desarrollan los gobiernos locales en otros países, como en Porto Alegre, Brasil. Asegura que existe en el municipio de Cerro Navia un plan piloto a nivel municipal para la implementación del sistema de presupuesto participativo, al que se asignarían otros 150 millones de pesos, lo que significaría un total de 300 millones de pesos administrados con participación directa e indirecta de la población comunal.

Las propuestas que resultan priorizadas por la comunidad a través del actual sistema de consulta son, según el funcionario municipal, muy similares a los proyectos impulsados del propio gobierno local. Estas prioridades se refieren principalmente a tres ámbitos: seguridad vial y domiciliaria (señalizaciones, enrejado), pavimentación (veredas y calles) y equipamiento de espacios públicos (áreas verdes, infraestructura de plazas, iluminación). Como él mismo advierte, la dimensión ambiental es una importante prioridad para la población, en lo que se refiere a la calidad del entorno en que viven.

Valdivia asegura que la comunidad se manifiesta satisfecha con este sistema. Aunque no existe a nivel comunal un registro exacto de la participación ciudadana en estos espacios (argumenta que es muy variable, depende mucho del tema a tratar, la difusión de los espacios de encuentro, la disposición de las organizaciones locales, entre otros factores), estima que se acerca al 15% de los vecinos en cada territorio, y que quienes participan más sistemáticamente consideran que este mecanismo debiera continuar y fortalecerse. Falta, a juicio de Valdivia, desarrollar las capacidades de la población para la formulación de propuestas y el diseño de proyectos; e incentivar el abordaje de otros temas que contribuirían a mejorar su calidad de vida, como proyectos de reciclaje y desarrollo cultural, entre otros. También resulta fundamental que un cambio de administración política del municipio continúe con esta iniciativa, considerada un paso importante para el involucramiento de la población en la toma de decisiones.

## **1.6 Conclusiones**

El gobierno local reconoce la importancia de resolver los problemas de residuos sólidos domiciliarios y contaminación atmosférica que afectan a la población; y el rol que compete a la comunidad y al sector privado en la solución de estos problemas. Sin embargo, no cuenta con una política o programa específico para abordar estos temas, con un enfoque que integre las variables que intervienen en sus causas.

Ello resulta evidente al observar que no existe en la estructura municipal un departamento o división orientada particularmente al abordaje de la problemática socioambiental de la comuna; y que en la planificación esta dimensión se cuenta como sub-tema en el ámbito de la

construcción de una comunidad urbana y modernización de la salud (estrategias B y E del Plan de Desarrollo Comunal), vinculada principalmente al mejoramiento de la infraestructura urbana. Como el mismo Montoya reconoce, no hay una coordinación interinstitucional (por ejemplo, de las divisiones de salud, desarrollo social, aseo y ornato y planificación) para elaborar una estrategia conjunta de solución de problemas socioambientales. Tampoco existe, ni en el discurso ni en la planificación municipal, una concepción de la problemática como un tema de justicia ambiental, respeto y ejercicio de derechos de la población. Aunque se reconoce que estos problemas afectan particularmente a las comunidades más pobres, el problema de la contaminación atmosférica y de residuos sólidos no se aborda como un tema de equidad social, sino como un problema de calidad del entorno, desvinculado de las variables sociales que intervienen (actores involucrados, responsabilidades políticas, rol de la comunidad, etc).

En el caso de los residuos sólidos domiciliarios, el municipio identifica principalmente a la propia comunidad como la causante de la contaminación, señalando que su gestión, en este sentido es adecuada y eficiente. No se identifica otros actores como responsables de la acumulación de residuos en la costanera del río Mapocho.

Aunque el problema de la contaminación por residuos sólidos se reconoce como cultural, no es abordado explícitamente por el Departamento de Desarrollo Comunitario en conjunto con la División de Aseo y Ornato; ni existe un trabajo sostenido en educación ambiental que permitiera dar cuenta de la dimensión social del problema. La educación ambiental permanece como “objetivo transversal” de la planificación pero no cuenta con un abordaje específico<sup>75</sup>. Por cierto, el municipio, reconoce el aporte de agentes externos en esta dirección, y se señala que se trabaja articuladamente con ellos. Sin embargo, no existe un trabajo sistemático con las organizaciones sociales de la comuna para su abordaje, delegándose la tarea de educación y sensibilización a redes estudiantiles (“brigadas ambientales”), lo que resulta insuficiente para involucrar y articular a la comunidad en la solución de este problema.

También es posible advertir que el Municipio no ha adoptado un rol activo de articulación con la comunidad para el abordaje de esta situación ni ha trabajado particularmente con las poblaciones más afectadas. Ello evidencia la falta de un enfoque social para el abordaje del problema. No sólo se afecta el paisaje del área urbana, sino al mismo tiempo, la calidad de vida de la población que habitan el sector aldeaño al río, y particularmente su salud (por generación de vectores y plagas en torno a las basuras). No hay énfasis en el desarrollo de campañas educativas, control ciudadano de irregularidades y participación de la comunidad en iniciativas como el reciclaje de residuos y el traslado seguro de escombros.

En relación al problema de la contaminación atmosférica, las iniciativas municipales se restringen a la arborización y creación de plazas. No hay un vínculo directo con los empresarios del transporte para evaluar sus implicancias en el problema de la contaminación local, si bien se señala, en términos generales, que éstos tienen un rol importante en términos de modernización del servicio, cumplimiento de normas y metas de mejoramiento de la calidad del aire. La presencia de paraderos de buses cercanos a las comunidades se asume como un “hecho

---

<sup>75</sup> Es posible afirmar, en justicia, que este problema no es exclusivo de la Municipalidad de Cerro Navia. La Comisión Nacional de Medio Ambiente reconoce que el gobierno no ha tenido éxito en la incorporación de la temática ambiental en los espacios de educación formal e informal, cuestión que constituiría un desafío pendiente. Así lo señaló en su discurso de la actual directora de esta institución, Sra. Paulina Sabal, durante la reunión técnica de evaluación de la gestión ambiental del gobierno y proyecciones para el año 2005, realizada el 19 de diciembre de 2004 con participación de representantes de ONGs y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática ambiental, donde la autora de esta investigación tuvo ocasión de participar. Asistieron a esta reunión representantes de las organizaciones: Instituto de Ecología Política; Terram; Alianza Aysén Reserva de Vida; Red Nacional de Acción Ecológica (RENACE); Programa Chile Sustentable; Acción Ecológica; Casa de la Paz; Greenpeace Chile; Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA); y Fundación OCEANA.

dado”, teniendo en cuenta que es la mejor opción de salida y llegada de buses en el macro del actual sistema de transporte público en la región, cuestión que sólo podría modificarse por medio de una planificación urbana territorial. Ello, se reconoce, estaría en vías de solución a través del plan Transantiago<sup>76</sup>.

Sin embargo, se señala que corresponde exclusivamente a las autoridades regionales y nacionales abordar dicho desafío y que el municipio no desempeña allí rol alguno<sup>77</sup>. Tampoco se identifica esta situación como un problema socioambiental, vinculado a la justicia ambiental y la equidad en el acceso a un medio ambiente saludable, ni la responsabilidad directa que podría atribuirse al sector transporte por vulneración de estos derechos. El funcionario no parece advertir que el problema de la contaminación atmosférica afecta particularmente a las comunidades más pobres de la comuna, que viven cerca de los terminales de buses. Tampoco se refiere a iniciativas de trabajo conjunto con la comunidad para abordar directamente el problema e incidir en la formulación de políticas, a través -por ejemplo- de la fiscalización de las emisiones, la planificación territorial y la participación en planes de reordenamiento en el sistema de transporte urbano (como Transantiago), con miras a desconcentrar la ubicación de los terminales en zonas habitadas, las cuales además corresponden a las comunidades más pobres.

Por cierto, las iniciativas para un mayor involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones son interesantes en términos de innovación de la gestión municipal, como es el caso del sistema de encargados territoriales y el proyecto de Presupuesto Participativo. La posibilidad de aportar en la priorización de proyectos públicos y decidir sobre parte del presupuesto municipal es un avance importante en términos de participación ciudadana y ejercicio de ciudadanía activa. Sin embargo, ni el encargado territorial ni el director de la División de Aseo y Ornato reconocen la existencia de un diálogo permanente o algún trabajo articulado y sostenido con las organizaciones de la Villa El Montijo Norte. Tampoco existe a nivel municipal una articulación de las unidades involucradas de la problemática socioambiental o bajo la figura de un departamento o división específica; y de éstas con la comunidad, puesto que los espacios de participación ciudadana se canalizan exclusivamente a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Tampoco existe un involucramiento concreto de la comunidad en el diagnóstico, diseño de propuestas, implementación y evaluación de proyectos, cuestión que constituye un desafío a abordar. Cabe destacar que el interés de la comunidad en temas relativos a la calidad del medio en que viven evidencia la estrecha vinculación entre las dimensiones sociales y ambientales de los problemas que les afectan; y la importancia del ejercicio de una ciudadanía activa e informada en el abordaje de los mismos.

---

<sup>76</sup> Montoya desconoce que en el plan Transantiago se mantiene la concesión del territorio ubicado en la Costanera Sur para 25 recorridos de buses, según consta en el documento *Localización de los terminales de los servicios de transporte público de superficie licitado de Santiago*. (Fuente: Plan Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl))

<sup>77</sup> Esta afirmación contrasta con una iniciativa del gobierno y las autoridades involucradas en la implementación del Plan Transantiago. Para el año 2005, la Coordinación del Plan ha planificado una serie de reuniones con autoridades locales con tres objetivos: Revisar las eventuales observaciones que hagan los Municipios a la propuesta de localización de paraderos entregada en el Seminario; revisar la propuesta de terminales de los Concesionarios; y revisar a nivel de detalle los trazados de los servicios en etapa de implementación y de régimen (Fuente: Sgnorelli, Aldo, *Transantiago en Marcha junto a los Municipios: Programa de trabajo*. Presentación en sitio web del plan Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl)). En este espacio, el municipio de Cerro Navia tendría oportunidad de proponer a las autoridades nacionales y regionales mantener la ubicación de paraderos de buses en la comuna o la necesidad de buscar alternativas. La reunión con los municipios de Cerro Navia, Quinta Normal, Lo Prado y Pudahuel, correspondientes a la zona J según la calendarización de la propuesta, debiera realizarse el Jueves 5 de mayo del año en curso.



## **2. Las empresas de Transporte Colectivo cercanas a la Villa El Montijo Norte**

La principal empresa de transporte colectivo localizada en el entorno de la comunidad de El Montijo Norte es la Asociación Gremial de Autobuses “Carrascal Villa Olímpica”. Cuenta con 140 buses, correspondientes a las líneas de recorrido n° 370, 372, 373, 378 y 246. Viajan diariamente a las comunas de Puente Alto y La Florida en la zona sur; y a la comuna de Peñalolén en la zona oriente.

Actualmente, el aparcadero se ubica en la costanera del Río Mapocho, entre el río y los edificios que comprenden la Villa El Montijo Norte. Comprende un área de 3 hectáreas, propiedad de una familia históricamente dueña de una amplia cantidad de terrenos en la zona. La empresa cancela anualmente \$1.800.000 por concepto de arriendo del lugar.

La Asociación Gremial es dirigida por Mario Ceballos, a quien se realizó la entrevista para la presente investigación. Recientemente, en el marco del proceso de licitación de recorridos del Plan Transantiago<sup>78</sup>, la empresa se asoció con otras tres líneas de recorrido bajo la figura de UNITRAM, consorcio que se adjudicó la licitación del Área 3 del Plan, correspondiente a la zona de La Florida y La Granja. Ceballos ha asumido el cargo de Gerente de Planificación en UNITRAM.

Por sus implicancias para la presente investigación, las consultas al entrevistado se orientan principalmente a su percepción de los problemas de la contaminación atmosférica y el rol de los diferentes actores involucrados en esta situación. El análisis distingue tres elementos en su discurso: antecedentes y caracterización del problema (normas vigentes, políticas públicas y aspectos económicos); rol de los actores involucrados; perspectivas y propuestas. Cabe destacar el hecho que la argumentación del entrevistado se orienta principalmente a los aspectos de política pública, normativa y dimensión económica; y sólo se refiere tangencialmente a los impactos socioambientales de las actividades del sector

### ***2.1 Antecedentes y caracterización del problema de la contaminación atmosférica en la percepción del sector transporte***

En opinión del entrevistado, Chile sería un país particularmente estricto en términos del control y la fiscalización de las emisiones contaminantes producidas por el transporte público y los vehículos motorizados. En los años '90 se aprobó un decreto presidencial que establece la eliminación de vehículos con tecnología tradicional, categorizados como VTT. Esto supone que los vehículos del transporte colectivo con más de 12 años no pueden seguir prestando servicios, por los riesgos de exceder los límites permitidos de emisiones contaminantes que supone el uso de motores antiguos.

Los impactos de esta medida en el sector empresarial serían importantes desde el punto de vista económico. El 1° de Enero se retiraron en función de este decreto más de 1.500 buses anteriores al año 1993, de los cuales 15 correspondieron a la línea “Carrascal Villa Olímpica”. Según Ceballos, esta disposición obliga a realizar una fuerte y constante inversión en actualización de máquinas. Acota que el valor promedio de los buses nuevos superaría los 30

---

<sup>78</sup> El Plan Transantiago es una iniciativa gubernamental orientada al mejoramiento del sistema de transporte público en la zona. Contempla una redefinición estratégica del sistema de transporte para lo cual, entre otras medidas, define nuevos recorridos por avenidas “troncales” (ejes de la ciudad, como Alameda y Gran Avenida) y por las vías de acercamiento a estas avenidas, dividiendo la ciudad en áreas de recorridos. La percepción de la Asociación Gremial de Autobuses investigada en este estudio sobre las implicancias de este Plan se analizan más adelante.

millones de pesos. Por cierto, las ganancias del sector resarcirían estos costos de inversión, aunque el entrevistado no arriesga entregar un valor exacto de ingresos percibidos por su empresa.

Ceballos señala que se ha iniciado un proceso de rigidización de las normas y disposiciones sobre contaminación, en virtud no sólo del Plan Transantiago, sino también de los recientes acuerdos de libre comercio firmados por Chile. Estos acuerdos obligarían al país a compatibilizar sus normas ambientales y las regulaciones del sector transporte, con las disposiciones de los países contraparte de los acuerdos (principalmente, la Unión Europea y Estados Unidos).

Ello resulta inaceptable para el empresario, quien señala que las realidades de los países son muy diferentes y que en el caso de Chile, resulta económica y físicamente inviable llegar a ciertos niveles de modernización del sector transporte. El país no estaría en condiciones de realizar la inversión en tecnología e infraestructura que esto requeriría, salvo que se planteara como una estrategia de largo plazo, con un fuerte apoyo del Estado a la inversión.

Tal sería el obstáculo para el desarrollo de iniciativas como la incorporación de vehículos a gas, puesto que no existiría en el mundo un nivel tan alto de producción de estos vehículos ni de las maquinarias apropiadas para la carga de dicho combustible. Cita como ejemplo el caso de Argentina, donde cuentan con flotas de vehículos a gas natural, pero que no están en funcionamiento por la falta de centros de carga<sup>79</sup>.

Por otra parte, Ceballos señala que el país cuenta con una norma muy estricta para la medición de la “opacidad” de las emisiones, referida particularmente al nivel de hollín. En Chile rige la norma *Euro 3*, que establece un índice entre 0 y 100. En los años '80, se aceptaba un nivel máximo de 0.44; en los '90, este valor se fijó en 0.26 y actualmente se fija entre 0.16 y 0.14.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el entrevistado denuncia que el gobierno utiliza la fiscalización del sector transporte como herramienta de propaganda comunicacional. En su opinión, al gobierno le resulta más fácil reforzar la imagen del empresario irresponsable ante la opinión pública, para obtener réditos políticos. Cita como ejemplo que a las autoridades les agrada figurar ante los medios de comunicación junto a la policía, cuando se detienen autobuses en plena vía pública acusados de infringir normas. Estos vehículos serían devueltos a los servicios técnicos de las empresas para su reparación y, según Ceballos, muchas veces se encuentran en perfectas condiciones.

En consecuencia, el entrevistado señala que el sector transporte no tiene responsabilidad directa en el problema de la contaminación atmosférica en Santiago. Si bien reconoce que la fuente de energía utilizada por el sector es altamente contaminante y costosa, destaca que con una normativa como la vigente el problema prácticamente no existiría. A su juicio, lo que ocurre es que la planificación urbana de Santiago obliga a crear una gran cantidad de recorridos para satisfacer la fuerte demanda de la población, obligada a viajar hacia el centro de la ciudad diariamente por razones de trabajo, estudios y acceso a servicios. A ello se agregaría que culturalmente, la sociedad está “mal acostumbrada” en sus hábitos urbanos, puesto que supone un servicio constante y a toda hora del día. El problema, sin embargo, no sería la mala

---

<sup>79</sup> Según Ceballos, un centro de carga de gas que permitiera almacenar y comprimir el combustible superaría con creces el tamaño de las estaciones de servicio que suministran petróleo. Además, la carga de un autobús duraría más de tres horas, generando severos problemas de congestión en dichos centros; y los motores que permitieran mantener el funcionamiento del vehículo deberían cerca de un metro de largo y más de 30 cm. de diámetro. Sin desconocer la validez de esta argumentación, cabe señalar que el entrevistado reconoce basarse en hipótesis “conocidas por cualquiera que trabaje en el medio” y no cita ningún estudio en particular que respalde sus afirmaciones.

planificación horaria por parte del sector transporte, sino la necesidad de satisfacer una demanda distribuida a toda hora del día.

## **2.2 El problema de la contaminación atmosférica en la Villa El Montijo Norte, según la percepción del sector transporte**

En el caso particular de la contaminación de la zona en las cercanías de la Villa Montijo Norte, Ceballos señala que si bien reconoce que el sector presenta problemas específicos de contaminación –si se le compara con otras zonas de Santiago-, los paraderos de microbuses estarían ubicados en la mejor alternativa posible dentro de los marcos actuales de la planificación urbana. Reconoce que no es posible determinar la responsabilidad particular de los autobuses en las emisiones, puesto que no existe una unidad de medición localizada específicamente en este sector; pero señala que no es este sector el principal responsable del problema, sino que intervienen otros cuatro factores:

- El cruce de la avenida Américo Vespucio sobre el río Mapocho como entrada y salida al radio urbano, que obliga a circular por allí a una gran cantidad de vehículos, especialmente camiones, los cuales no están afectos al mismo control y fiscalización que los buses urbanos y por ende, emiten mayor cantidad de gases y partículas contaminantes;
- La cercanía del aeropuerto Arturo Merino Benítez. A juicio de Ceballos, los aviones que transitan por el espacio aéreo de la zona generan mucha más contaminación que la salida y llegada de autobuses en los paraderos;
- La quema de basura por parte de vecinos en la ribera del Río Mapocho;
- La baguada costera, que “encierra” el aire de la comuna y dificulta la ventilación.

Cabe señalar salvo el fenómeno de la baguada costera y el problema local de la quema de basura, la responsabilidad atribuida al cruce de Américo Vespucio y al aeropuerto no se relaciona directamente con los problemas de contaminación que afectan específicamente a la Villa El Montijo Norte. Esta comunidad se ubica a alrededor de 4 km del cruce de Américo Vespucio y a más de 8 km del aeropuerto, separados por espacios abiertos, terrenos sin construir y otras villas satélite, lo que contribuye a dispersar las emisiones contaminantes en el lugar. Además, los problemas de contaminación derivados del tránsito de aviones no se concentran en este punto específico de la ciudad, por razones de altura.

Respecto a la responsabilidad específica sobre la contaminación atmosférica local que cabe a la presencia de paraderos de buses ubicados en las cercanías de la Villa El Montijo, el empresario señala que ello no es significativo en relación a los cuatro factores contaminantes anteriormente descritos. Además, señala que El Servicio de Salud del Medio Ambiente (SESMA) cuenta con atribuciones específicas para la fiscalización de las emisiones en el paradero de buses, cuestión que se realiza periódicamente (cada tres meses).

La distancia de la comunidad respecto a la estación de monitoreo más próxima (ubicada, precisamente, en las cercanías del cruce de Américo Vespucio) dificulta conocer el aporte específico de las emisiones de buses en los paraderos cercanos, a la contaminación local. La labor del SESMA, en este sentido, se relaciona más bien con la evaluación técnica del estado de las máquinas y no realiza una evaluación específica de la calidad del aire que respira esta comunidad. Ello es un problema si se considera los motores de los buses permanecen un largo tiempo encendidos en los paraderos antes de entrar en funcionamiento (especialmente en invierno, debido a las bajas temperaturas que dificultan la puesta en marcha), lo que permite suponer una fuerte concentración local de emisiones contaminantes<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Vecinos de la Villa El Montijo Norte señalan que en invierno, durante la mañana y la noche la villa se cubre por una niebla gris, proveniente visiblemente de las estaciones de buses. Detalles de estas impresiones serán expuestos más adelante.

Respaldando la presencia del paradero de buses cerca de conjuntos habitacionales, Ceballos señala que la Línea Carrascal cuenta con la respectiva autorización del SESMA para funcionar en la zona. Su ubicación fue autorizada en los años '80 por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de un decreto de excepción que autorizó dar este uso al terreno<sup>81</sup>. Anteriormente, el sitio era un basural clandestino, constituyendo un foco de contaminación con una fuerte presencia de vectores (plagas, perros callejeros), por lo que las instalaciones para el estacionamiento de buses habrían generado, a juicio de Ceballos, más beneficios que problemas a la comunidad. Aparte de favorecerles con un acceso fácil y seguro a medios de transporte que les permiten llegar a casi cualquier punto de Santiago, el paradero cuenta con servicios que son utilizados por la comunidad. Cita como ejemplo la presencia de guardias de seguridad durante las 24 horas, quienes han auxiliado a los habitantes del sector cuando se han presentado problemas delictuales (robos, asaltos). También cuentan con una línea telefónica, a la que recurren los pobladores en caso de emergencia.

Adicionalmente, el empresario destaca que el sector tiene la voluntad de contribuir a resolver los problemas de contaminación que genera. Ello se reflejaría en el reciente acuerdo con industrias productoras de cemento (particularmente, Cementos Polpaico) a quienes se les está entregando los neumáticos desechados tras cumplir su vida útil, para ser utilizados como insumo combustible en la producción. Al respecto, es posible afirmar que si bien ello ha contribuido a resolver el problema de acumulación de basura en las cercanías del río Mapocho (donde anteriormente eran arrojados los neumáticos), genera otro problema: emisiones contaminantes por quema de material tóxico en la producción. El saldo de este proceso no necesariamente favorece al medio ambiente ni a la salud de la población.

### ***2.3 El rol del sector público y la comunidad en el problema de la contaminación atmosférica de la Villa El Montijo Norte, según el sector transporte***

Como hemos visto, este sector atribuye a la mala planificación urbana de las autoridades públicas y a la conducta irresponsable de la propia comunidad parte importante de la responsabilidad sobre la contaminación atmosférica local. Ello sin contar las variables geográficas y climáticas que inciden en los problemas de ventilación y “encierran” en aire, dificultando su circulación.

#### **Percepción del sector público**

Ceballos reconoce que problema de la planificación urbana está siendo abordado por el Estado a través de la propuesta Transantiago. Según su descripción, este Plan establece nuevas rutas de transporte a través del sistema de ejes troncales y vías de acercamiento o “alimentadoras”, junto con un mejoramiento de la distribución horaria de recorridos<sup>82</sup>. El problema, sin embargo, sería que esta iniciativa se ha llevado a cabo con una reducida participación de los actores involucrados en el tema, particularmente el empresariado del transporte, quienes por su experiencia práctica estarían en condiciones de aportar significativamente a la optimización de este plan, de acuerdo a la realidad concreta de la ciudad. El sistema de transporte urbano actualmente funciona con 7.500 máquinas, las cuales deben reducirse a 5.000 bajo el plan Transantiago. Ello significa, para el sector transporte, desechar las inversiones realizadas en 2.500 buses y dejar sin empleo a gran cantidad de trabajadores del sector.

<sup>81</sup> Durante 20 años el terreno fue concedido sin costo a los empresarios del transporte. A partir de los años '90, un cambio en la gestión familiar de la propiedad se tradujo en el cobro de arriendo por el uso del lugar, situación que fue aceptada por los transportistas en función de las inversiones de infraestructura que ya habían realizado (instalaciones para servicio técnico de los buses) y las ventajas geográficas de la ubicación.

<sup>82</sup> Una síntesis de la propuesta Transantiago se presenta en el Anexo II.

Adicionalmente, cuestiona el proceso de licitación de recorridos, donde se presentaron 59 propuestas para 15 opciones de negocio. El gobierno adjudicó estas opciones a 7 empresas extranjeras y sólo 3 chilenas, una de las cuales es UNITRAM, a la que pertenece la Asociación Gremial "Carrascal Villa Olímpica". Ello constituye, en opinión de Ceballos, un fuerte desincentivo al empresariado nacional. El gobierno estaría "omnubilado" por las propuestas extranjeras, las cuales no necesariamente serían las más apropiadas a la realidad del país y de la ciudad.

Sobre esta lógica, la reforma del sistema está orientada a fortalecer el "mercado del transporte", y no al mejoramiento de la calidad de vida de la población. A su juicio, se estarían haciendo inversiones en infraestructura vial que reducen el espacio de circulación de recorridos y no se ha optado por alternativas que contribuyan a resolver el problema de congestión del tránsito en los ejes troncales. Cita como ejemplo el caso de las avenidas Blanco Encalada y 5 de Abril, donde podría instalarse un cruce sobre nivel encima de la calle Exposición para conectar ambas vías, fortaleciendo esta ruta como alternativa a la Alameda. Esta opción habría sido presentada informalmente por los empresarios de transporte a las autoridades de Obras Públicas, pero no fue acogida con el argumento que la medida no sería suficientemente "popular", por tratarse de una zona con baja densidad poblacional. Este argumento evidencia, a su juicio, que a las autoridades les interesa más la publicidad de sus iniciativas (es decir, que la gente pueda "ver" lo que están haciendo), en vez de promover mejores alternativas de transporte urbano.

En esta línea, el sector público estaría más interesado en promover la competencia entre empresas del transporte, en vez de la complementariedad para un funcionamiento armónico del sistema. El Estado, a su vez, no reportará beneficios directos con el nuevo sistema, porque la totalidad de su funcionamiento estaría encomendada a agentes privados. De este modo, los beneficios a la comunidad serían asumidos directamente por el sector transporte, los que deberían (según las autoridades) verse reflejados en una baja de tarifas. Sin embargo, a juicio de Ceballos, las tarifas no necesariamente se reducirán, porque ello depende mucho más del precio internacional de combustibles que del mercado interno. Además, con las nuevas exigencias del Plan las inversiones que se requerirán en maquinarias y mantención implicarán un alza de costos fijos; y con el sistema de alimentación de ejes troncales, se requerirá ajustar los precios para evitar pérdidas en el sector.

Sin embargo, advierte que el nuevo sistema presentaría ventajas. Ordenaría el actual "caos" (sic) de los recorridos, reduciendo la congestión en ejes troncales y evitando la circulación de buses vacíos en los horarios que no presentan la mayor demanda. Ello permitiría, además, reducir los índices de contaminación atmosférica por esta causa.

Agrega que en este escenario el sector público también debiera modificar el enfoque con que ha sido abordado el problema de la contaminación por parte del sector transporte. Actualmente, el gobierno evalúa resultados a través del éxito de la fiscalización, tomando en cuenta la cantidad de partes emitidos. Su rol, en este sentido, debiera ser preventivo y no sólo sancionador: a su juicio, el éxito de la política de transporte sería la reducción de partes, porque ello reflejaría que el empresariado ha estado en condiciones de cumplir las normas. Agrega que para cumplir las normas (que considera sumamente estrictas), el sector público debería apoyar la gestión privada de transporte e involucrarlos más activamente en la definición de políticas, en vez de cuestionarlos para –a su juicio- obtener réditos ante la comunidad.

A nivel comunal, Ceballos se manifiesta preocupado por el futuro que deparará al actual sistema de paraderos de buses. No está claro el uso final que se dará a este territorio tras la

entrada en funcionamiento del Plan Transantiago, en Agosto del presente año, en el marco del cual la línea “Carrascal Villa Olímpica” se trasladará a la zona sur para cumplir su rol de alimentadora. Potencialmente, señala, el paradero podría quedar en desuso, volviendo a existir el problema de la acumulación de basuras y vectores sanitarios, sin mencionar los riesgos de aumento de la delincuencia por la falta de seguridad en un terreno baldío<sup>83</sup>.

En este marco, el empresario afirma que la Municipalidad debiera promover el aprovechamiento del territorio a través de un acuerdo con los dueños y las empresas alimentadoras, ya que la localización de paraderos no es una tarea que compete a las autoridades públicas, salvo en lo referido a la autorización del espacio y la fiscalización de su funcionamiento. Sin embargo, las nuevas disposiciones podrían implicar que las empresas opten por otras vías de salida y no necesiten utilizar esta zona; pero en el sector no existirían muchas alternativas, porque otros terrenos, según Cevallos, son considerados área de seguridad del aeropuerto. Según la información de que dispone, se estaría evaluando como alternativa la instalación de paraderos en la parte posterior del parque Javiera Carrera en la comuna, pero los costos para cualquier empresa serían mayores, porque el espacio sólo serviría como estacionamiento y en cambio, el actual paradero de la Costanera cuenta con infraestructura para servicio técnico de los equipos y descanso de los choferes<sup>84</sup>.

### **Percepción de la comunidad**

El problema de la contaminación del aire en la Villa El Montijo Norte sería también atribuible, al menos en parte, a la prácticas de la propia comunidad, según el empresario de transporte. Habitualmente se producen quemas de basura en el borde del río, que según el empresario, realizan los mismos pobladores del sector o de villas aledañas.

Según Cevallos, esto sería atribuible a un problema de hábitos y de falta de conciencia de la población respecto a las consecuencias de sus acciones. A su juicio, persiste en el imaginario colectivo (él dice “opinión pública”) la idea que las contaminaciones generadas por la acción de las personas particulares no es significativa en comparación con la polución que producen las industrias y los buses. Es más fácil, argumenta, culpar a estos sectores que modificar las prácticas cotidianas.

Además, la presencia de paraderos de buses cercanos a las viviendas no sería un problema real para las personas, puesto que dice no haber recibido ninguna crítica directa y ninguna propuesta de traslado por parte de la población. Señala que los sectores críticos han de ser muy reducidos y que las personas que así lo piensan prefieren hacer estos comentarios a terceros (ONGs, autoridades locales), sin generar un diálogo directo con los empresarios de transporte. No visualiza una demanda específica de la comunidad para promover el traslado ni le han presentado propuestas para llegar a una solución consensuada. Reconoce, sin embargo, que la falta de propuestas se puede atribuir a que no existirían, en la práctica, mejores

---

<sup>83</sup> Cevallos desconoce que en el Plan Transantiago se contempla la localización de terminales de recorrido para 25 líneas de transporte, según consta en el documento *Localización de los terminales de los servicios de transporte público de superficie licitado de Santiago* (Fuente: Plan Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl)).

<sup>84</sup> Analizando esta posición, cabe destacar que aunque la salida de los paraderos con una alta concentración de buses podría atenuar el problema de la contaminación local en la Villa El Montijo Norte, si ello no se realiza de manera planificada puede derivar en otros problemas. Se requeriría una propuesta de desarrollo urbano local para aprovechar el territorio donde actualmente se ubica el aparcadero, a fin de evitar problemas de contaminación por residuos sólidos; y es necesaria una adecuada evaluación de impacto ambiental para cualquier ubicación que quiera darse a nuevos paraderos, considerando factores sociales y urbano-ambientales. La instalación de éstos en un parque recreativo podría atentar contra el derecho a disfrutar de áreas verdes y espacios recreativos de la población. Además, si las líneas alimentadoras no circulan cerca de la comunidad, se les dejaría en situación de aislamiento, generando severos problemas de acceso a fuentes de trabajo, servicios y lugares de estudio, cuestión particularmente grave si se considera que la Villa El Montijo Norte está habitada mayoritariamente por personas que viven en situación de pobreza.

alternativas para la ubicación de los paraderos.

Ceballos afirma que la comunidad, al evaluar los costos y beneficios de la presencia de paraderos de buses, reconocería mayores ventajas que problemas. La presencia de buses cercanos a sus viviendas con una amplia gama de destinos les facilita el acceso a fuentes de trabajo, educación y servicios. Además, el paradero permite mantener iluminación constante de un terreno que, de otro modo, sería un sitio eriazo, con los consecuentes problemas de seguridad ciudadana y contaminación por acumulación de residuos no autorizados. Señala que la propia comunidad no estaría en condiciones de mantener limpio el sector, debido a las prácticas arraigadas de arrojar sus desperdicios en cualquier parte donde no exista una expresa prohibición o una fiscalización constatare por parte de las autoridades públicas. La presencia de guardias y de algunos servicios vinculados a las actividades de la empresa (teléfono, iluminación) favorecen a la comunidad. Ceballos agrega que su presencia también genera algunas fuentes de trabajo a la población local, puesto que se han instalado varios locales de suministro de alimentos (comida rápida) para los choferes que circulan durante el día y los trabajadores del servicio técnico de buses. Sin embargo, al consultarle por su vínculo con las organizaciones de la comunidad, Ceballos señala que no las conoce, no sabía que existían ni le da importancia a un diálogo con ellas. En sus palabras: “En todo caso, entre nosotros no tenemos mucho de qué hablar, porque ellos saben que el problema del aire no es culpa nuestra. Ellos mismos tienen que enseñarle a su gente a que *cambie el mate* (sic) y entienda que tienen que dejar de quemar basura”.

## **2.4 Conclusiones**

En la perspectiva del dirigente empresarial, al sector transporte no le cabe una responsabilidad específica en el problema de la contaminación atmosférica local; y señala que a nivel regional, los transportistas están cumpliendo cabalmente la normativa vigente y están trabajando activamente para adaptarse a los planes y propuestas gubernamentales, cuestión que sería –a su juicio- poco valorada y reconocida tanto por el gobierno como por la población en general. Tampoco considera que la presencia de paraderos de micros cercanos a la Villa el Montijo Norte sea realmente un problema para la comunidad, la cual se encontraría más bien satisfecha con su presencia en el sector de la Costanera Sur. No conoce las organizaciones de la comunidad ni les atribuye un rol específico en la solución del problema de la contaminación, como tampoco reconoce la necesidad de establecer un diálogo con ellas.

El sector público, por su parte, culpabilizaría al empresariado de la contaminación atmosférica sin considerar los diversos factores que inciden en el problema. Las normas serían demasiado rígidas y los planes de desarrollo urbano propuestos han sido elaborados sin la participación directa del sector privado involucrado; y han sido orientados principalmente a incrementar la competencia en el mercado del transporte, en vez de mejorar realmente la calidad del servicio. Cuestiona también la extranjerización del sector, por sus impactos sobre el empresariado nacional, y las consecuencias negativas de los acuerdos de libre comercio en términos de homologación de las normas de emisiones, que a juicio del empresario, serían inadecuadas e impracticables si se tiene en cuenta la realidad nacional. El problema principal sería que las inversiones con este fin deben ser asumidas prácticamente en su totalidad por el sector privado; y que ningún esfuerzo parece ser suficiente ante la mirada crítica del sector público y de opinión pública.

Respecto del gobierno local, Ceballos no atribuye un rol significativo en la relación con el sector transporte, si bien espera que éste asuma un papel protector del espacio utilizado, respaldando

la actual ubicación de los paraderos. No identifica posibilidades de trabajo conjunto en otra dirección, salvo en lo que se refiere a educar a la comunidad para que modifique sus prácticas contaminantes y fiscalizar las irregularidades.

Se requiere, según el empresario, un aporte significativo del sector público para promover un sistema de transporte no contaminante, especialmente en términos de innovación tecnológica y fomento al desarrollo de fuentes de energía menos contaminantes que el petróleo. No espera una mayor flexibilización de las normas vigentes, pero demanda mayores incentivos del Estado para que el sector transporte pueda llevar a cabo la modernización que se le exige.

Ceballos también plantea la necesidad de una mayor participación del sector privado en la definición de políticas públicas de transporte y desarrollo urbano; y una mayor transparencia en los procesos de fiscalización, que a su juicio, son ineficientes y no buscan realmente controlar los problemas de la contaminación, sino generar publicidad. Plantea que es preciso reconocer problemas estructurales que en su opinión inciden en la contaminación de la zona –identificados como las características geográficas, la cercanía al aeropuerto y el cruce de Américo Vespucio–, para dimensionar en su totalidad el problema y evitar una “excesiva culpabilización” del sector transporte. Espera que la comunidad sea capaz de modificar sus hábitos y asumir su responsabilidad en la reducción de sus propias actividades que generan contaminación, como la quema de basura.

En definitiva, el sector empresarial representado por Ceballos no visualiza la responsabilidad directa o indirecta que pudiera competirle sobre la contaminación local. Al argumentar que cuenta con todas las autorizaciones de las autoridades competentes y que la comunidad disfruta de los beneficios que implica su presencia en el sector, da a entender que estos beneficios superan a los posibles costos. El sector transporte, en esta localidad, no cuenta con un sistema de evaluación propio para la medición de los impactos socioambientales locales que implican sus actividades; y sus iniciativas para contribuir a resolver algunos problemas (como el tratamiento de neumáticos desechados) no cuentan con una evaluación integral de impactos o consecuencias secundarias. Su evaluación atiende principalmente factores económicos, geográficos y, tangencialmente, de seguridad ciudadana.



### 3. La comunidad de la Villa El Montijo Norte

De los cerca de 7.800 habitantes de la Villa El Montijo Norte, alrededor de 40 participan con regularidad de las organizaciones comunitarias formadas en los últimos tres años<sup>85</sup>:

- Comité de Administración: Formado en el año 2002, obtuvo su personalidad jurídica a mediados de 2003. Lo integra la comunidad en su conjunto y es coordinado por un directorio de tres personas (Soledad Molina, presidenta; Ana Zamorano, secretaria; y Delia Muñoz, tesorera) elegidas por votación universal, donde –según las dirigentas del Comité– participaron más de la mitad de los copropietarios. El Directorio convoca regularmente (1 vez por semana) convocan a asambleas para la elaboración de propuestas, planificación de actividades y toma de decisiones en general. Según su evaluación, en estas reuniones participan desde 10 hasta 50 personas, según la importancia que se atribuya a los temas que se discutirán. Realizan actividades de gestión comunitaria del espacio público (plazas, huerto comunitario), mejoramiento de los edificios (gestión de residuos, ornamentación) e interlocución con actores vinculados a sus problemas y demandas (municipio y otras reparticiones públicas, sector privado) y el sector privado. Para el desarrollo de actividades comunitarias cuentan con el apoyo de un promedio de 15 personas cada semana, lo que puede variar según el tipo de actividad a desarrollar.
- Grupo Cultural Naitún: Formado en el año 2002, cuenta con personalidad jurídica desde comienzos de 2003. Posee 25 socios y es coordinado por un directorio de cuatro personas (Paulina Molina, presidenta<sup>86</sup>; Marcelo Zenteno, primer director; Gino Reyes, secretario y Lisandro Castillo, tesorero). Realizan actividades de formación, actividades culturales y proyectos medioambientales con niños, jóvenes y adultos de la comunidad
- Organización de mujeres Newén Domo: Creada en el año 2004, aún no obtiene su personalidad jurídica por problemas de coordinación interna ni cuenta con un directorio fijo. Formalmente participan 15 mujeres del sector, que en su mayoría obtienen ingresos por su trabajo como microempresarias (venta de comida preparada, elaboración de artesanías y costura, que luego venden en las ferias libres del sector). Por razones de tiempo y de diferencias en las expectativas de las mujeres, no han podido formalizar y regularizar su trabajo.

Para la realización de esta investigación, se entrevistó colectiva e individualmente a representantes de estas tres organizaciones<sup>87</sup>:

- Grupo Cultural Naitún. Participaron Lisandro Castillo, Paulina Molina y Marcelo Zenteno.

---

<sup>85</sup> Según cuentan los representantes de estas organizaciones, la conformación de estos grupos y obtención de se realizó con el apoyo de la Corporación Ignacio Ellacuría, quienes les incentivaron a crear y formalizar estas herramientas de trabajo en el marco del proyecto *Gestión ambiental participativa para la intervención y animación de los espacios comunitarios multifuncionales y multigeneracionales en la villa Montijo Norte de la comuna de Cerro Navía*, financiado por el Fondo de las Américas-Chile, e implementado entre Junio de 2002 y Junio de 2003.

<sup>86</sup> Paulina es hija de Soledad Molina, la presidenta del Comité de Administración, cuestión que refleja la tradición política de esta familia. Soledad es una de las fundadoras del sector y ha participado de diversas organizaciones políticas a lo largo de su vida, incluyendo un período breve de militancia en el Partido Comunista durante la dictadura militar. Además es jefa de hogar con dos hijas, a quienes, según cuenta, siempre les ha enseñado la importancia de valerse por sí mismas, trabajar por los demás y defender sus derechos. Su hija más pequeña (Carmen, 10 años) es presidenta de su curso en el colegio.

<sup>87</sup> La pauta para la realización de entrevistas a la comunidad se presenta en el Anexo I.

- Comité de Administración: Participaron Soledad Molina, presidenta, y Delia Muñoz, secretaria. Ambas también son miembros de la organización Newén Domo<sup>88</sup>.

A continuación se presenta el análisis de la situación organizacional y comunitaria de la Villa El Montijo Norte, en términos de ejercicio de ciudadanía y participación; y en segundo término, la percepción de las organizaciones de la comunidad respecto de los problemas socioambientales que les afectan.

### **3.1 Situación organizacional de la comunidad la Villa El Montijo Norte**

Las organizaciones más recientemente creadas (período 2002-2004) surgieron en torno a tres problemas específicos que enfrentaba la comunidad: los problemas socioambientales, manifiestos en la quema de basura, la mala calidad del aire y los problemas de infraestructura pública (plazas, iluminación, seguridad); los problemas sociales-políticos, relativos a la falta de un instrumento legal que les reconociese como una comunidad ante el Municipio; y los problemas sociales-culturales, referidos principalmente a la falta de iniciativas artísticas-culturales, espacios de formación y capacitación y espacios para el diálogo e intercambio entre los habitantes de la comunidad, “porque se la pasan aislados, cada uno en su casa”, como señala una de las vecinas.

Hasta antes de 2003, la comunidad de El Montijo Norte no contaba con una organización formal para desarrollar actividades colectivas e interlocutar con los diferentes actores del sector público y privado en función de sus propuestas y demandas. Según los representantes del Grupo Naitún, el apoyo de una institución externa (Corporación Ignacio Ellacuría) les permitió iniciar un proceso de articulación que desembocó en la creación de las organizaciones actualmente vigentes. Necesitaban, en su opinión “un empujoncito, para darnos las fuerza que necesitábamos, porque solos nos habríamos pasado cualquier tiempo (sic) tratando de hacer algo pero acá nadie hace caso, a no ser que venga gente de afuera que les diga por qué es importante organizarse” (Lisandro Gutiérrez).

Como devela esta afirmación, los y las miembros de las organizaciones perciben que el trabajo comunitario no ha sido fácil. En su experiencia, la mayoría de los habitantes de la Villa, no se interesa en participar de actividades comunitarias. Las razones a las que atribuyen este fenómeno son:

- Falta de confianza en el sentido de la organización y los posibles beneficios del trabajo conjunto para la comunidad (Soledad Gutiérrez);
- Falta de interés en el bienestar colectivo e “individualismo” (Paulina Molina y Lisandro Castillo);
- Falta de tiempo: Las jornadas laborales de la gente que vive en esta comunidad suelen ser largas. Los pobladores señalan que muchos tienen trabajos precarios y deben hacer horas extras. Además, por ubicarse en los límites de Santiago, para acceder a mejores oportunidades de trabajo y estudios deben trasladarse a comunas más centrales, invirtiendo mucho tiempo en transporte<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Los miembros más activos se repiten y son mujeres, como es el caso de Soledad y Delia Muñoz, quienes participan de la organización de mujeres Newén Domo y del Comité de Administración; y de los miembros del Grupo Naitún, que en su mayoría colaboran con las actividades realizadas por el Consejo de Administración.

<sup>89</sup> Para llegar al centro (por ejemplo, a las calles Ahumada con Alameda) desde la Villa, se necesita alrededor de una hora y media en los horarios de menor congestión; lo que puede extenderse a más de dos horas en horarios punta (7:30 a 9:30 de la mañana, 5:30 a 7:30 de la tarde), que son por lo general los momentos de entrada y salida de los trabajos. Esto significa que para un habitante de la Villa, trabajar fuera de la comuna puede tomarle más de cuatro horas al día en transporte. Si a ello se suman las convencionales 8 horas de trabajo diario, vemos que necesitan invertir más de 12 horas diarias sólo en actividades de subsistencia.

En relación al problema de la baja participación por “falta de confianza” en el sentido de la organización, los dirigentes vecinales señalan que esto no siempre fue así. Según cuentan, la mayoría de las familias que habitan la Villa llegó en los años '70, cuando el terreno era un sitio eriazó propiedad de una sola familia, que actualmente sigue siendo dueña de los terrenos ubicados más al norte de la Costanera (incluyendo el sitio utilizado actualmente como paradero buses). Vemos que esta Villa surgió de una toma de terreno en los años '70, con familias que permanecieron en la toma en resistencia al desalojo hasta que el Estado accedió a comprar el sitio y construir viviendas sociales, las que habitan hasta hoy.

Según cuentan los pobladores, las familias fundadoras llegaron a esta zona en condiciones muy precarias: no tenían casa, empleo y muy poca educación. Pero tenían (según señalan Soledad Molina y Delia Muñoz con emoción) un compromiso político profundamente arraigado en sus vidas. Llegaron allí porque llevaban años a la espera de una solución habitacional y en vista que el gobierno no había sido capaz de resolver el problema, decidieron hacerlo por su cuenta y “tomarse” los sitios en desuso. Para ello se mantuvieron fuertemente organizados y a través de esta movilización, fueron ejercitando una forma de ciudadanía activa, capaz de exigir el respeto de sus derechos y trabajar activamente en la búsqueda de soluciones.

Los primeros 3 años de la toma (tiempo en el cual se construyó la Villa, con 17 blocks de 16 departamentos cada uno), según señalan los pobladores, fueron difíciles pero muy buenos en términos de convivencia, solidaridad y trabajo conjunto. Como el sitio se encontraba en el límite de lo urbano y gran parte de los terrenos estaban abandonados por la familia propietaria, los vecinos limpiaron, desmalezaron y crearon huertos comunitarios. Cultivaban papas, choclos, tomates y hierbas medicinales, principalmente. Estas actividades las realizaban en grupo y “aunque algunos no trabajaban mucho, igual lo compartíamos todo, porque era poco lo que teníamos” (Soledad Molina).

El tejido social que se construyó al alero de la toma se vio severamente afectado durante la dictadura. Después del año '73, debieron resistir acciones represivas de las fuerzas armadas. Los militares allanaron sus casas y según cuentan, prácticamente todos los dirigentes fueron detenidos en algún momento. Entre las víctimas del gobierno militar, los pobladores de la Villa cuentan cuatro muertos y un desaparecido de entre los suyos. También perdieron espacios colectivos. En los primeros años de la dictadura los militares quemaron los cultivos que tenían los pobladores en la costanera y el terreno, al perder su uso agrícola, comenzó a ser utilizado como basural. También los vecinos recuerda como un hecho traumático el descubrimiento de cadáveres que habían sido arrojados al río y que a veces la corriente arrastraba a los bordes. Hasta fines de los '70, esta situación generó mucho miedo en la población y la gente “apenas se atrevía a salir de sus casas” (Soledad Molina).

Sin embargo, desde comienzos de los '80 la comunidad organizó actividades de resistencia y debido a la precarización de sus condiciones de vida (muchos quedaron sin empleo y accedían con dificultad a los servicios públicos), los pobladores se organizaron para realizar actividades de subsistencia como el sistema “Comprando Juntos”<sup>90</sup>, ollas comunes, actividades de formación política y en muchos casos, protestas y escaramuzas con la policía. Según cuentan, más de la mitad de los adultos de la villa no sólo estaban organizados al interior de ésta, sino que eran parte de alguna organización política formal, pese a su ilegalidad (Partido Comunista,

---

El tiempo que les queda para dedicarse al trabajo comunitario o a sus propias actividades, como recrearse y compartir con la familia, es sumamente escaso. Alrededor del 30% de la población económicamente activa de la Villa está en esta situación.

<sup>90</sup> El sistema funcionaba a través de comités por block, que juntaban dinero para realizar compras al por mayor y distribuir las al precio de costo para cada familia.

Partido Socialista, Frente Patriótico Manuel Rodríguez, Izquierda Cristiana, entre otros). Según cuentan, casi todos los dirigentes del Grupo Naitún y los vecinos que colaboran con el Comité de Administración (con excepción de los más jóvenes, menores de 25 años) fueron parte de alguno de estos grupos.

Pero, según se desprende de las afirmaciones de los entrevistados, los cambios políticos y económicos del país fueron minando lentamente la capacidad de organización de los pobladores, especialmente en los años '90. Aunque señalan que el fin del gobierno militar fue "un logro popular, un triunfo de todos nosotros" (Delia Muñoz), con la llegada de los gobiernos democráticamente elegidos, señalan muchos de los pobladores "se sintieron estafados" por los partidos y las organizaciones políticas (Marcelo Zenteno, Grupo Naitún), que, a su juicio "se dedicaron a administrar el poder, y nos dejaron a todos afuera" (Ibid.). La mayoría de los que habían sido miembros de partidos políticos abandonaron la militancia. Actualmente, ninguno de los dirigentes organizacionales entrevistados pertenece un partido político.

Además, sus condiciones económicas no mejoraron significativamente con la democracia y sus demandas, como el acceso a mejores oportunidades, educación y salud, se vieron frustradas porque –en su percepción– los servicios públicos y las escuelas públicas a las que acceden son "mucho más malas que las privadas... Aquí el que no tiene plata no tiene educación y cuando la gente se enferma, no tiene cómo pagar el médico y los remedios" (Paulina Molina). Además, la gente se habría confiado de que trabajando sostenidamente y juntando dinero podría "surgir", entonces dejaron de trabajar por los demás y comenzaron a preocuparse "cada uno de sus cosas".

Los dirigentes señalan que con la llegada de la democracia los motivos que los unían como comunidad desaparecieron; ya no había una causa común por la que luchar y empezó a ser más importante "quién tenía la tele más grande, o el equipo de música, o la ropa más de moda". Desapareció el interés por resolver sus necesidades básicas colectivamente y nunca más se hicieron actividades como ollas comunes y comprando juntos, porque muchos relacionaban estas iniciativas con situaciones de pobreza y precariedad "y la gente quería olvidarse de eso". A juicio de los dirigentes, los pobladores ya no querían seguir haciendo "cosas de pobres".

A ello se agrega el progresivo empeoramiento del espacio ambiental en que viven, situación que se agravó durante los años '80. Los terrenos que anteriormente fueron utilizados para cultivos comunes fueron concesionados al sector transporte y la empresa "Carrascal Villa Olímpica" instaló su paradero y servicio técnico de buses en el terreno en desuso. A juicio de los dirigentes, la instalación del paradero les ha acarreado problemas de mala calidad del aire y no ha servido para erradicar el problema de la basura. Desde hace más de 20 años, denuncian que se ha utilizado sistemáticamente el borde del río como vertedero ilegal. El análisis de la percepción de la comunidad respecto a estos problemas se presenta a continuación.

### ***3.2 Percepción de la comunidad la Villa El Montijo Norte respecto a los problemas socioambientales que les afectan.***

En la percepción de los entrevistados, los principales problemas que afectan a la comunidad son los siguientes:

- Problemas de salud y enfermedades broncopulmonares debido a la contaminación atmosférica
- Problemas de calidad del ambiente por mal tratamiento de residuos en la costanera del Río Mapocho

- Falta de oportunidades y acceso a servicios públicos (salud, educación, previsión social)
- Falta de espacios de participación e incidencia en la toma de decisiones.

Todos los entrevistados coinciden en que los dos primeros problemas afectan directamente su calidad de vida y su solución es prioritaria. En consecuencia, pueden ser considerados “socioambientales”. La percepción de las organizaciones sociales en la comunidad respecto a ambos problemas se presenta a continuación

### **Residuos sólidos**

Los entrevistados denuncian que el problema de la contaminación en la costanera del río Mapocho se arrastra desde hace décadas y no existe una estrategia de gobierno, a nivel local y regional, para resolverlo.

El problema se atribuye a los malos hábitos de los vecinos en las poblaciones aledañas a la comunidad. Señalan que durante la noche llegan en autos y carretones a dejar la basura. Incluso, según cuenta, en tres ocasiones han visto a un camión de transporte de basura proveniente de la comuna de Pudahuel, arrojando los residuos en el borde del río. Aunque han hecho la denuncia al departamento de Aseo y Ornato y han hablado con su director, señor. Héctor Montoya, señalan que el municipio no ha tomado medidas para resolver esta situación. También han hablado con la alcaldesa, Cristina Girardi, quien les ha señalado en diversas ocasiones que el Municipio invierte una alta suma de dinero en el tratamiento de basura y que hacen todos los esfuerzos posibles para mantener la comuna limpia. Sin embargo, no han visto mejoras concretas en torno a este problema, que, a su juicio, ya excede todo lo que puedan hacer. Incluso han organizado grupos para ir a controlar las actividades en el borde del río y han tenido enfrentamientos con las personas que van a botar allí la basura, que, según denuncian, no son sus vecinos<sup>91</sup>.

Al comentar al Grupo Naitún y a las representantes del Consejo de Administración que la empresa de transporte que se ubica frente a la comunidad señaló -en entrevista con la investigadora- que su presencia habría contribuido a resolver el problema, afirman que esto no es así, porque el problema persiste en las zonas aledañas al río, y porque el territorio que actualmente ocupan los buses antes había sido utilizado como huerto comunitario. Fueron los militares, afirman, quienes destruyeron este huerto y dejaron el territorio abandonado. Según recuerdan, en ese entonces la familia propietaria no se hizo cargo de la recuperación del sitio y posteriormente se lo concedieron a la empresa de transporte.

### **Contaminación atmosférica**

Los representantes de la comunidad afirman que este problema también se arrastra desde hace ya dos décadas y que no existe la voluntad política de las autoridades públicas para resolverlo. Denuncian que en los paraderos de buses se genera un nivel de contaminación muy superior a lo que pueda medir la estación de monitores más próxima, ubicada a varios kilómetros de la comunidad. Ello porque los buses no sólo circulan por la zona, sino que calientan sus motores y se realizan reparaciones con el motor encendido durante todo el día y hasta altas horas de la noche. Destacan que el servicio técnico de buses mantiene en funcionamiento los motores en reparación hasta la madrugada. Señalan que en invierno el problema es mayor, por las malas condiciones de ventilación de la ciudad.

---

<sup>91</sup> Aunque no es posible comprobarlo empíricamente, Soledad Molina afirma que el Municipio tiene alguna forma de arreglo económico con la empresa concesionaria y por ello, no existe un interés real en resolver el problema, erradicando la basura o reduciendo los volúmenes.

Además de las consecuencias visibles de la contaminación, que para ellos es evidente por la neblina constante que envuelve al condominio -que les deja rastros de partículas en la ropa y al interior de los hogares- la comunidad padece severos problemas de salud. Todos los niños menores de cinco años tiene problemas broncopulmonares y más de la mitad tiene que usar inhaladores y aparatos que les permitan respirar mejor. Los niños mayores se enferman un promedio superior a tres veces al año, lo que les significa pérdida de clases. La hijamenor de Soledad ha pasado el año escolar con tres licencias de siete días hábiles cada una, perdiendo 21 días de clases en total. Esto es lo común, señalan. Delia Muñoz afirma que “eso no es nada, porque si uno llevara a los niños al doctor cada vez que tienen problemas respiratorios, no irían nunca a clases. *Uno espera que la cosa sea realmente grave para llevarlos al médico, y eso pasa muchas veces en al año*”. Cuando han comentado esta situación con los profesores de la escuela a la que asisten que van los niños de la comunidad, han comprobado que durante el año es común que al menos un tercio de los niños esté con licencia médica, llegando incluso a la mitad en el período de invierno.

También han denunciado este problema a la Municipalidad, han hablado con la alcaldesa y con su hermano, el diputado Guido Guirardi. Soledad afirma: “Nosotros al principio pensamos que como el diputado Guirardi es médico, especialista en enfermedades broncopulmonares, nos iba a apoyar. Pero nos dijo que teníamos que hablar el tema con la alcaldesa, su hermana, porque él no podía hacer nada. Y la alcaldesa nos dijo que ellos tampoco podían hacer nada porque los buses están en terreno privado”.

De esta forma, señalan, el problema se ha mantenido. No han intentado conversar con la empresa de transporte porque, según afirman, “qué nos van a hacer caso, si el gobierno los apoya y lo único que les interesa es ganar plata, como a todos los empresarios” (Delia Muñoz). Lisandro, del grupo Naitún, dice que hablar con los empresarios de transporte “es un diálogo de sordos y ciegos. Ellos no escuchan, no ven nada, no entienden razones. No ven personas, ven *puros* (sic) clientes”<sup>92</sup>.

Soledad afirma que también en este caso ello se debe a las ganancias que reporta la presencia de los paraderos de buses a la municipalidad. “Por el pago de impuestos o *qué sé yo*”- afirma- “al municipio no le conviene que se vayan. Por eso los autoriza. Porque es cierto que el terreno es privado, pero alguien les tiene que haber dado la autorización. Y si se la dio otro organismo del gobierno, igual el municipio podría decir algo. Pero no lo va a hacer, porque también la alcaldesa y el municipio están *puro* (sic) pensando en la plata que (las empresas de transporte) dejan, no en la salud de la gente”.

A este problema de contaminación se ha agregado recientemente otro problema, que por sus implicancias excede los alcances del presente estudio. Desde Febrero de 2005, y entre las 21:00 y las 11:00 horas, resulta claramente perceptible un olor nausaeabundo proveniente del río Mapocho y que no tiene relación con la basura depositada en el borde<sup>93</sup>. La comunidad está alarmada con esta situación. Fueron a hablar con la División de Aseo y Ornato, donde les

---

<sup>92</sup> Ello parece una afirmación a priori, pero si se tiene en cuenta la información recopilada en esta investigación, es posible suponer que efectivamente, las empresas del transporte no accederían al traslado de sus paraderos por cuenta propia, porque en su percepción no son los responsables del problema y a la comunidad le conviene su presencia en el sector.

<sup>93</sup> La autora de esta investigación pudo constatar que la situación es grave. Mientras se realizaba una de las entrevistas, fue posible advertir que el olor entra en las casas, produciendo náuseas y dolores de cabeza. Resulta imposible comer y no es conveniente abrir las ventanas de las casas. La hija más pequeña de Soledad Molina cuenta que desde que empezó el problema de los olores, es común que sus compañeros de curso salgan de la sala a vomitar por el asco. Esta situación es reciente y por ende, no estaba prevista al momento de la formulación del presente estudio. En consecuencia, no cabe en este espacio realizar un análisis más detallado, cuestión que no quita reconocer que la comunidad requiere una solución urgente a este problema. Según cuenta Soledad y el Grupo Naitún, están pensando llamar a medios de comunicación para que constaten lo que ocurre, porque el Municipio no los ha tomado en cuenta.

dijeron que no existía una norma para medir olores y que no había nada que hacer. Los entrevistados estaban indignados con esta respuesta porque, según señalan, “lo importante es averiguar la causa de este olor y castigar a los responsables. ¿Cómo no se va a poder hacer nada? *Es mucho ya*” (Lisandro Gutiérrez). Como vemos, están cansados de escuchar este tipo de respuestas por parte de las autoridades y el sector privado<sup>94</sup>.

### **3.3 El rol del sector público y privado en el problema de la contaminación atmosférica de la Villa El Montijo Norte, según el sector transporte**

Como se ha esbozado anteriormente, la comunidad responsabiliza directamente al sector público y privado de los problemas de contaminación atmosférica; y al municipio y a los vecinos de otras comunidades, del problema de los residuos sólidos.

#### **Residuos sólidos**

Para enfrentar esta situación, señalan que el sector público debiera promover una mayor fiscalización y sanciones directas para quienes contaminen el borde del río. No basta, a su juicio, con que el municipio garantice que los caminos de basura pasen en el día y recojan los escombros. Es necesario que haya un control permanente en la costanera durante la noche, que es cuando llegan otras personas e incluso camiones de otras comunas a arrojar los desperdicios. Señalan que sólo así el municipio podría ver que no son ellos quienes están contaminando, sino otros vecinos de la comuna e incluso otros municipios.

Además, señalan que es necesario un proceso sostenido de educación a la comunidad para el tratamiento de sus residuos. Ello no puede depender, según afirman, únicamente del trabajo que realizan las organizaciones comunitarias en esta dirección. Tampoco es suficiente, a su juicio, que el municipio plante árboles y limpie las calles. Soledad afirma que es cierto que el Municipio retira la basura cada tres días, pero que con eso no basta. Esto coincide con la afirmación de Lisandro Gutiérrez, del Grupo Naitún, que afirma: “El problema es social, es de educación, no es sólo de que si está bonita o fea una plaza. Parece que el municipio cree que el problema de la basura es una cuestión estética, y no ve que es un problema de las personas. Queremos que se dé educación ambiental en los colegios, en las juntas de vecinos, en las poblaciones. Nosotros no podemos enseñarles a todos, no tenemos todo el tiempo y los recursos. Para eso tiene que estar el gobierno”. Esta afirmación es compartida por todo el grupo Naitún y también la señala Soledad Molina, del Comité.

De esta afirmación se desprende un elemento importante en la percepción de los representantes de la comunidad. Para ellos, los problemas ambientales están ligados estrechamente con aspectos sociales. Se organizan para su abordaje y demandan una solución de política pública integral, no sólo una “parcela” dentro de los diversos ámbitos de acción del gobierno local. Así lo evidencia el hecho que demanden del municipio que se trabaje este tema considerando la dimensión educacional, y no sólo como un problema de gestión de infraestructura pública.

El Grupo Naitún y las dirigentas del Comité de Administración también coinciden que el municipio y el gobierno debieran implementar programas de reciclaje para reducir los volúmenes de basura y de paso, generar nuevas fuentes de ingreso para la comunidad. “Una

---

<sup>94</sup> Semanas después de esta entrevista, el Comité de Administración se integró a la Coordinadora Multisectorial e Intercomunal de la Zona Poniente, red de organizaciones locales de Maipú, Pudahuel, Montenegro, Til Til, Cerro Navia y Quinta Normal, que trabajan en una campaña de denuncia de la empresa Aguas Andinas por su responsabilidad en el problema de los olores y mal tratamiento de aguas servidas. A la fecha de término de esta investigación, la red había emprendido acciones legales y una campaña mediática para enfrentar la situación que les afecta, y el Comité de Administración seguía participando de estos procesos, vinculándose paulatinamente con organizaciones afines.

forma de convencer a la gente de tratar su basura es decirle que la basura es plata. Si pudieran reciclar papel, plástico y vidrio, los vecinos podrían ganar algo de plata y no botarían la basura tan irresponsablemente” (Soledad Molina).

### **Contaminación atmosférica**

Frente a este problema, los entrevistados señalan que el municipio debiera tomar medidas urgentes para erradicar los paraderos y “al menos, dejarlos a unos kilómetros”. Demandan que el gobierno tome decisiones pensando en la salud de las personas y no en los recursos que aportan los privados. “Sabemos que este es un municipio pobre y que necesita la plata”- dice Marcelo Zenteno- “pero no puede buscar la plata a costa de los pulmones de la gente. Primero tiene que pensar en nosotros”. Soledad agrega que “esta actitud es típica del gobierno. Igual que con las empresas grandes, todo está hecho para que ellos estén bien, pero a nosotros no nos llega nada. ¿Viste cuando murieron los cisnes en el Sur?<sup>95</sup> No pasó nada y esa empresa sigue funcionando. Esto es lo mismo”.

Para revertir esta situación, Paulina señala que haría falta que el municipio haga un estudio serio, donde participe la comunidad, para evaluar las consecuencias de los paraderos en la salud de las personas y medir el nivel de contaminación que generan. También dicen que hace falta una estación de monitoreo de emisiones más cerca del paradero, para que puedan fiscalizar y comprobar cuál es la contaminación real que afecta la zona. Sin embargo, dicen que “mientras el municipio no cambie de actitud, mientras el gobierno no cambie de actitud, este problema va a seguir igual” (Lisandro Gutiérrez).

Señalan que es precisamente por la falta de una estación de monitoreo cercana que no han logrado hacer una denuncia formal por daño ambiental contra los paraderos de buses. Han conversado con otras instituciones respecto a esta posibilidad, pero el argumento que les han dado en ONGs y en el Servicio de Salud del Ambiente es que al no existir una herramienta de medición de emisiones ubicada exactamente en la zona, no es posible determinar la vulneración de la norma vigente y por ende, no es posible judicializar esta demanda<sup>96</sup>.

Con respecto a los espacios de participación establecidos por el Municipio, particularmente las asambleas organizadas por los encargados territoriales y las asambleas por sector, los entrevistados son críticos. Señalan que en estos espacios tienen escasas posibilidades de decidir sobre temas que les afectan, porque ninguna de las iniciativas que a ellos les gustaría que se implementaran son -según lo que les ha dicho el encargado territorial en las asambleas- posibles de incorporar en la planificación municipal. “Nos piden que decidamos si queremos un semáforo aquí o allá, un árbol en esta o en otra plaza, o pavimentar las avenidas principales, pero de lo que nos interesa realmente, nada” (Marcelo Zenteno). El sistema de priorización de proyectos FONDEC no contempla medidas para resolver el problema de los paraderos de buses, ni la contaminación en el borde del río, ni la mantención de plazas y calles interiores.

---

<sup>95</sup> Soledad hace referencia a la masiva muerte de cisnes en el Santuario de la Naturaleza Carlos Andwater, a causa de la contaminación del humedal. Esta contaminación habría sido generada por el mal tratamiento de residuos de la empresa de celulosa Arauco Valdivia, que al contaminar las aguas del Río Cruces, ocasionó la muerte de algas y lucheillo, especies que constituyen la base de la cadena trófica en dicho ecosistema. De más de 7.000 cisnes que habían a comienzos del año 2004, actualmente sobreviven menos de 250, los cuales han dejado de empollar. Se calcula que el impacto al ecosistema sería irreparable, por la muerte de prácticamente la totalidad de especies que lo habitaban (Fuente: Programa Chile Sustentable, *Impactos Ambientales en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad. 2004*; Campaña Acción por los Cisnes, [www.accionporloscisnes.org](http://www.accionporloscisnes.org)).

<sup>96</sup> Tampoco existe en el sistema jurídico nacional la figura de “delito ambiental”, porque no es posible atribuir responsabilidad directa (intencionalidad) a un daño ambiental causado, y por ende, no lo hace punible (Fuente: Larrain, Sara: *Problemas y desafíos de la legislación ambiental en Chile: perspectiva de la sociedad civil*. Presentación para Taller Para Mejorar el Cumplimiento de la Legislación Ambiental, organizado por el Consejo de Defensa del Estado, la Comisión Nacional de Medio Ambiente y el Departamento de Justicia de la Agencia de Protección Ambiental, EEUU. Santiago de Chile, 29 de Septiembre de 2004.



“Era frustrante”, señala Soledad Molina: “Fuimos a tres reuniones y después dejamos de participar”. Agregan que el encargado territorial de su sector, Sergio Valdivia, ha ido a la comunidad una sola vez en todo el año 2004 y el 2003 “ni se apareció” (Lisandro Gutiérrez). Por eso, desconfían de su gestión y dicen que el actual sistema de participación que establece la municipalidad no les sirve. Las organizaciones de la comunidad han optado por elaborar sus propias iniciativas y presentarlas a fondos concursables, de la Municipalidad y del gobierno, pero aunque reconocen que esto es un aporte, “no resuelve los problemas de fondo”.

Respecto del sector privado, señalan que “no deberían ser tan *barsas* (sic) y deberían empezar a pensar en las consecuencias de lo que hacen” (Marcelo Zenteno). “Deberían *solitos* darse cuenta que tienen que ponerse más lejos” (Paulina Molina). Pero desconfían que ello ocurra, y señalan que “nosotros ya estamos cansados de pelear. No sabemos qué más hacer”.

Aunque la comunidad reconoce que la presencia de paraderos cerca de sus casas les asegura locomoción a casi cualquier parte de Santiago, señalan que “igual nos sale caro, porque con todo lo que gastamos en médico es casi lo mismo que tener que tomar más micros” (Delia Muñoz). Piensan que una solución sería mover los paraderos un poco más lejos y espaciar el tránsito de buses por el sector. Aunque no conocen el Plan Transantiago y sus implicancias para la ubicación de paraderos y recorrido de buses, este Plan coincide, al menos en teoría, con las demandas la comunidad.

### **3.4 Iniciativas la comunidad la Villa El Montijo Norte para abordar los problemas socioambientales que les afectan.**

Los entrevistados señalan que el problema de la contaminación y la basura excede lo que ellos pueden hacer, pero que sin embargo, realizan su aporte en la medida de lo posible. Las principales iniciativas del Grupo Naitún y el Comité de Administración se exponen a continuación.

#### **Comité de Administración**

Desde su fundación en el año 2003, el Comité han desarrollado las siguientes iniciativas:

- **Implementación de nuevos contenedores de basura:** Para abordar el problema del mal tratamiento de residuos, y “cansadas de ir a golpear la puerta al Municipio”, las dirigentes decidieron hablar directamente con la empresa que tiene la concesión del retiro de basura (CASINO) y les pidieron nuevos y más grandes contenedores de basura para cada edificio. La empresa accedió y ahora cada edificio cuenta con un contenedor, que es retirado cada tres días por la empresa de acuerdo a la disposición municipal. También hablaron con la empresa para que retire los residuos voluminosos cada 6 meses y así lo han hecho. Además, las vecinas señalan que este sistema de retiro de volúmenes mayores ha favorecido indirectamente la reutilización de residuos: “porque a veces una vecina bota una mesa y otra la recoge. Lo que uno a veces bota siempre le sirve a alguien, y viceversa” (Soledad Molina).
- **Creación y mantenimiento de huerto comunitario:** Teniendo en cuenta las carencias y necesidades de las familias que habitan la Villa El Montijo, el Comité consideró necesario recuperar parte de la tradición que tenían cuando llegaron a este terreno y consiguieron implementar un huerto comunitario en el frontis de una de las tres plazas que existen en la comunidad. El año 2003 lo dedicaron a las primeras siembras y ya en 2004 cosecharon “de todo: cebollas, zanahorias, lechugas, acelgas, pimentones. Incluso nos dimos cuenta que

las acelgas duraban más que el pasto, así que queremos plantar en todos los espacios que se pueda” (Soledad Molina). A las dirigentas del Comité, sin embargo, les llama la atención que la comunidad, a pesar de su trabajo directo en el huerto, todavía no lo siente propio. “Nos piden permiso para sacar verduras, como con vergüenza por tener necesidad. Nosotras les decimos *¡saque no más vecino si es suyo!*. Pero es difícil que la gente entienda eso, no hay costumbre. Al principio pensábamos que iba a *quedar la escoba*, que todo el mundo se iba a pelear las verduras, pero ha sido al revés. Igual la gente está contenta con esta idea, porque así todos tienen qué cocinar y como siempre hay poca plata, a la larga es una ayuda” (Soledad Molina).

- Mantenimiento de plazas y jardines: Con el apoyo de la Corporación Ignacio Ellacuría, durante el año 2002 y 2003 se construyeron las actuales plazas de la comunidad y la sede social que ocupan. Las plazas cuentan con asientos, juegos para niños, árboles y una pérgola con flores. Todo lo construyó la comunidad con el apoyo de esta institución. Actualmente, el Comité de Administración realiza tareas de mantenimiento de la plaza, riego de árboles, pintado de cercas, barrido de calles interiores, entre otras tareas. Para eso organizan grupos de voluntarios que trabajan cada semana y se ponen de acuerdo en la semana para ver qué es lo más importante a hacer.
- Actividades públicas: Con miras a fomentar la participación, mejorar la convivencia y entregar herramientas de formación a los vecinos, el Comité de Administración organiza actividades comunitarias como ferias, actos y escuelas de formación. En el año 2004 hicieron dos celebraciones colectivas: navidad y fiestas patrias. En Enero de 2005 implementaron su primera Escuela de Verano para Jóvenes y Adultos. Las dirigentas señalan que este trabajo ha tenido buena acogida con los vecinos. Cuentan con el apoyo de monitores voluntarios y material didáctico de organizaciones externas (Corporación Ignacio Ellacuría, Ciclo Árbol Vida), que antes han trabajado con ellos. Ese trabajo, actualmente, “es gratis, eso sí. Ya se terminó el proyecto, pero los *cabros* que trabajaron ahí siguen viniendo y nos *echan una manito* con lo de los talleres” (Soledad Muñoz).
- Interlocución con autoridades públicas: El Comité de Administración cumple la función de representar a la comunidad y presentar sus demandas ante el Municipio y cualquier organismo con el que se considere pertinente establecer alguna relación.

Por cierto, para el desarrollo de estas actividades el Comité necesita generar recursos. Con este fin, desde su creación están cobrando una cuota mensual de \$500 pesos a cada departamento del condominio, con lo que juntan alrededor de \$70.000 al mes para comprar pintura, semillas, sacar fotocopias de los acuerdos y documentos, realizar actividades comunitarias, pagar la cuenta de luz y agua de la sede, etc. Además, las dirigentas tuvieron la idea de ofrecer el techo de uno de los edificios (block 11) a una empresa publicitaria (“porque de alguna parte teníamos que sacar plata, ¿no?” dice Delia), la cual tras varias negociaciones firmó con el Comité un convenio de un año por concepto de arriendo de este espacio (renovable, según las vecinas). Según lo acordado en este convenio, a cambio del uso del espacio la empresa arregló el techo del block y pagó al Comité la suma de \$1.000.000 de pesos. A raíz de este logro, el Comité está conversando con los vecinos del block 14 para hacer lo mismo con otra empresa.

## **Grupo Cultural Naitún**

Este colectivo ha desarrollado las siguientes iniciativas:

Proyecto “Manejo de Residuos Sólidos en la escuela Manuel Guerrero”: Iniciativa financiada por el Fondo de Protección Ambiental de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), consistió en una serie de talleres teóricos y prácticos para enseñar a los niños de la escuela la importancia de un buen tratamiento de los residuos y el aprovechamiento de materiales reciclables.

Proyecto “Artesanía con materiales reciclados”: Con un excedente de recursos de CONAMA Metropolitana que fue otorgado al Grupo Naitún, el grupo desarrolló un ciclo abierto de talleres de artesanía con materiales reciclados, que contó con la participación de 15 personas, incluyendo adultos y jóvenes de comunidades aledañas a la Villa El Montijo Norte.

Proyecto “Creando espacios de debate y socialización de ideas”: Financiado por el Fondo de Iniciativas Juveniles de la Municipalidad de Cerro Navia, consistió en la implementación de una Escuela de Verano durante Enero de 2005, para el abordaje de temas de liderazgo, derechos humanos, educación ambiental y diseño de proyectos. Fue desarrollado en conjunto con el Comité de Administración y contó con la participación de gran parte de la comunidad<sup>97</sup>.

Reforestación: Iniciativa desarrollada durante el primer semestre del año 2004, contó con el apoyo de la organización no gubernamental “Ciclo Árbol Vida”. Plantaron 15 árboles de especies autóctonas en la plaza principal de la comunidad.

Proyecto “Los niños cuidamos el medio ambiente”: Iniciativa financiada por CONAMA, a desarrollarse a partir de Abril de 2005. Consiste en la realización de talleres con niños del jardín infantil “Semillitas” ubicado cerca de la comunidad, donde se espera que aprendan a fabricar papel reciclado, reutilizar plásticos, hacer compost con residuos orgánicos y crear un huerto con hierbas medicinales, que será mantenido por los niños y niñas del jardín.

Por su parte, la organización de mujeres Newén Domo no ha desarrollado iniciativas de trabajo comunitario, puesto que su fin es el fortalecimiento de las microempresas de mujeres del sector. En este sentido, su principal aporte es en términos de desarrollo de la autogestión y autonomía en las trabajadoras. Aunque no funcionan regularmente ni con una orgánica interna definida, según cuentan Soledad Molina y Delia Muñoz, durante el año 2004 sus integrantes se coordinaron para postular al Fondo de Fomento Productivo para jefas de hogar promovido por el gobierno. Trabajaron juntas en la elaboración de los proyectos; realizaron cotizaciones para todas y consiguieron juntas los documentos que necesitaban para postular. Este esfuerzo articulado arrojó buenos resultados: de las 15 mujeres postulantes, 10 obtuvieron el Fondo que solicitaban (Delia Muñoz). Las representantes esperan que durante el 2005 sea posible continuar con este trabajo y potencialmente, crear una mediana empresa con la organización.

Tanto el Consejo de Administración como el Centro Cultural Naitún reconocen la importancia de la organización y sensibilización a la comunidad para enfrentar los problemas que les afectan. Dentro de sus planes y acciones futuras, se proponen:

- Organizar comisiones que se relacionen con: dirigentes de los empresarios; Ministerio de Transporte; Municipio.

---

<sup>97</sup> Un informe de las apreciaciones de la investigadora en este proceso se presenta en el Anexo II.

- Recoger información sobre daño a la salud (certificados médicos), medición de ruidos, calidad del aire, partes de accidentes, normas vigentes del Ministerio de Transporte, etc. y presentar una demanda judicial por daños a la comunidad.
- Buscar asesoría para gestionar la denuncia ante la justicia
- Convocar a la comunidad a protesta pacífica e invitar a la prensa para su difusión.

### **3.5 Conclusiones.**

La comunidad organizada de la Villa El Montijo Norte es capaz de reconocer y conceptualizar los problemas socioambientales que les afectan. Aunque la comunidad en general presenta ciertos problemas para organizarse (desconfianzas, falta de tiempo, desinterés), se ha logrado un proceso de creciente articulación e involucramiento de los vecinos en las actividades colectivas en los últimos dos años, y han sido capaces de desarrollar iniciativas concretas para el mejoramiento de su calidad de vida. Aunque no definen sus demandas en función del concepto de “derechos socioambientales”, se acercan a esta definición al considerar los problemas de contaminación y residuos como una vulneración a sus derechos a decidir el uso del territorio y a un medio ambiente saludable, y percibirlos como una violación a sus derechos como personas.

Sin embargo, el trabajo de la comunidad no ha desarrollado en forma suficiente la construcción de sus demandas y la visibilización de sus problemas en el marco del concepto de derechos socioambientales y de justicia ambiental. Reconocen que tienen tareas pendientes por hacer, como explorar la posible judicialización del conflicto. Pero no cuentan con las herramientas necesarias para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza o hacer exigible el respeto de sus derechos ante el sector público en su calidad de ciudadanos de derechos y como activos integrantes de la sociedad civil. Las fracasadas conversaciones con autoridades públicas también evidencia la incapacidad del sector público de atender y abordar estas demandas ciudadanas.

En este marco, es posible advertir que las organizaciones de la comunidad han desarrollado, paulatinamente, mayor autonomía respecto de las organizaciones que trabajan en proyectos de intervención directa con la comunidad, como lo demuestra la existencia de proyectos e iniciativas a dos años de la intervención realizada por la Corporación Ignacio Ellacuría. Sin embargo, en términos de aprendizaje y ejercicio de una ciudadanía activa, aún están en desarrollo de procesos de formación y sensibilización a la comunidad para el involucramiento en temas de interés colectivo y la relación frente a otros actores de la sociedad.

También les falta información sobre iniciativas gubernamentales que podrían contribuir a resolver su situación. Por ejemplo, desconocen las características e implicancias del Plan Transantiago en la disposición de paraderos de buses. Probablemente, la frustración de no conseguir respuestas tras el diálogo con las autoridades públicas locales y aquellas vinculadas directamente al problema que les afecta, está incidiendo en una pérdida de interés por informarse de iniciativas gubernamentales que podrían contribuir, directa o indirectamente, en la solución de estos problemas. Por cierto, para la comunidad es difícil acceder a esta información: salvo los medios de comunicación convencionales (televisión, radio, periódicos) no cuentan con fácil acceso a otras fuentes de información que les permita conocer estas iniciativas (de hecho, el Plan Transantiago está disponible en Internet, un medio escaso en la comunidad) y el municipio tampoco les entrega esta información. Agrava esta situación el hecho que las organizaciones de la comunidad hayan perdido la confianza en los espacios de participación municipal y en las autoridades designadas con este fin, lo que evidencia una deslegitimación del gobierno local.

Con respecto a la interlocución con otros actores, existe un cierto prejuicio –fundado o no- respecto al diálogo con el sector privado. No han intentado negociar alguna solución intermedia directamente con las empresas de transporte. Sin embargo, han dialogado con la empresa concesionaria del tratamiento de basura y encontrado soluciones más rápidas que por intermedio del municipio. Ello da cuenta de cierta ineficiencia en la gestión municipal, pero evidencia tanto un avance de la comunidad en términos de ejercicio de una ciudadanía activa - capaz de formular demandas y propuestas-, como una disposición favorable del sector privado en el área. Es posible inferir que esta diferencia de actitud de la comunidad respecto a los privados se debe a que las empresas de la basura son percibidas como un actor capaz de contribuir a la solución del problema de los residuos; y que en cambio, el sector transporte es percibido como responsable directo del problema de contaminación por más de 20 años, razón por la cual no estaría dispuesto a buscar soluciones o adoptar medidas que satisfagan las demandas de la comunidad.

## Capítulo IV:

### **Análisis de la problemática socioambiental en la Villa El Montijo Norte a partir de la relación entre los actores involucrados**

Al analizar las dimensiones sociales y políticas presentes en los problemas de la contaminación atmosférica y la contaminación por residuos sólidos domiciliarios en la Villa El Montijo Norte, comuna de Cerro Navia, parece evidente que ninguno de los actores involucrados ha conseguido abordar esta problemática de manera eficaz, y por ende, implementar una estrategia adecuada para avanzar hacia su solución.

En el caso del problema de **contaminación atmosférica**, se deriva de las afirmaciones del empresario de transporte entrevistado, que el sector no reconoce en sus acciones causa directa del problema, sino más bien, que la situación se debe a un problema estructural de la ciudad y a la estrategia de desarrollo urbano promovida por las autoridades públicas. Su análisis se enfoca principalmente hacia los aspectos económicos y legales del problema, perspectiva desde la cual el sector empresarial se identifica como un actor responsable, que cumple con las disposiciones establecidas y realiza importantes esfuerzos de inversión con este fin.

Por cierto, este análisis resulta insuficiente para el abordaje de la situación. Al contrastar su evaluación con la visión de la comunidad, vemos que para la población afectada es evidente que los actores responsables del problema de la contaminación atmosférica son los transportistas. Y si bien la municipalidad -a través de la División de Aseo y Ornato- reconoce este fenómeno, su argumento explicativo del mismo se refiere también a problemas de ordenamiento territorial y vialidad, desplazando la responsabilidad sobre el conflicto hacia instancias gubernamentales superiores, como el gobierno regional y el ministerio de transporte.

Estos elementos permiten confirmar la primera hipótesis orientadora de esta investigación, en cuanto a que los problemas de contaminación atmosférica son originados por actores que no son directamente afectados por las consecuencias de estos fenómenos; y quienes son responsables directos de estos problemas o de su abordaje, no desarrollan asertivamente mecanismos para darles solución. Aun cuando se podría afirmar que los transportistas también padecen el problema de contaminación atmosférica, al estar en permanente contacto con fuentes de emisiones contaminantes, es la comunidad que habita en las cercanías de los paraderos de buses la que padece las principales consecuencias de este fenómeno, puesto que permanece todo el tiempo cerca de un área donde se concentran las emisiones contaminantes.

Sin embargo, este análisis resultaría incompleto si se sindicara exclusivamente al sector transporte como responsable del problema. Aun cuando este sector es el responsable directo de la contaminación, por generar emisiones contaminantes a partir de la combustión de los vehículos y ubicarse exactamente en las cercanías de comunidades económicamente carenciadas (y periféricas, respecto del centro de la ciudad), es necesario considerar que la planificación urbana de la ciudad es también responsable, indirectamente, del problema que afecta a la comunidad. Ciertamente, desde la perspectiva de la responsabilidad social de las empresas, los paraderos podrían ubicarse en otros sectores de la ciudad y no necesariamente al lado de comunidades pobres.

Pero también es cierto que territorialmente, esta zona se ubica en las cercanías de un eje vial relevante, como la circunvalación Américo Vespucio, y que en términos generales, es un espacio que podría considerarse estratégico para la llegada y salida de buses, teniendo en

cuenta los vastos recorridos que deben realizar por la ciudad, en un régimen de transporte altamente competitivo. En el sistema actual, los ingresos del sector son mayores en la medida que trasladan una mayor cantidad de pasajeros, para lo cual necesitan cubrir un alto espectro de vías públicas. Ello genera una fuerte congestión vehicular en ejes críticos, que atraviesan la ciudad; una importante sobre-oferta por competencia entre líneas de recorrido; y un alto porcentaje de emisiones contaminantes, que generan saturación ambiental en la cuenca de Santiago.

Por lo tanto, existe una responsabilidad indirecta del sector público en la continuidad de esta situación, que favorece la concentración de recorridos en los ejes principales de la ciudad y no establece parámetros claros que prohíban la localización de paraderos de buses en zonas residenciales, o bien que establezcan límites a la concentración de paraderos. La planificación territorial, sin embargo, no es el único problema de la gestión pública en este caso. Los paraderos de buses en esta zona de Cerro Navia fueron autorizados sin un estudio de impacto ambiental (EIA). La legislación actual (Ley de Bases de Medio Ambiente, N° 19.300) no obliga a la realización de estos estudios a todos los proyectos productivos, comerciales y de servicios, sino sólo a mega-proyectos, como grandes represas hidroeléctricas, plantas de producción de celulosa, centrales termoeléctricas, construcción de obras para tratamiento de aguas servidas, entre otros. Para iniciativas menores, como es el caso de la localización de paraderos, el sistema legal obliga únicamente a realizar una “declaración ambiental”, donde no es necesario medir científicamente los impactos posibles, sino sólo señalar los riesgos que se debería atender y que la empresa responsable tomará en cuenta. Además, cabe destacar que la autorización de estos paraderos fue concedida en los años '80, cuando aún no existía la Ley 19.300, y por lo tanto es de suponer que no se consideraron los posibles impactos ambientales de estas unidades y, menos aún, las implicancias que estos impactos pudieran tener sobre la comunidad aledaña.

Tal situación no se ha revertido en los años '90, puesto que ni el Municipio ni las autoridades de gobierno regional han tomado la iniciativa de revisar la autorización de los paraderos y realizar evaluaciones para establecer su responsabilidad en el problema de la contaminación atmosférica que afecta a la comunidad. Tampoco existe, a nivel municipal, un estudio o registro de las afecciones broncopulmonares que padece específicamente la población cercana a los paraderos de buses, a fin de dimensionar los alcances del problema. Para la comunidad, resulta evidente que ellos y sus familias padecen más enfermedades que las personas que viven en otras comunas de Santiago, como el sector oriente; sin embargo, esta evaluación no es considerada en la definición de políticas municipales ni es reconocida por el sector privado responsable.

En la perspectiva de la propia comunidad, una forma de avanzar hacia la solución de este problema sería la implementación de un instrumento de medición de emisiones en el área de los paraderos, similar a las estaciones de monitoreo, que evaluara la situación real de contaminación local y su ajuste a la actual normativa sobre emisiones de gases contaminantes. Esta evaluación evidencia que los dirigentes comunitarios han estudiado el problema que les afecta y han sido capaces de generar propuestas de política para su abordaje, lo que constituye un claro ejemplo de ejercicio de ciudadanía activa.

Sin embargo, este ejercicio ciudadano se enfrenta a los obstáculos del sistema administrativo, donde ven dificultada la canalización de sus propuestas hacia instancias de decisión que superan el rango de acción del gobierno local. Los espacios de participación ciudadana implementados por el Municipio no contemplan el abordaje de situaciones que excedan los alcances de la gestión local, cuestión comprensible si se considera que los espacios de

participación actuales -como las asambleas y plebiscitos territoriales para la decisión sobre inversiones en obras públicas- tienen un alcance limitado en términos de iniciativas posibles de implementar, y se circunscriben a los límites territoriales y las atribuciones municipales según la actual legislación. Sin embargo, el Municipio no ha implementado mecanismos para la canalización de estas demandas, sirviendo de interlocutor hacia instancias de gobierno regional o central (como el SESMA); o asesorando a la comunidad para posicionar sus propuestas y demandas en dichas instancias. De no implementarse una vía para la canalización de las propuestas y demandas ciudadanas, el conflicto entre la apertura de espacios de participación y las expectativas de una población con algún grado de ejercicio activo de ciudadanía, puede derivar en problemas de frustración y apatía en la comunidad; y/o en problemas de legitimidad y gobernabilidad del gobierno local, puesto que existiría una suerte de pérdida de confianza en el ejercicio de la democracia, como se explicará más adelante.

En el caso del problema de los **residuos sólidos domiciliarios**, la tendencia es similar en términos de gestión pública y relación con la comunidad, con la diferencia fundamental de no existir un sector privado claramente responsabilizable como causante del problema. En este caso, la comunidad sería “juez y parte” de la situación, según opina el Municipio; mientras que la comunidad responsabiliza a sus vecinos y a las empresas de basura de otros municipios de la situación.

El único elemento que permitiría sostener esta afirmación de la comunidad es el hecho que han desarrollado un sistema informal de monitoreo del lugar, que funciona esporádicamente, y que incluso ha logrado tomar fotos de un camión municipal proveniente de Pudahuel. Sobre esta base, la comunidad señala que el problema no es su responsabilidad, pero asume también que es la propia población, sus pares, quienes son en gran medida responsables de esta situación, y que por lo tanto se requiere un proceso de sensibilización y educación a la comunidad para revertir el problema. En este punto su discurso coincide con la Municipalidad, en el sentido que gran parte del problema de la basura es un problema de cultura y educación.

Cuestión distinta han sido las estrategias de cada sector para abordar el problema. Mientras que la Municipalidad sostiene que ha desarrollado una gestión eficiente de los residuos sólidos domiciliarios, llegando al 100% de cobertura, la comunidad denuncia que son ellos quienes han tenido que negociar con la empresa contratista para poder tratar sus residuos de manera adecuada. En este caso también es posible confirmar la primera hipótesis orientadora de esta investigación, en cuanto a que los problemas de contaminación atmosférica son originados por actores que no son directamente afectados por las consecuencias de estos fenómenos. En este caso particular, quienes son responsables directos de estos problemas o de su abordaje, no son identificables (actúan en momentos de ausencia total de fiscalización y control público) y por lo tanto, no desarrollan asertivamente mecanismos para darles solución.

Aun cuando la comunidad señala no ser la principal responsable del problema, cabe la posibilidad de dudar de los dirigentes que así lo señalan, puesto que difícilmente pueden tener un control estricto del comportamiento de todos los habitantes de la Villa. Sin embargo, las organizaciones de la comunidad han desarrollado una serie de iniciativas para el abordaje de esta situación. En los últimos 4 años, el Comité de Administración, junto al Grupo Cultural Naitún, han desarrollado una serie de proyectos formativos y culturales para abordar el tema del tratamiento de basuras, promoviendo prácticas como el reciclaje y el compostaje, en diversos sectores de la comunidad e incluso de localidades vecinas. El mantenimiento y limpieza de sus espacios públicos, como también la implementación del huerto comunitario, pueden considerarse iniciativas dentro de la misma línea.



Al mismo tiempo, han optado por negociar directamente con la empresa para encontrar soluciones al problema del depósito y traslado de residuos, consiguiendo nuevos containers y un sistema de recolección mensual para residuos de mayor envergadura. En cambio, el municipio carece de una estrategia integral para el abordaje del problema con la comunidad. Siguiendo su discurso, no parece una prioridad el desarrollo de procesos formativos con la comunidad organizada, sino que se aborda principalmente a través de espacios marginales de algunas instancias de socialización secundaria, como es el caso de las brigadas ambientales en los colegios. Ello constituye un problema de gestión municipal en materia socioambiental. Por otra parte, si bien no es materia de estudio propia de la presente investigación analizar los planes educativos de las escuelas públicas y la incorporación de la temática ambiental a instancias del municipio, cabe suponer que ésta es escasa e insuficiente, puesto que la comunidad ha desarrollado sus propios espacios de educación para niños y jóvenes, sin apoyo municipal sino externo (CONAMA regional y nacional, específicamente).

Es posible considerar que el abordaje de la educación ambiental a nivel municipal excede el alcance del Municipio y que además, no ha sido señalado como una prioridad por los propios vecinos, a través de los espacios de formación que ha implementado. Sin embargo, esta dimensión resulta fundamental para el abordaje del problema de los residuos sólidos domiciliarios. Tal afirmación se sostiene si se tiene en cuenta que la comunidad del El Montijo ha desarrollado diversos proyectos que, de una u otra forma, fomentan el aprendizaje de mejores prácticas para el mantenimiento del entorno y el cuidado del ambiente; y los resultados han sido exitosos, como lo demuestra el importante número de voluntarios que trabaja en actividades de mejoramiento de plazas, el interés por fiscalizar y denunciar prácticas contaminantes, y la búsqueda de soluciones alternativas para enfrentar sus problemas de basura, como la negociación con la empresa del sector.

En la medida que la comunidad ha conseguido desarrollar procesos de formación ambiental en términos teóricos y prácticos, el problema tiende a resolverse. Procesos simultáneos en las diferentes comunidades aledañas al río podrían tener resultados similares. Para ello, es preciso un enfoque más activo de colaboración entre la municipalidad y la comunidad, a fin de evitar la dependencia del gobierno regional o central, y de los organismos no gubernamentales –cuya labor es siempre temporal- para el desarrollo de proyectos y procesos formativos. Se requeriría la creación de una división encargada específicamente del área ambiental en la comuna, que pudiera abordar este desafío desde el ámbito educación, como de la gestión de residuos propiamente tal.

Por otra parte, cabe poner en duda la afirmación de la municipalidad respecto de la cobertura del retiro de residuos. Esta tarea es responsabilidad específica del municipio y, aunque sus representantes señalan que la cobertura es total, la comunidad se queja de tener que resolver el tema por su cuenta. Aunque los representantes de la comunidad reconocen que el camión que retira sus basuras pasa con frecuencia, señalan que ello no es suficiente para resolver el problema de los residuos en el borde del río. No se explican cómo, con las importantes inversiones que les ha dicho la alcaldesa se realizan en el área, no existen los medios para mantener relativamente limpia al costanera; ni se han desarrollado acciones para dar con los responsables directos de esta situación, como en el caso del camión de la basura proveniente de Pudahuel. Resulta complejo que algunos dirigentes supongan alguna colusión entre la empresa contratista y el municipio, puesto que de mantenerse esta tendencia, se incrementan las desconfianzas entre la municipalidades y el municipio, y a la larga, esto puede significar, tal como en el caso de la contaminación atmosférica, problemas de gobernabilidad y legitimidad de la democracia.

Las implicancias de estos fenómenos, en términos de ejercicio de la ciudadanía y relación con el gobierno local, se analizan a continuación.

### **Ejercicio de ciudadanía y gobernabilidad en la Villa El Montijo Norte**

La relación entre estos elementos resulta particularmente compleja en la Villa, si se tiene en cuenta que la comunidad de El Montijo ha tenido una trayectoria importante en términos de ejercicio político, desde sus orígenes como toma de terreno y su período de resistencia a la dictadura militar; y que pese al período de desarticulación de los años '90, paulatinamente la comunidad ha avanzado en la recuperación de las organizaciones locales y el fortalecimiento de sus actorías como ciudadanos activos, con capacidad de propuestas y demandas. Paralelamente, el Municipio ha dado muestras de apertura hacia un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente a partir del año 2000<sup>98</sup>: de hecho, se han ampliado los espacios de discusión y participación hacia esferas tradicionalmente vetadas para la comunidad, como las decisiones presupuestarias.

Sin embargo, esta combinación entre mayores espacios de participación y fortalecimiento de la ciudadanía, que podemos traducir como un proceso de profundización de la democracia directa a nivel local, no necesariamente supone una relación fluida entre los actores involucrados ni resuelve la tensión entre la comunidad y las autoridades públicas. Ello puede atribuirse a dos fenómenos. Por una parte, la comunidad espera resolver a través del Municipio o con ayuda de éste, problemas estructurales que pueden exceder su límite de acción, aun cuando ello no significa que nada puedan hacer al respecto. Ello evidencia, por una parte, un cierto desconocimiento de las atribuciones municipales y del funcionamiento de las instituciones públicas del área, pero también da cuenta de una persistente demanda de solución a sus problemas de fondo. En consecuencia, si el Municipio no adopta una actitud proactiva para apoyar a la comunidad en la solución de sus problemas, señalando claramente cuáles alternativas existen y/o qué acciones es posible seguir (y no sólo respondiendo que el problema excede su capacidad), puede estar fomentando, indirectamente, un problema de gobernabilidad y deslegitimación de la democracia, ya que -en la perspectiva de la comunidad- el Municipio no estaría cumpliendo con su deber ni el gobierno sería capaz de escuchar y canalizar sus propuestas y demandas.

Es posible realizar un análisis político de la relación entre gobierno local y esta comunidad durante los últimos 30 años, que resulta notoriamente ilustrativo del contexto nacional en que sucede. En sus inicios, la comunidad estaba compuesta por familias y ciudadanos que habían sido capaces de llevar a la práctica, individual y colectivamente, el ejercicio activo de su ciudadanía, buscando soluciones directas a sus problemas y sin mayor intermediación de organismos públicos o privados, como queda demostrado por la toma de terrenos que marca el inicio de la Villa El Montijo Norte. La comunidad llegó a este lugar desafiando al sector público y privado, en demanda del ejercicio y respeto de su derecho a una vivienda digna y un territorio propio. El gobierno local no desempeñó un papel relevante en la consolidación de este proceso y la comunidad visualizaba al gobierno en general como responsable de dar satisfacción a sus demandas.

Posteriormente, en el régimen dictatorial, donde la comunidad no tenía posibilidad alguna de interlocutar con las autoridades, la imposibilidad de incidir en las decisiones políticas se asumía como un hecho dado y esta comunidad, en particular, realizaba actividades de resistencia por

---

<sup>98</sup> Como señala el director de la división de Aseo y Ornato, esta decisión de fomentar la participación ciudadana se relaciona directamente con el instructivo presidencial que así lo estableció, al comienzo del gobierno de Ricardo Lagos. En el caso de Cerro Navia, esta línea de trabajo ha desarrollado cierta constancia debido al mantenimiento del equipo político municipal, por tres períodos consecutivos, cuestión que ha dado cierta continuidad a la estrategia empleada.

oposición al régimen político. De este modo, se mantuvo un cierto ejercicio de la ciudadanía, pese a la represión del régimen, y el gobierno local pasó a ser reconocido como un instrumento inútil, al servicio del régimen dictatorial.

En los '90, bajo un sistema democrático estrictamente representativo, la comunidad reaccionó con cierta apatía y se debilitó el tejido social. Después del 2000, y mientras desde el gobierno local se promueve un sistema de democracia más participativa, donde se concede a la ciudadanía algún rango de incidencia sobre las decisiones de política pública, se produce paralelamente (y no necesariamente por relación de causalidad) un proceso de recuperación de las organizaciones y de la participación ciudadana en espacios de interés común. Ello puede atribuirse a dos fenómenos. Por una parte, una cierta recuperación de la confianza de la comunidad en la organización social como herramienta para abordar sus necesidades y demandas comunes; y por otra, a la posibilidad cierta de incidir en la toma de decisiones de política pública, aun parcialmente. Desde una perspectiva más crítica, es posible inferir que esta recuperación de la organización social en la Villa también se debe a la persistencia de los problemas que les afectan y al agotamiento de la comunidad en la búsqueda de soluciones. Individuales. Por cierto, esta recuperación de la confianza en la acción colectiva tiene el riesgo de generar sobreexpectativas respecto a las posibilidades de incidencia en las políticas locales, regionales y nacionales (como se requeriría para el abordaje de los problemas de contaminación atmosférica y residuos) y producir una fuerte tensión al contrastarse con los límites reales de la administración pública y –por qué no decirlo- la propia voluntad política de las autoridades respecto a la apertura de mayores espacios de participación, cuestión no exenta de polémica en el debate entre las autoridades públicas y la sociedad civil.

Por ende, es posible afirmar que si bien las iniciativas de participación ciudadana promovidas por el municipio en Cerro Navia son un avance significativo en términos de democratización y fortalecimiento de la ciudadanía; si éstas no se condicen con una estrategia nacional de promoción de la participación, expresada a través de la implementación de espacios reales de incidencia de la comunidad y la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel local, regional y nacional, puede generarse una contradicción ente una gestión local más participativa y una administración regional básicamente representativa, carente de espacios de diálogo permanente con la comunidad. Ello también puede significar una progresiva pérdida de confianza y deslegitimación de la democracia en la percepción de la población más afectada por los problemas ambientales y sociales del país.

Este análisis permite afirmar que la tercera hipótesis guía de esta investigación, con respecto al abordaje de los problemas ambientales que afectan a la comunidad por parte de las autoridades públicas, resulta parcialmente acertada, ya si bien se la involucra en algunos espacios de decisión e incidencia, éstos se refieren a un nivel que resulta insuficiente para abordar las principales problemáticas de carácter socioambiental y político que afectan a la comunidad. Los actuales sistemas de fondos sujetos a decisión pública y las propuestas de presupuesto participativo, se enmarcan en torno a ítems de infraestructura y habilitación de espacios públicos (pavimentación de calles, señalización, plazas y jardines, etc.) A nivel de gobierno regional y nacional, las políticas públicas involucran aún menos a la comunidad directamente afectada por estos problemas y la comunidad no cuenta con la información suficiente para participar de los espacios que existen.

Por ejemplo, en el caso de la propuesta Transantiago, no existe espacio de diálogo directo entre la comunidad afectada y los actores que participan de la planificación y licitación de paraderos. Sólo existe el diálogo gobierno-municipios, del cual estos últimos aparentemente no están enterados en todos sus niveles. Además, la comunidad no identifica otros espacios de diálogo

con el gobierno, por lo cual sus posibilidades de negociación se reducen a las audiencias que puedan otorgarle las autoridades directivas de turno, pero en ningún caso existe un diálogo permanente o posibilidad de incidencia por parte de los afectados. En estos diálogos las posibilidades de decisión en políticas públicas son mínimos, porque formalmente la autoridad no está obligada a incorporar la visión de la comunidad, así planteada, en sus decisiones políticas.

Es posible suponer que, desde la perspectiva del gobierno, quienes deben representar la voluntad de la comunidad son las autoridades municipales. Sin embargo, los sistemas de representación no necesariamente expresan la diversidad de planteamientos al interior de la comunidad o bien no representan la voluntad de los sectores más afectados por los problemas. La falta de diálogo fluido entre la municipalidad y la comunidad sobre temas de interés socioambiental y político, por restringirse a participación en torno a temas específicos de infraestructura, dificulta la permeabilidad del discurso de las autoridades municipales, frente a las prioridades y demandas de la comunidad.

### **Problemas socioambientales y políticas públicas**

Los problemas socioambientales pueden constituirse en problemas de difícil solución si desde la gestión pública, la estrategia para su abordaje carece de un enfoque social y político del problema ambiental en cuestión. En el caso de estudio, mientras que la comunidad se organiza, cuestiona y formula sus propuestas y demandas para abordar un problema aparentemente ambiental pero compuesto de una serie de implicancias sociales y políticas, el gobierno local continúa abordando esta situación como un apéndice de una estrategia de salud, limpieza y ornato. En la medida que persista este enfoque parcelado del problema y no se internalicen las dimensiones sociales y políticas del mismo, su solución desde la política pública no estará exenta de fracasos, debido precisamente al abordaje parcial; y por su parte, la comunidad seguirá percibiendo que el gobierno no es capaz de apoyarlos en la solución de sus problemas.

Sin dar juicios de valor frente a esta situación, es posible destacar cierta inoperancia de la gestión municipal incluso desde el punto de vista de las obligaciones estrictamente ambientales de la división de Aseo y Ornato. Como hemos visto, ha sido la propia comunidad organizada quien ha buscado una solución al problema de la acumulación de residuos, contactando a la empresa concesionaria del tratamiento de basuras en la comuna para la ubicación de receptores en los edificios; y también ha sido la comunidad quien se ha dado la tarea de fiscalización de los depósitos de basura ilegales en la costanera del río. También la comunidad ha promovido procesos de formación ambiental; y ha sido con el apoyo del llamado “tercer sector” (principalmente, organismos no gubernamentales), que la comunidad ha desarrollado obras de infraestructura pública en su territorio, como las actuales tres plazas, la sede social, los juegos para niños y el huerto comunitario. desarrollado una importante inversión

Podría pensarse que el Municipio incurre en cierta ingenuidad e incumplimiento de deberes políticos al no plantear a la comunidad alternativas para abordar los problemas ambientales que le afectan, desde una perspectiva política y social. Sin embargo, parece más certero suponer que este descuido obedece al carácter secundario de la problemática ambiental y al rol que compete a los organismos de gobierno en su abordaje, si se tienen en cuenta las orientaciones de la estrategia de modernización del Estado y la prioridad de incentivar al sector productivo como eje central del desarrollo del país. Las dimensiones e impactos ambientales siguen siendo marginales al momento de evaluar proyectos productivos y de servicios, como queda demostrado por los escándalos ambientales de las empresas que han salido a la luz pública en recientemente<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Tal es el caso del proceso seguido a la empresa CELCO, responsable de la contaminación de las aguas de Río Cruces y

Según lo que se desprende de las opiniones presentadas por los dirigentes de la comunidad de El Montijo, la comunidad afectada por este tipo de problemas considera también que la falta de soluciones o alternativas ofrecidas por el gobierno, en todos estos años, no se debe a negligencia sino a una colusión de intereses entre el sector público y privado. Podríamos afirmar, que más que colusión de intereses, esta tendencia se enmarca en el paradigma de modernización del Estado impulsado desde mediados de los '90, que desde una óptica predominantemente económica favorece el emprendimiento privado y la relación clientelar con la ciudadanía, sin atender el rol social y político que cabe a la institucionalidad pública como garante de derechos en un contexto de desigualdad social. En el caso de la Villa El Montijo, el municipio ha prestado "servicios ambientales" a la comunidad (plazas, semáforos, ornamento) y ha protegido el "emprendimiento privado" de los transportistas, en una lógica que se corresponde calcadamente con esta estrategia modernizadora; y ha promovido espacios de participación para canalizar, de alguna manera, la demanda ciudadana por un mayor involucramiento en las decisiones de política pública (siguiendo el instructivo presidencial de comienzos del 2000) pero sin permitir a la población involucrarse en las decisiones sobre el uso del territorio y la gestión territorial propiamente tal.

No hay pruebas, en esta investigación, de alguna forma de corrupción de las autoridades públicas por parte del empresariado local, en el caso del problema de la contaminación atmosférica; ni de pagos ilícitos o coimas para evitar sanciones por uso ilegal de terrenos públicos como vertederos, en el caso de los residuos sólidos domiciliarios. Sin embargo, el modelo de gestión pública y desarrollo económico vigente en el país y reflejado en el Municipio de Cerro Navia, resulta complaciente con el sector empresarial, especialmente en lo que se refiere a la omisión de los impactos socioambientales de los proyectos, con el objetivo de asegurar la estabilidad de la inversión privada y el crecimiento macroeconómico.

Existen dos casos emblemáticos de esta tendencia a nivel nacional<sup>100</sup>. Uno de ellos, la construcción de la megacentral hidroeléctrica Ralco, pese a existir incluso una sanción de la Organización de Estados Americanos contra el gobierno chileno por autorizar esta construcción en territorio ancestral de poblaciones mapuche<sup>101</sup>; y otro, la falta de fiscalización y negligencia de las autoridades en el caso de la contaminación generada por la planta de celulosa Arauco, propiedad de la empresa Celco en Valdivia, donde resultó destruido un Santuario de la Naturaleza y el ecosistema que lo habitaba, además de contaminar la atmósfera por emisión de gases y diversos cursos de agua que abastecen a la comunidad de San José de la Mariquina y alrededores, debido al mal tratamiento de residuos industriales líquidos (riles)<sup>102</sup>.

Sobre esta base, es posible considerar como potencial explicación, en el caso de la gestión municipal de Cerro Navia, el hecho que el municipio sigue este paradigma de gestión (que, por lo demás, ha sido la tónica de la administración pública hasta no hace mucho tiempo, específicamente desde que los impactos ambientales y sus implicancias sociales se han hecho más evidentes) y que si bien puede no estar directamente coludido con las empresas de transporte o privados, sí estaría privilegiando su permanencia en la comuna por los ingresos y aportes que recibe directa y/o indirectamente a través de impuestos, multas, concesión de patentes, servicios, etc.

---

deterioro del Santuario Carlos Andwandter.

<sup>100</sup> Fuente: Programa Chile Sustentable, "Impactos Ambientales en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad". 2004.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Cabe destacar que la planta presentó un Estudio de Imapcto Ambiental según lo establecía la ley, pero posteriormente modificó el proyecto original aumentando al producción en un 30%, e instalando un ducto para la evacuación de riles sin declararlo a la autoridad competente (Fuente: Programa Chile Sustentable, ibid)

Cabe recordar que Cerro Navia es una comuna de ingresos bajos respecto a la media de la región y en contraste con las necesidades que debe cubrir, ya que su población se compone de una importante cantidad de personas y hogares en situación de pobreza. No existen industrias ni fuentes de ingreso relevantes en la comuna, por lo cual la presencia de empresas de transporte puede ser considerada un mal menor. La misma comunidad señala en más de dos ocasiones que esta es la causa del problema, y que a la municipalidad no le conviene tener problemas con las empresas de transporte y de tratamiento de basura, puesto que habría algún arreglo entre ellos. Sin considerar esta especulación de la comunidad como un dato empírico, es posible deducir que el criterio utilizado por el municipio podría ser coherente con la tendencia del gobierno nacional y regional, y si a ello se suma la escasez de recursos de que dispone, podría ser esta una de las razones para no hacer una condena explícita a la presencia de empresas contaminantes en la comuna, ni una fiscalización real de la eficiencia del sistema de tratamiento de residuos, ni una inversión mayor en la erradicación de vertederos.

Volviendo al análisis de las hipótesis orientadoras de este estudio en contraste con los resultados obtenidos, es posible afirmar que la segunda de ellas, donde se afirma que las comunidades más afectadas por los problemas de contaminación no cuentan con las herramientas necesarias para visibilizar estos problemas, sensibilizar a la comunidad, demandar soluciones y/o denunciar a los responsables de sus orígenes; es sólo parcialmente correcta. En el ámbito local, la comunidad cuenta con gran parte de las herramientas de las que podría disponer, de acuerdo a su situación geográfica, económica y política: organizaciones activas, capacidad de generación de propuestas y levantamiento de demandas, experiencia de trabajo colectivo, trayectoria histórica de organización y voluntad para resolver sus problemas a través del diálogo.

Sin embargo, los problemas que enfrentan exceden el ámbito local y es allí donde se presenta el mayor problema en términos de falta de herramientas. La comunidad desconoce alternativas para presentar sus propuestas y demandas de manera sistemática más allá del gobierno local y cuando se acercan a interlocutar con otras autoridades de gobierno, carecen de estrategias que les permitan plantear sus demandas de manera exitosa y a través de canales formales de denuncia y reclamación, como queda demostrado por la serie de diálogos que dicen haber sostenido con autoridades del SESMA e incluso con diputados de la república. Tampoco tienen los medios económicos y el tiempo necesario para realizar gestiones de mayor alcance y su situación geográfica los mantiene en relativo aislamiento respecto de otros organismos que pudieran prestarles asesoría jurídica, por citar un ejemplo. Además, las ONGs que han intervenido en la comuna, si bien les han entregado herramientas para fortalecerse como ciudadanos, no ha sido suficiente para apoyarles en un proceso de negociación con el gobierno y/o, potencialmente, judicialización de sus demandas, o construcción de redes de apoyo más allá de sus vecinos.

El desconocimiento del aparato estatal y la dificultad de contar con interlocutores permanentes en el sector público, para resolver el problema a nivel regional, permite confirmar –como se señaló más arriba- que la segunda hipótesis de esta investigación es parcialmente correcta: Las comunidades más afectadas no cuentan con las herramientas necesarias para visibilizar estos problemas a nivel regional y nacional; pero sí a nivel local, que es su principal campo de acción. Se requiere, en consecuencia, una fuerte sinergización de actores, programas y proyectos, para una solución integral de los problemas que les afectan.

Algo similar, aun cuando de proporciones diferentes, sucede en el caso del gobierno local. Su gestión está limitada por el desconocimiento de los planes regionales y nacionales de

planificación urbana. Ello es demostrable con un ejemplo sencillo: mientras que el director de la división de aseo y ornato señala que no tienen mayor incidencia en las políticas de transporte, el Coordinador de Transantiago presenta públicamente, a través del sitio web del Plan, un calendario de trabajo con los municipios para evaluar –precisamente- la localización de los paraderos bajo el nuevo sistema de transporte urbano<sup>103</sup>. Ello es también una muestra de las limitaciones del plan de modernización del Estado promovido por los gobiernos recientes que, en la práctica, no ha sido capaz de promover la descentralización de la planificación y la toma de decisiones como herramienta para el mejoramiento de la gestión pública y como vía para facilitar el involucramiento de la ciudadanía y los diversos niveles del sector público en la planificación territorial.

Finalmente, al observar el discurso y el accionar de la comunidad, es posible afirmar que ellos reconocen que los problemas que afectan su territorio no se restringen a una dimensión “ornamental” o estrictamente ambiental. Los esfuerzos que realizan las organizaciones por involucrar a la comunidad en el mejoramiento del entorno (como los trabajos voluntarios de fin de semana) y hacer un uso activo de los espacios compartidos (como la feria navideña), tiene por objetivo, simultáneamente, promover un mejor aprovechamiento del espacio público, mejorar la calidad del entorno y fortalecer las relaciones entre vecinos. Por lo que se advierte de los trabajos desarrollados por el grupo Naitún y el Consejo de Administración, su labor está orientada al fortalecimiento de la ciudadanía activa en la comunidad: la participación, la organización, la identificación de sus problemas, la construcción de propuestas, la interlocución con otros actores.

Aunque las organizaciones de la Villa El Montijo reconocen la importancia de contar con un entorno agradable, iluminación, áreas verdes y plazas públicas, también son capaces de identificar la dimensión política y social de los problemas ambientales que les afectan, más allá de los problemas de infraestructura urbana. Y si bien comparten con el sector transporte y el sector público el análisis del problema de la contaminación atmosférica y por residuos, como dos cuestiones relacionadas con un problema mayor de gestión y planificación urbana, las organizaciones de la comunidad reconocen también que estos fenómenos se relacionan con otro problema de fondo: la equidad en el uso del territorio. Aunque no lo conceptualizan en estos términos, los representantes de las organizaciones reconocen con claridad que los problemas de concentración de contaminantes atmosféricos y acumulación de residuos sólidos en las cercanías de las viviendas, son problemas que no tienen los sectores de mayores ingresos en la ciudad.

Es en este punto donde se presenta la principal diferencia entre la percepción de la comunidad y el sector público/privado. Ni el empresario de transporte ni los representantes municipales realizan este análisis, aun cuando el Municipio reconoce que Cerro Navia es una comuna de bajos ingresos.

---

<sup>103</sup> Fuente: Signorelli, Aldo: “Transantiago en Marcha junto a los Municipios” . Sitio web Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl).

## Conclusiones

La problemática socioambiental que afecta a la comunidad de Cerro Navia, en la perspectiva de los actores que en ella intervienen, resulta ilustrativa de ciertos cambios en las relaciones políticas que se producen entre municipio/ sector público, organizaciones locales/ sociedad civil, y sector privado; y que dice relación con la creciente politización de los impactos ambientales producidos por la dinámica del desarrollo de las sociedades humanas; y el posicionamiento de los derechos ambientales como un nuevo ámbito de conflictos sociales, vinculados al reconocimiento de la ciudadanía ambiental y por ende, de la justicia ambiental en las sociedades actuales.

Las demandas ciudadanas, en este contexto, no se refieren específicamente a alguna categoría de derechos ciudadanos en el sentido clásico, sino a una dimensión que de involucra parte de las anteriores e incorpora un elemento nuevo: la habitabilidad de los espacios, el uso del territorio y el acceso a condiciones ambientales dignas para la vida, en el marco de una demanda por equidad socioambiental, y no sólo por el derecho a un medio ambiente saludable en términos *meramente ambientales u ornamentales*, como parece entenderse desde el gobierno local y el sector público en general según lo revelado por esta investigación.

Esta concepción de problemas ambientales desvinculados de la noción de derechos, ciudadanía y participación, también parece ser ésta la interpretación asumida por los gobiernos a nivel internacional, como se advierte en algunas líneas de acción asumidas por los gobiernos que forman parte de Naciones Unidas (a través de acuerdos internacionales como Agenda 21)<sup>104</sup>, y que en lo concreto, no se han traducido en términos de políticas públicas e iniciativas concretas capaces de revertir los problemas de inequidad socioambiental. Aun cuando en diversos espacios de discusión internacional (especialmente, en las negociaciones de acuerdos comerciales) se plantea como relevante la participación ciudadana para el logro de los objetivos de la sustentabilidad ambiental; y el carácter fundamental de dichos objetivos en el marco de las metas de integración y colaboración internacional (como en el caso de las negociaciones de Área de Libre Comercio de las Américas)<sup>105</sup>, la realidad evidencia que los avances tanto en la apertura e implementación de espacios de participación como en el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones estratégicas para los objetivos del desarrollo sustentable continúa siendo deficiente<sup>106</sup>.

En el caso de la comunidad estudiada, las demandas y reivindicaciones ciudadanas se refieren explícitamente a la solución de problemas relacionados directamente con su calidad de vida y con el entorno inmediato en que viven, excediendo las demandas por la satisfacción de

---

<sup>104</sup> Siguiendo la teoría de Thomas Marshall, en su análisis histórico del reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, Thomas: *Ciudadanía y clase social*, 1952. Editorial Alianza, España, 1997), otros autores agrupan los diversos derechos ciudadanos en tres categorías, observando los procesos que habrían tenido lugar durante el siglo XX: primera generación (civiles y políticos), segunda generación (sociales, económicos y culturales) y tercera generación (derechos al desarrollo, a la participación, a un medio ambiente apropiado), entre otros (Fuente: Grupo Iniciativa Mujeres, *Por el Derecho a Tener Derechos*, 2001). Esta perspectiva no ha sido considerada como referencia en esta investigación debido a que el énfasis se concentra en el rol de los actores sociales y la respuesta del Estado para el reconocimiento de los derechos socioambientales, en términos de derecho a recursos básicos y uso del territorio, lo cual excede la categoría considerada en los derechos de tercera generación, donde los derechos ambientales parecen desvinculados de los derechos sociales y políticos; y se consideran principalmente como "derecho a un medio ambiente limpio". (Fuente: Grupo Iniciativa Mujeres, op. cit.).

<sup>105</sup> Fuente: Programa Chile Sustentable, "El rol de la sociedad civil en los acuerdos de integración comercial: problemas y desafíos". Presentación para el Tercer Seminario de Capacitación "Negociaciones multilaterales, comercio internacional y desarrollo sostenible: Desafíos actuales para América Latina y El Caribe". Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Panamá, 4 al 6 de Abril de 2003. Elaborada en base a información proporcionada por Pablo Lazo, Presidente del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil en ALCA y miembro de la Dirección Nacional Económica, Gobierno de Chile.

<sup>106</sup> Ibid.



necesidades de estricta subsistencia, pero que son percibidas como equivalentes en relevancia y gravedad. Junto con ello, se deduce de sus declaraciones que los principales obstáculos para avanzar en esta dirección se vinculan a la escasa incidencia de la comunidad en la gestión municipal, a la deficiente gestión de aquélla, a la falta de flexibilidad del sector empresarial para modificar sus prácticas en función de las necesidades de la comunidad y a la priorización de criterios económicos, desde el sector público, en las decisiones sobre planificación y uso del territorio urbano.

Es posible considerar estos elementos como antecedentes para la apertura hacia una dimensión particular de ejercicio de ciudadanía y defensa de derechos, referida a la defensa de la territorialidad y la calidad del espacio físico en que se vive, por parte de las comunidades afectadas por problemas socioambientales y organizadas para su abordaje. El rol que estarían desempeñando las organizaciones comunitarias como la estudiada en la presente investigación, en materia de derechos ambientales y uso del territorio, excede el trabajo realizado tradicionalmente por las organizaciones ambientales y ecologistas preocupadas de estas temáticas.

Esta forma de ejercicio activo de ciudadanía vinculada a la equidad socioambiental cobra relevancia en la comunidad aquí estudiada desde la perspectiva del desarrollo de ciudadanía en etapas (civil, política, social), especialmente si se tiene en cuenta que el origen de esta comunidad se remonta a una lucha directa por el territorio, en la toma de terreno de los años '70; lo que podemos entender como una primera demanda por derechos sociales vinculada específicamente a la necesidad de una vivienda digna. Posteriormente, en el contexto del gobierno militar, la comunidad se organizó en función de la demanda por el respeto de sus derechos civiles y políticos, al mismo tiempo que, desde un ejercicio activo de ciudadanía, buscaba soluciones para resolver sus necesidades básicas, comprendidas como derechos sociales. De manera transversal, durante este período y el siguiente los conflictos de la comunidad con el sector público y privado también se relacionaron con la defensa de su territorio; primero del gobierno militar, después del sector privado. Finalmente, desde fines de los '90 y hasta la fecha los conflictos se han perfilado en torno a la demanda por el respeto de sus derechos socioambientales, englobando la demanda por un uso sustentable del territorio que habitan y la denuncia de las condiciones reales en que se da esta habitabilidad, en términos de calidad del aire y uso de los suelos. Denuncia realizada por una comunidad local como muchas que existen en Santiago, y no por organizaciones con tradición en el trabajo de protección al medio ambiente<sup>107</sup>.

Por otra parte, la expansión de la ciudad, el uso de combustibles contaminantes en un mercado de transporte con escasa planificación, y la falta de planes de tratamiento de los residuos en una ciudad que incrementa sostenidamente su población total, han contribuido a acentuar el problema de contaminación atmosférica y por residuos que afecta a la comunidad de la Villa El Montijo. En este contexto, las implicancias sociales, políticas y económicas en este fenómeno resultan más evidentes cuando los actores involucrados son capaces de atribuir a factores de este carácter, el origen de los problemas ambientales que les afectan, en términos concretos.

---

<sup>107</sup> Cabe suponer que las organizaciones no gubernamentales y fundaciones promotoras de diversos proyectos en el sector estudiado habrían contribuido, directa o indirectamente, a movilizar a la comunidad en función de sus demandas socioambientales y promover la articulación de tales demandas en la perspectiva de la equidad y la justicia socioambiental. Sin embargo, el aporte o incentivo desde dichas organizaciones no necesariamente supone una relación de causalidad sobre el fenómeno. En la perspectiva de la autora de esta investigación y siguiendo el análisis aquí expuesto, si bien las organizaciones no gubernamentales pueden aportar a la construcción de nuevas demandas en la población, no constituyen el único factor que explicaría este proceso en la comunidad estudiada.

De este modo, es posible advertir que se produce una creciente politización de la problemática ambiental, en la medida que sus impactos están afectando de manera evidente a un número importante de personas y que, de manera también evidente, su solución está excediendo las posibilidades de acción de la comunidad directamente afectada, o de la acción particular de alguno de los actores involucrados; y pasa a constituir un desafío en términos del rol del sector público y la planificación estratégica del territorio, cuestión que claramente supone una mayor articulación entre los actores involucrados.

El carácter social y político de los problemas ambientales; el concepto de derechos socioambientales como categoría de derechos ciudadanos y el surgimiento de actorías vinculadas a esta dimensión, resultan más evidentes al observar los alcances y posibles estrategias de solución de los problemas estudiados en esta investigación. Resulta evidente que el problema de los residuos sólidos domiciliarios en la Villa El Montijo no es un problema exclusivo de gestión municipal, ni es un problema exclusivo de las prácticas en la población dentro del ámbito privado. Involucra, desde diferentes perspectivas, tanto a la comunidad como al municipio; al nivel local, regional y nacional. Y se relaciona estrechamente tanto con los persistentes problemas de inequidad económica que atraviesan nuestra sociedad; como con el debilitamiento del rol político del Estado como entidad responsable de resolver o al menos, minimizar los impactos de la inequidad propia del sistema capitalista vigente –y globalizado- al interior de la sociedad y de las comunidades, interolcutando con una ciudadanía que demanda espacios cada vez mayores de participación e incidencia. La inequidad en el acceso a los recursos, que se ha extendido a la inequidad en el acceso a un ambiente de calidad y a un territorio apto para una vida digna; la escasa participación de la ciudadanía en la definición de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre aspectos de desarrollo estratégico, como la planificación urbana y el uso del territorio; y el resguardo del equilibrio macroeconómico para fomentar el emprendimiento privado como rol fundamental del Estado “modernizado” en Chile, contribuyen a perpetuar e intensificar los problemas de integración social y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y la población.

Algunos de los posibles mecanismos para el abordaje de los problemas socioambientales, señalados por los actores involucrados e inferibles del análisis de la situación, evidencian la necesidad de estrategias integrales y participativas para su solución:

- Estrategia sostenida de educación ambiental;
- Plan regional para el tratamiento efectivo de los residuos sólidos domiciliarios;
- Fiscalización de conductas irresponsables y el establecimiento de sanciones claras y proporcionales al daño causado en caso de violación de normativas (estableciendo, por ejemplo, el carácter de intencionalidad en materia de daño ambiental)
- Incorporación de evaluaciones de impacto social y ambiental de las iniciativas o decisiones de política pública, con participación de la comunidad y expertos (por ejemplo, autorización y patentes para el funcionamiento de actividades contaminantes o dañinas para el bienestar de la población).

Los problemas ambientales, al politizarse, abren una nueva veta de prioridades y demandas de la población; conflictos de intereses; necesidades de inversión; y problemas de gestión pública. Por ello, el actual sistema de fiscalización y la aplicación de la normativa vigente resulta insuficiente e ineficaz para contemplar esta variedad de problemáticas, cada vez más compleja. Sólo en la última década se ha vuelto más claramente perceptible que parte importante de los problemas ambientales han alcanzado un nivel de peligrosidad significativo para la población; y que tanto su causa como su abordaje son de carácter social, económico y político.

En consecuencia, el problema ambiental pasa a ser conceptualizado desde la reivindicación de una nueva variedad de derechos, por parte de la comunidad afectada. En la medida que es percibido como un problema colectivo, la comunidad va identificando como un derecho su solución, lo cual constituye un primer paso para la politización del problema. Luego, pasa a comprender como un deber del sector público su abordaje, identificando la situación como un problema de gestión pública, manteniendo –sin embargo- un rol pasivo frente al mismo. Así vivió esta situación la comunidad durante los años '90, período que su tejido organizacional sufrió un declive significativo. Paulatinamente, la gravedad del problema y la falta de solución al mismo desde el sector, público, ha significado un nuevo paso en la comunidad en este proceso de politización de los problemas ambientales, los cuales pasan a ser comprendidos también como una responsabilidad de la comunidad, para lo cual la población comienza a organizarse. De este modo, se construye una nueva dimensión de conflictos sociales y políticos; una nueva forma de reivindicación ciudadana y de ejercicio de ciudadanía; una nueva demanda de políticas públicas y control social para garantizar el respeto de estos derechos; y en consecuencia, un nuevo campo normativo que es preciso construir y fiscalizar.

Sobre esta base, es posible advertir que en términos concretos, los problemas de contaminación están requiriendo una revisión de los sistemas normativos y control público de las acciones que algún sector de la población considera como una vulneración a sus derechos, explícita o implícitamente. En el caso de la comunidad de la Villa El Montijo, iniciativas de fiscalización eficaz y revisión de la normativa vigente resultan urgentes para abordar la situación, cuestión que debiera constituir una de las prioridades en el sistema democrático actual, que –teóricamente- debiera aspirar como uno de sus objetivos principales a la equidad y la justicia, según señalan los diversos voceros de gobierno, autoridades públicas y políticas; y según también reconoce la propia comunidad. Ello porque claramente los problemas socioambientales se están concentrando en los sectores tradicionalmente más carenciados y marginados de los procesos de desarrollo social; y de los mínimos sociales que se espera generalizar bajo esta premisa, en términos de bienestar y calidad de vida. Nuestra sociedad no puede aspirar a resolver los problemas económicos y sociales sin considerar que, progresivamente, los problemas ambientales están transversalizando muchos de estos problemas y expandiéndose como una dimensión estratégica que abordar.

Tal es el caso de la contaminación atmosférica. Como se señalaba anteriormente, las emisiones de gases contaminantes están excediendo con creces los límites razonables de bienestar social en términos de salud de la población. Esta contaminación afecta la calidad de vida y el entorno –e incluso, a nivel mundial, es sindicada como responsable de alteraciones climáticas-. Se acentúa por los problemas de concentración de la propiedad de la tierra, las debilidades en la planificación territorial urbana y la dependencia energética de combustibles fósiles. Se sostiene por la ausencia de normativas específicas, que -por ejemplo- sancionen la presencia de paraderos cerca de las comunidades y fiscalicen las emisiones de gases en sectores de mayor concentración de emisores, cercanas a zonas residenciales; y por la escasa planificación energética del gobierno, que ha favorecido el libre mercado de la energía en vez de optar por un desarrollo energético con visión de largo plazo, orientado a la sustentabilidad en el abastecimiento. Se invisibiliza por el limitado alcance de los sectores afectados a espacios de decisión, visibilización de sus problemas y canalización de las demandas. Luego, este problema que, inicialmente, podría vincularse exclusivamente a la calidad del aire, con el tiempo resulta conceptualizable desde una perspectiva social, política y económica. Al observarlo retrospectivamente, ello puede parecer evidente desde el principio, pero atendiendo la perspectiva de los actores, el problema parece haber sido concebido de este modo, aparentemente, sólo en los últimos 5 años.

La ciudadanía, el sector público y el sector privado están recientemente incorporando esta perspectiva en su análisis, pero a diferentes ritmos y con diferente intensidad. Para la comunidad afectada, la situación resulta evidente en esta “nueva” dimensión; sin embargo, el alcance de sus acciones –aunque reciente- resulta limitado, por el contexto económico y político en el que se enmarca. Mientras, el sector público conceptualiza e internaliza progresivamente el problema, pero sus acciones aún no se articulan en torno a una estrategia integral para su abordaje. Por su parte, el sector privado –de manera muy conveniente- no identifica el problema, lo cual puede atribuirse a un desconocimiento del mismo, o –más probablemente, en la opinión de la autora de esta investigación- a un bloqueo paradigmático por la adopción de una perspectiva principalmente económica, que obstaculiza el análisis de las consecuencias - probablemente no buscadas- de su gestión. Similar estancamiento paradigmático también puede estar afectando al sector público, pese a los esfuerzos que es posible observar por revertir los impactos y nuevos desafíos que genera el modelo de desarrollo vigente (por ejemplo, a través de algunos espacios de participación para la comunidad en el ámbito local, con limitados alcances)

Conviene detenerse en la posición del sector privado respecto de los problemas estudiados. En un análisis simple, es posible afirmar que al sector no le interesa comprender el problema que genera, porque su preocupación está orientada exclusivamente a la obtención de buenos resultados económicos y no a la responsabilidad social o ambiental de la empresa, obviando los impactos negativos que pueden generar sus actividades en la población y el ambiente. Sin embargo, en un análisis más riguroso es posible afirmar que esta falta de interés se debe también a este bloqueo paradigmático, favorecido por las condiciones que el Estado ha generado en términos del fomento al emprendimiento privado y de las metas de crecimiento económico como primera prioridad del desarrollo. Por ello, resulta difícil atribuir intencionalidad al daño socioambiental causado por el sector privado en esta comunidad, situación que se repite sistemáticamente en diversos conflictos similares. Esta dificultad es, precisamente, lo que obstaculiza la adopción de medidas judiciales que sancionen como responsables directos a los privados que generan problemas ambientales, aun cuando estos daños sean consecuencia indirecta de sus acciones.

Sin embargo, nuestra sociedad requiere en forma urgente un compromiso de todos los actores por controlar, de manera más asertiva, estas consecuencias indirectas de las actividades humanas, que pueden perjudicar al ambiente y por ende, a las condiciones de vida de parte importante de la población. Se necesitan herramientas de control sobre las actividades de los individuos, colectivos o empresas que perjudiquen a terceros o a la sociedad en su conjunto, al ambiente en que vivimos y a los recursos disponibles en el territorio. Ello supone, entre otras medidas, establecer la figura jurídica responsabilidad legal ante daños ambientales de envergadura, aun cuando no sea posible demostrar intencionalidad. De lo contrario, cabe esperar situaciones como la del sector transporte entrevistado, en todos los actores que se encuentren en una posición similar, como parece estar ocurriendo en diversos conflictos ambientales que han cobrado visibilidad pública.

En la medida que no resulta viable la instalación espontánea de la noción de responsabilidad ambiental en el sector privado, el sector público y la población en general, se hace necesario que la sociedad en su conjunto contemple mecanismos destinados a responsabilizar a los actores responsables de daños. Si ello no sucede, es posible que persistan prácticas insustentables debido a la falta de control social de las mismas, lo que implica una suerte de naturalización<sup>108</sup> de los problemas y por ende, se dificulta su solución.

---

<sup>108</sup> Esta “naturalización” de los impactos ambientales se asemeja a lo que ocurre en nuestra sociedad en relación a la violencia intrafamiliar: por razones culturales, la erradicación de prácticas violentas ha sido paulatina y difícil, puesto que se asumía como

Para concluir, es posible afirmar que el progresivo perfilamiento de esta nueva dimensión de conflictos sociales y demandas ciudadanas, tal como ha ocurrido en el ámbito de los derechos civiles, sociales y políticos, debe permear la gestión y las políticas públicas, obligando a revisar las dinámicas de desarrollo económico en función de los cada vez más evidentes límites medioambientales del mismo; las estrategias gubernamentales para el abordaje de estos fenómenos; y la creciente demanda por un acceso equitativo a los recursos y al territorio, como consecuencia del patrón concentrador de riqueza en una dimensión escasa de regulaciones y control social.

Este nuevo escenario requerirá una reorientación del rol del Estado como mero puntal del sistema económico y la dinámica de libre mercado como estrategia de desarrollo de las sociedades; reconsiderando su rol en la superación de la inequidad generada por dicho sistema. Se requerirán políticas públicas capaces de internalizar los conceptos de sustentabilidad en su formulación y planificación; y más profundamente, en el o los paradigmas orientadores del desarrollo en países que aún no son capaces de resolver los problemas de pobreza, equidad y ejercicio de derechos para toda la población. En un contexto de creciente globalización, las herramientas para resolver el problema de la sustentabilidad del desarrollo no parecen encentrarse en la sola dinámica del intercambio comercial e incremento del PIB, como se ha demostrado en los últimos años con la tendencia concentradora de la riqueza a nivel mundial y nacional. Parece necesario recuperar un mayor protagonismo del Estado en la planificación del uso del territorio y en las garantías de acceso equitativo a los recursos ambientales básicos. Y también resulta relevante reconocer el rol activo de la ciudadanía en la gestión de los mismos y en la formulación de planes de desarrollo local, regional y nacional.

De este modo, el reconocimiento y solución de los problemas socioambientales no pasa exclusivamente por un Estado protector que encuentre la fórmula adecuada para encontrarlos, sino por un cambio en el paradigma político que permita un mayor involucramiento de las comunidades en decisiones estratégicas. Casos como el de la comunidad de El Montijo frente a los paraderos de microbuses se repiten en otros niveles con problemas socioambientales de gran impacto mediático, como ha sido la contaminación de las aguas, el aire y el santuario Carlos Andwater en la X región, a manos de la empresa de celulosa Arauco Valdivia, que generó un movimiento social a nivel nacional capaz de sensibilizar al propio gobierno<sup>109</sup>; y el rechazo que ha generado en las comunidades agrícolas de la III región el proyecto minero Pascua Lama, que amenaza con alterar la calidad y disponibilidad de las aguas del valle<sup>110</sup>.

Avanzar en esta dirección requiere del fortalecimiento de la ciudadanía activa en la población, tanto a través de procesos de aprendizaje interno, ejercitando prácticas organizativas, como impulsada por una mayor apertura de espacios de decisión e incidencia en la definición de políticas públicas.

Adicionalmente, se requeriría una profunda revisión de los sistemas normativos y legales vigentes, estableciendo la noción de derechos socio-ambientales y por ende, un sistema de

---

“natural” la imposición del poder al interior del grupo familiar, justificado por la noción de respeto incondicional que deben los hijos a los padres y las esposas a los maridos (Fuente: *Violencia contra la mujer: un problema social*. María Lenina Del Canto y Alejandra Ferrada. Editado por el Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena, Santiago, Chile, 1998).

<sup>109</sup> Según consta en el discurso de la actual directora de CONAMA, Paulina Sabal, en reunión con representantes de las organizaciones ambientalistas y ecologistas durante el mes de Diciembre y donde la autora de esta investigación tuvo ocasión de participar (Ver nota 43).

<sup>110</sup> Fuente: Sepúlveda, Lucía: “Salvar los glaciares, el verdadero tesoro”. Diario de la Sociedad Civil, Abril 2005, [www.sociedadcivil.cl](http://www.sociedadcivil.cl).

justicia ad hoc para conflictos vinculados al medio ambiente. Por ejemplo, para abordar el problema de la comunidad de El Montijo, se necesita establecer un sistema de fiscalización y de sanciones directas frente a la superación de límites máximos de emisiones en zona residencial; y que esta superación de la norma constituyese un argumento suficiente para determinar el cierre parcial o total de fuentes contaminantes asociadas a servicios y no sólo a industrias. También podría pensarse en modificar la legislación y reglamentación actual para incorporar variables que respondan a los problemas específicos que afectan a la comunidad, tales como la recurrencia de enfermedades respiratorias, ausentismo laboral y estudiantil por esta razón, entre otras. Frente a los problemas por el uso del territorio y la calidad del ambiente, el argumento del Municipio, en el sentido que nada se puede hacer ya que el terreno utilizado es privado, no puede resultar suficiente.

Estos desafíos también implican un rol activo de las ciencias sociales por comprender y analizar los conflictos socioambientales que se están produciendo en nuestra sociedad y que están relacionados directamente con las opciones de desarrollo económico y social adoptados por los gobiernos y los sectores con mayor incidencia en las decisiones estratégicas para el desarrollo a nivel local, regional y nacional. Iniciativas políticas de corto, mediano y largo plazo, plasmadas en agendas políticas como la Agenda Pro Crecimiento del gobierno de Ricardo Lagos (2000) o la Estrategia de Modernización impulsada por el gobierno de Eduardo Frei (1998), ameritan una revisión desde la perspectiva de la sustentabilidad, la evaluación de posibles impactos socioambientales en el territorio nacional y los derechos socioambientales de la ciudadanía.

La omisión de este desafío puede aparejar severos costos a las comunidades locales y a largo plazo, a toda la población, ante el potencial agotamiento, destrucción o contaminación de los recursos de los cuales depende nuestra subsistencia, como el agua, el aire y la tierra. Es necesario también avanzar en la redefinición de los conceptos de justicia y equidad, puesto que una vida digna no se relaciona exclusivamente con la disponibilidad de ingresos, sino con las condiciones de vida y el ejercicio del derecho al uso del espacio ambiental que corresponde a cada persona, comunidad y sociedad. Por ello, el abordaje de estos fenómenos no puede quedar fuera de los análisis de las ciencias sociales; y las implicancias sociales de las actividades con fuertes impactos ambientales no deben quedar fuera de la formulación de proyectos y políticas públicas, de la evaluación de las iniciativas privadas, ni de los estudios e investigaciones propios de las ciencias sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

Brunner, José Joaquín, *Política del gobierno para la participación ciudadana*, discurso como Ministro Subsecretario General de Gobierno, 1994.

Comisión Nacional de Energía, datos presentados en sitio web [www.cne.cl](http://www.cne.cl). 2003.

Comisión Nacional de Medio Ambiente, Santiago, *Residuos Sólidos Domiciliarios en Santiago, Región Metropolitana*. 2002.

Corporación Ignacio Ellacuría, *Catastro de la Villa Montijo Norte* (mimeo), 2002.

Corporación Ignacio Ellacuría, *Gestión ambiental participativa para la intervención y animación de los espacios comunitarios multifuncionales y multigeneracionales en la villa Montijo Norte de la comuna de Cerro Navia*. Proyecto presentado al Fondo de las Américas-Chile, año 2002

Dimas Santibáñez, *Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia*. Revista Mad No.3. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Septiembre 2000.

Espinoza, G. Gross, P., y Hayek, E., *Percepción de los problemas ambientales en las regiones de Chile*. Universidad Católica, Facultad de ciencias Biológicas. Alfabetá Impresores, 1994. Sitio web: [www.hayek.cl/ecolyma/proamb00.htm](http://www.hayek.cl/ecolyma/proamb00.htm) .

Fundación Terram, *Análisis de Coyuntura 2002*, en base a datos del Servicio Regional de Medio Ambiente. 2000.

Grupo Iniciativa Mujeres, *Mujeres Chilenas en Cifras*. 2001.

Grupo Iniciativa Mujeres, *Por el Derecho a Tener Derechos*, 2001.

International Forum on Globalization, *Alternativas a la Globalización Económica: Un mundo mejor es posible*. Varios autores. Editorial Gedisa, España. 2002.

Kymlicka, W., en *El retorno del ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Revista La Política, N° 3, 1997. Editorial Paidós

Larraín, Sara: "La Línea de Dignidad como indicador de sustentabilidad socioambiental", 2002. En: *Línea Dignidad: Desafíos sociales para la Sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable, 2003.

Larraín, Sara: *Problemas y desafíos de la legislación ambiental en Chile: perspectiva de la sociedad civil*. Presentación en *Taller Para Mejorar el Cumplimiento de la Legislación Ambiental*, organizado por el Consejo de Defensa del Estado, la Comisión Nacional de Medio Ambiente y el Departamento de Justicia de la Agencia de Protección Ambiental, EEUU. Santiago de Chile, 29 de Septiembre de 2004.

Maldonado, Pedro, Castillo, Gonzalo: *Situación de la Energía en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable, 2004.

Marshall, Thomas: *Ciudadanía y clase social*, 1952. Editorial Alianza, España, 1997.

Ministerio de Planificación y Cooperación, *VIII Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, (CASEN). 2000.

Ministerio de Planificación y Cooperación, *IX Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica* (CASEN) 2003.

Ministerio de Planificación y Cooperación, *Pobreza, crecimiento y distribución del ingreso en Chile en los '90*, 2000.

Municipalidad de Cerro Navia, *Plan de Desarrollo Comunal*. 2001

Organización de las Naciones Unidas, *Agenda 21*. 1ra Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable, Río de Janeiro, 1992. Sitio web: [www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21inde.htm](http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21inde.htm).

Programa Chile Sustentable, *Agua: ¿Dónde está y de quién es? Para entender lo que ocurre con las aguas en Chile*. 2004.

Programa Chile Sustentable, *Alternativas Vivientes: Experiencias y Propuestas Ciudadanas Frente a la Globalización*. 2004

Programa Chile Sustentable, *Comercio, Inversiones y Sustentabilidad: El caso de Chile*. 2002

Programa Chile Sustentable, *El rol de la sociedad civil en los acuerdos de integración comercial: problemas y desafíos*. Presentación para el Tercer Seminario de Capacitación "Negociaciones multilaterales, comercio internacional y desarrollo sostenible: Desafíos actuales para América Latina y El Caribe". Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Panamá, 4 al 6 de Abril de 2003. Elaborada en base a información proporcionada por Pablo Lazo, Presidente del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil en ALCA y miembro de la Dirección Nacional Económica, Gobierno de Chile.

Programa Chile Sustentable, *Impactos Ambientales en Chile: Desafíos para la Sustentabilidad*. 2004.

Programa Chile Sustentable, *Propuesta ciudadana para el cambio*. 2003.

Programa Cono Sur Sustentable, *Comercio y Sustentabilidad en el Cono Sur*. 2003.

Proyecto "Ciencias Sociales y Agenda Pública en Chile: 1990-2000", Documento n° 3, *Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, 1999.

Plan Transantiago, *Diagnóstico del Plan Transantiago en el marco MDL del Protocolo de Kyoto*. Documento de trabajo. Sitio web Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl).

Plan Transantiago, *Localización de los terminales de los servicios de transporte público de superficie licitado de Santiago*. Documento de trabajo. Sitio web Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl).



Sabatini, Francisco, "Participación y Localidad: problemas, conflictos y negociación". En: *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, Boletín informativo FLACSO Año 3, N° 1: <http://www.eurosur.org/FLACSO/revistas.htm#2>.

Sánchez, Vicente, "El desarrollo y la contaminación". En: *Cuadernos Médico Sociales N° XXX*. Facultad de Medicina, Universidad de Chile. 1999.

Sepúlveda, Lucía, *Salvar los glaciares, el verdadero tesoro*. Diario de la Sociedad Civil, Abril 2005, [www.sociedadcivil.cl](http://www.sociedadcivil.cl).

Signorelli, Aldo, *Transantiago en Marcha junto a los Municipios: Programa de Trabajo*. Sitio web Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl).

Touraine, Alan: *El Regreso del Actor*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987.

Varas, Augusto. "La democratización en América Latina: Una responsabilidad ciudadana", en *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Urzúa, R. y Agüero, F. (editores), Santiago. Ediciones Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), 1998.

Wautiez, Françoise: "La equidad socioambiental en Chile: Una tarea pendiente", 2000. En: *Línea Dignidad: Desafíos sociales para la Sustentabilidad*. Programa Chile Sustentable, 2003.

# ANEXOS

## 1. Instrumentos de Recolección de Datos

### **Grupo objetivo:**

- Representantes del gobierno local (Municipalidad de Cerro Navia)
- Representantes del sector transporte
- Organizaciones sociales de la Villa El Montijo Norte

### **Dimensiones a considerar:**

- Caracterización del/ la entrevistado/a y del organismo/sector al que pertenece.
- Visión de los principales problemas que afectan a la comunidad.
- Percepción de los problemas de contaminación atmosférica y residuos sólidos domiciliarios en la comunidad; características, factores causales e impactos.
- Percepción de las responsabilidades del sector público, privado y la comunidad en el abordaje de estos problemas.
- Autoevaluación de las iniciativas desarrolladas por su organización para el abordaje de los problemas.
- Perspectivas de futuro respecto al desarrollo de los problemas de contaminación atmosférica y residuos sólidos domiciliarios en la comunidad.

### **a) Pauta de entrevistas a representantes del gobierno local (Municipalidad de Cerro Navia)**

1. Nombre y ocupación desempeñada en la Municipalidad.
2. Áreas de trabajo, proyectos y actividades del organismo al que pertenece
3. Principales problemas que identifica su organización y que afectan a la comunidad.
4. Visión de los problemas de contaminación atmosférica y residuos sólidos domiciliarios.
5. Factores causales e impactos de estos problemas en la comunidad.
6. En su opinión, ¿quiénes son los responsables de estos problemas y quiénes deberían resolverlos?
7. En su opinión, ¿cuál es el rol del sector privado en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
8. En su opinión, ¿cuál es el rol de las organizaciones y de la comunidad en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
9. En su opinión, ¿cuál es el rol del sector público en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
10. De acuerdo a su experiencia, ¿cuáles son las principales iniciativas que ha desarrollado su organización para el abordaje de los problemas? Características y resultados de tales iniciativas.
11. Expectativas para el corto, mediano y largo plazo respecto al desarrollo de estos problemas.

### **b) Pauta de entrevistas al sector privado (transporte)**

1. Nombre, edad, cargo que desempeña
2. ¿Pertenece a alguna asociación gremial? Si la respuesta es sí, características de la asociación y rol que desempeña.
3. Visión de los problemas de contaminación atmosférica y residuos sólidos domiciliarios.

4. Factores causales e impactos de estos problemas en la comunidad.
5. En su opinión, ¿quiénes son los responsables de estos problemas y quiénes deberían resolverlos?
6. En su opinión, ¿cuál es el rol del sector público en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
7. En su opinión, ¿cuál es el rol de las organizaciones y la comunidad en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
8. En su opinión, ¿cuál es el rol del sector privado en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
9. De acuerdo a su experiencia, ¿cuáles son las principales iniciativas que ha desarrollado su organización para el abordaje de los problemas? Características y resultados de tales iniciativas.
10. Expectativas para el corto, mediano y largo plazo respecto al desarrollo de estos problemas.

**c) Pauta de entrevistas a organizaciones sociales de la Villa El Montijo Norte**

1. Nombre, edad, organización a la que pertenece y rol que desempeña en la organización.
2. Características de la organización: años de existencia, áreas de trabajo, proyectos y actividades.
3. Principales problemas que identifica la organización y que afectan a la comunidad.
4. Visión de los problemas de contaminación atmosférica y residuos sólidos domiciliarios.
5. Factores causales e impactos de estos problemas en la comunidad.
6. En su opinión, ¿quiénes son los responsables de estos problemas y quiénes deberían resolverlos?
7. En su opinión, ¿cuál es el rol del sector público en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
8. En su opinión, ¿cuál es el rol del sector privado en el abordaje de estos problemas? ¿qué han hecho hasta ahora y qué deberían hacer?
9. En su opinión y experiencia ¿cuál es el rol de su organización y de la comunidad en el abordaje de estos problemas? ¿cuáles son las principales iniciativas que ha desarrollado su organización para el abordaje de los problemas y qué falta por hacer?
10. Expectativas para el corto, mediano y largo plazo respecto al desarrollo de estos problemas.

## **2. El Plan Transantiago<sup>111</sup>**

### **2.1 Antecedentes**

Hasta 1975 el Estado jugó un papel central en el transporte público: concesionaba vías, definía rutas, tarifas y frecuencias. A fines de la década del `70 comenzó una etapa de desregulación, caracterizada por el cese de la fijación tarifaria y por la paulatina eliminación de barreras de entrada para repuestos y máquinas nuevas y usadas. El continuo deterioro ambiental y la creciente congestión vehicular requirió la creación -en 1982- de una nueva reglamentación respecto del uso de las calles céntricas, el ordenamiento de los recorridos y normas relacionadas con la antigüedad de los equipos.

En marzo de 1988 se decretó nuevamente la libertad total de recorridos y se cancelaron los requisitos que imponía la autoridad para operar, salvo el de la antigüedad. En la última década, las tarifas se habían más que duplicado en términos reales, lo que incentivaba la entrada de nuevos operadores y la sobreoferta de buses.

La ley N° 19.011 de 1990 permitió la licitación de las vías urbanas para el transporte público y fue el instrumento con que las nuevas autoridades democráticas introdujeron competencia y ordenamiento en el sector. Además, fue una eficaz herramienta para disminuir externalidades negativas tales como congestión, contaminación atmosférica, ruido e inseguridad. Se garantizó la libertad para los servicios de transporte de pasajeros remunerados, pero se obligó a los prestadores a cumplir con recorridos específicos, circuitos de ida y vuelta de la flota, frecuencia mínima y máxima, y normas tecnológicas de potencia y de emisiones de gases para máquinas nuevas y usadas.

En el primer proceso de licitación, realizado a mediados de 1991, la autoridad del transporte logró licitar sólo algunos recorridos debido a un boicot planeado por los gremios. Un nuevo proceso -a fines de 1991- adjudicó 226 de los 255 recorridos licitados. A principios de 1998 nuevamente se licitaron los recorridos por un plazo de 60 meses.

El marco regulatorio permitió una disminución real del valor de las tarifas y una mayor utilización de la capacidad de las máquinas. Según datos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, entre 1990 y 1997 la tarifa promedio bajó un 20% en términos reales y la cantidad de pasajeros por bus creció de 259 a 434 a una tasa de aumento anual de un 2%. La antigüedad de la flota también bajó: en 1988 el promedio era de 12.1 años y en 1997 fue de 5.1 años. Actualmente, la flota de buses licitados bordea los 7.500.

El 8 de agosto del 2003 el Diario Oficial publicó la modificación del decreto supremo 212 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta los servicios de transporte público de pasajeros, lo que permite regular la transición entre el 5 de octubre de 2003 (fecha en que concluirán la mayoría de los contratos de licitación de vías) y la implementación de Transantiago en 2005.

### **2.2 Misión y Objetivos del Plan Transantiago**

Transantiago es un programa del Gobierno de Chile que tiene como misión implementar un sistema transporte público, moderno, eficiente, integrado y con alto nivel de servicio para los

---

<sup>111</sup> Fuente: Sitio web Plan Transantiago, [www.trasantiago.cl](http://www.trasantiago.cl).

usuarios de Santiago. Con este fin, licita servicios de transporte y servicios de apoyo (operadores tecnológicos y financieros). Sus objetivos específicos son:

- "Mantener la actual participación del transporte público en el servicio de los viajes de la ciudad. (49,5%)
- Dotar a la ciudad de un Sistema de Transporte Público (STP) en el que la oferta de servicios esté adecuadamente relacionada con los requerimientos de la demanda (espaciales y temporales).
- Desarrollar un STP tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.
- Operar un STP confiable, seguro y accesible para todos los ciudadanos.
- Proveer un STP donde las necesidades de todos los usuarios sean consideradas, incluyendo a discapacitados a personas de la tercera edad y a usuarios de bajos recursos.

Su diseño y ejecución está a cargo de las diversas agencias del Estado vinculadas al sector del Transporte Público: Los Ministerios de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones (MOPTT), Vivienda y Urbanismo (MINVU); la Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago; la Comisión de Medio Ambiente (CONAMA); y la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA). Todas estas instituciones son coordinadas por la Secretaría Ejecutiva de Transantiago.

El programa incluye un conjunto de tareas que van desde el rediseño físico y operacional del sistema de transporte público, hasta el mejoramiento de los sistemas de información a los usuarios, incluyendo también la modernización tecnológica de los servicios, la diversificación de la oferta, la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos, que supone un medio único de acceso al sistema, la infraestructura especializada para el transporte público, los incentivos para la empresarización del sector y la profesionalización de personal de conducción.

### **2.3 Funcionamiento del sistema**

Al planificar el sistema de transporte público conocido como Transantiago, la ciudad de Santiago fue dividida en diez áreas intercomunales, según sus interacciones en términos de actividades y viajes (ver imagen). Con Transantiago, cada área tendrá servicios locales-alimentadores que permitirán desplazarse dentro del área a los destinos más frecuentes, y que acercarán a las personas a los servicios troncales. En cada área alimentadora los servicios serán adjudicados a un operador único.

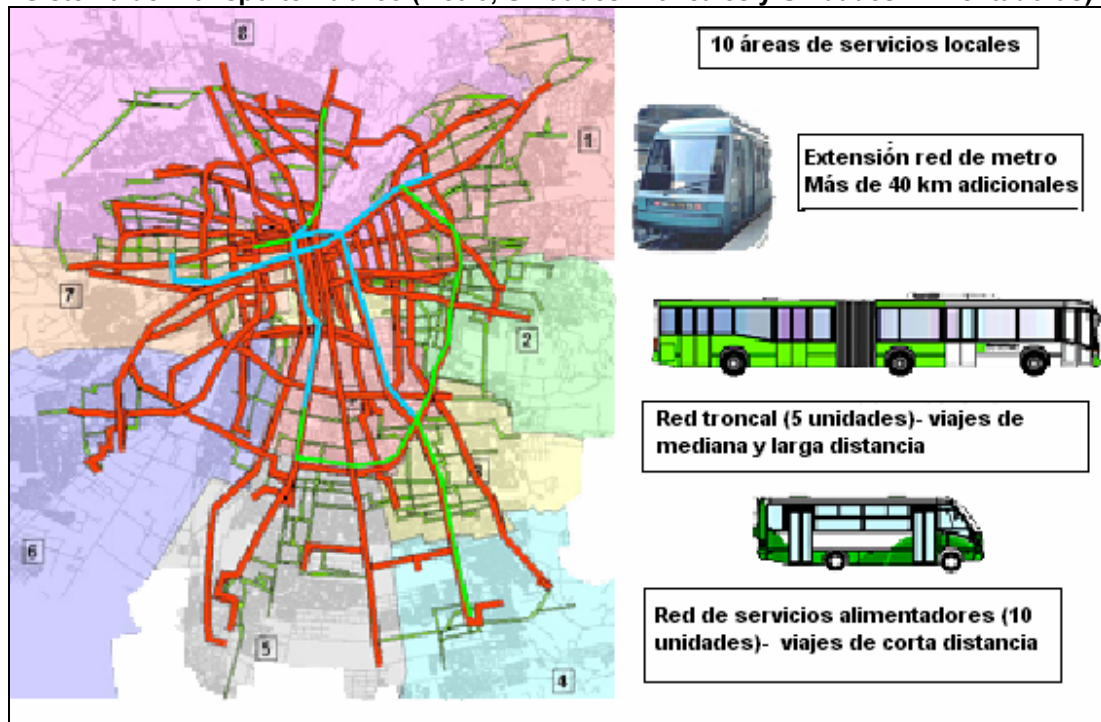
Los servicios troncales cruzarán la ciudad con buses modernos de alta capacidad, desplazando a las personas desde un área hacia otra sobre las principales vías de la ciudad, en recorridos de mayor distancia. Los servicios troncales se estructuran en torno a los ejes de mayor demanda de transporte público (aproximadamente 52), cuya extensión bordea los 350 kms. En cada uno circulará una cantidad superior a los 30.000 pasajeros al día. Constituirá el esqueleto central de la nueva estructura propuesta para el sistema de transporte público de la ciudad de Santiago.

Para su operación, los servicios de transporte públicos de superficie se han dividido en quince Unidades de Negocio, de las cuales cinco son unidades de negocio troncal, que corresponden a servicios de larga distancia, en promedio de 150 km/diarios recorridos por bus y diez son Unidades de Negocio de Alimentación de troncales, esto es sistemas de transporte de superficie de áreas geográficas restringidas, que sirven de acercamiento a las Unidades

Troncales y satisfacen la demanda de transporte dentro de su zona de competencia.

El metro de Santiago complementará los servicios de superficie (troncales y alimentadores), como eje estructurante y articulador del sistema.

**Figura 1:**  
**Sistema de Transporte Público (Metro, Unidades Troncales y Unidades Alimentadoras)**



Fuente: Sitio web Transantiago, [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl)

## 2.4 Principales obras de infraestructura e iniciativas de gestión en el Plan Transantiago

La infraestructura y los servicios con que contará el Plan Transantiago al año 2006 tienen dos tipos de financiamiento: obras concesionadas, que serán construidas por privados a través de la Coordinadora General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, y obras construidas con inversión pública a través del SERVIU de la Región Metropolitana.

Las obras consideradas para la puesta en marcha de Transantiago son:

- Extensiones de las Líneas 2 y 5 del Metro (43 kilómetros).
- Habilitación de 14.4 km de vías segregadas para buses, los cuales se agregan a los 10.6 ya existentes alcanzando un total de 25 km. Los ejes que contarán con este tipo de medidas son: Santa Rosa (entre Placer y Lo Ovalle), Pajaritos (entre Alameda y A. Vespucio) y Las Rejas (entre Alameda y la calle Mailef).
- Construcción de dos Estaciones de Intercambio Modal (Quinta Normal y La Cisterna) para el trasbordo de pasajeros entre distintos modos de transporte: metro, buses urbanos y buses rurales.
- Construcción de 35 Estaciones de Trasbordo.

- Construcción de dos conexiones viales que potenciarán la conectividad de la ciudad (Blanco Encalada - Arica y Las Rejas - Suiza - Departamental).

## **2.5 Principales obras de infraestructura impulsadas por el Plan Transantiago**

Con el objetivo de mejorar algunas de las principales vías de la ciudad con facilidades que priorizan la circulación de buses, se crearán **Corredores Segregados para Buses**. Sus principales beneficios son: Mejores aceras, iluminación y paisaje; mejores condiciones para el comercio; ensanche de calles y avenidas; mejor acceso para el transporte público; nuevos paraderos de buses; nuevas estaciones de transbordo; menores niveles de congestión y contaminación; mejoramiento de sistema de semáforos y señalización; tránsito más seguro; ordenamiento de los estacionamientos y acceso a la propiedad privada; y mejoramiento del mobiliario urbano, iluminación y aceras.

Para la puesta en marcha de Transantiago (2006) se mejorarán tres corredores: Santa Rosa, Pajaritos y Alameda.

- Corredor Alameda (entre Pajaritos y Plaza Italia): La segregación para el transporte público corre por el lado derecho y consiste en dos pistas exclusivas para los buses. El proyecto contempla un mejoramiento y readecuación de paraderos, en virtud de las nuevas demandas esperadas por la reestructuración de recorridos y transbordos, mejoramiento de la carpeta de rodadura, nueva señalización y demarcación y una optimización de la programación de semáforos que privilegie la circulación del transporte público.
- Corredor Pajaritos (entre Alameda y Plaza Maipú): Se implementará un corredor segregado entre Alameda y Américo Vespucio, que consistirá en la habilitación de las dos calzadas centrales para los buses, con vías de servicio laterales para los automóviles. Esto significa expropiar en algunos sectores. En el segundo tramo, comprendido entre Américo Vespucio y la Plaza de Maipú, se mejorará la situación actual con énfasis en medidas que privilegien la circulación del transporte público.
- Corredor Santa Rosa (entre Alameda y Américo Vespucio): El primer tramo del proyecto considera el mejoramiento del par San Francisco - Santa Rosa, entre Alameda y Placer, respecto de paraderos y aceras, la geometría de las calzadas y la carpeta de rodadura. En el segundo tramo, se habilitará un corredor segregado entre Placer y Callejón Lo Ovalle, para luego empalmar con el perfil actual de Santa Rosa, entre Callejón Lo Ovalle y Américo Vespucio. Esta obra contempla expropiaciones.

Adicionalmente, para facilitar el intercambio entre distintos modos de transporte (auto, buses urbanos, buses interurbanos, metro) Transantiago contempla la construcción de **Estaciones de Intercambio Modal y Estaciones de Transbordo**.

Las Estaciones de Intercambio Modal (EIM) corresponden a unidades diseñadas como rótulas del sistema de transporte, permitiendo los trasbordos entre diferentes modos de transportes, tales como el Metro y los sistemas de buses, en forma expedita. Este tipo de estaciones se desarrollan fuera de la vía pública. Se construirán dos EIM en las comunas de La Cisterna y Quinta Normal. Serán ejecutadas vía concesión a un operador privado y contemplan más de 58.000 metros cuadrados construidos.

Las Estaciones de Transbordo son unidades de infraestructura de menor tamaño que facilitan la integración en aquellos puntos en los cuales se realice gran cantidad de trasbordos, y que se

distinguen de las primeras en cuanto a que, principalmente, se desarrollarán en el espacio público.

## **2.6 Principales iniciativas de gestión impulsadas en el Plan Transantiago**

El sistema de transporte público diseñado para la ciudad de Santiago, comprende como condición necesaria para su funcionamiento, el desarrollo de las actividades de emisión, comercialización y provisión de la red de recarga del medio de acceso que servirá como único medio de acceso al sistema, la provisión del equipamiento de pago y gestión a bordo de los buses, así como la administración de los recursos necesarios para el pago de la prestación de los servicios de transporte y de efectuar la distribución de éstos entre los diversos integrantes del sistema. Para desarrollar estas tareas, se contempla la creación de un Administrador Financiero de Transporte, AFT. tareas que serán delegada al AFT. Con todo esto la administración financiera del sistema será integrada y única. Se licitarán los Servicios de operación y mantenimiento de lectores de Tarjeta Sin Contacto (TSC); producción de la TSC; y distribución y venta de la TSC.

Además, la gestión operativa del sistema de transporte requiere de una entidad tecnológica encargada de la captura, procesamiento y distribución de la información generada en los servicios de transporte. Con este fin, se creará el Centro de Información y Gestión (CIG), el cual proporcionará a los usuario de los servicios de transporte público y a los operadores de transporte información acerca del funcionamiento del sistema para la planificación oportuna de actividades. Para su implementación, se contempla la licitación de tres actividades: Selección, suministro e instalación de equipamiento; operación; y suministro del hardware del sistema.

## **2.7 Áreas de negocio abiertas a licitación en el Plan Transantiago**

El nuevo sistema de transporte será operado por empresas privadas formales. Con este fin, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones ha convocado a un proceso de licitación para los servicios de operación de transporte de superficie, la provisión de material rodante y equipamiento, la construcción y mantención de terminales, y la implementación y habilitación de los respectivos centros de operación. Las características de sus servicios quedarán definidas en los contratos legales firmados con la autoridad, los que serán funcionales a los objetivos del sistema.

Los principales negocios a licitar son:

- Operación del transporte público: Operación en esquema multi-operador de servicios troncales; Operación en esquema mono-operador de servicios alimentadores por áreas de servicios; Soporte tecnológico a operadores en informática y en gestión de flotas.
- Venta de buses articulados, medianos y livianos: Plataforma plana en un 70%; Transmisión automática; Suspensión neumática; Acceso para discapacitados por medio de plataformas de accionamiento manual; Cumplimiento de Norma EPA 98 o EURO III.
- Negocios indirectamente asociados a operación del transporte público: Talleres especializados precalificados por la autoridad para la mantención de buses; Instituciones capacitadoras de alto nivel, precalificadas para el entrenamiento y capacitación permanente de conductores profesionalizados.
- Inversiones asociadas a la empresarización de operadores: Asesorías en desarrollo organizacional para empresas operadoras; asesorías en desarrollo de capacidades



gerenciales; y capacitación.

- Negocios asociados a infraestructura: Vialidad para corredores en la red troncal; Diseño, construcción, operación y mantención de estaciones intermodales que conectarán metro con servicios de buses; Construcción y operación de estaciones de transbordo; Construcción y mantenimiento de paraderos; Construcción de terminales de buses.
- Negocios asociados al funcionamiento del AFT: Se licitarán los Servicios de operación y mantenimiento de lectores de Tarjeta Sin Contacto (TSC); producción de la TSC; y distribución y venta de la TSC.
- Negocios asociados al funcionamiento del CIG: Se contempla la licitación de tres actividades: Selección, suministro e instalación de equipamiento; Operación; Suministro del hardware del sistema.
- Otros negocios: Inversiones inmobiliarias asociadas a las estaciones intermodales; Promoción y publicidad comercial en paraderos, estaciones y vehículos.

## **2.8 Contribución del Plan Transantiago al mejoramiento ambiental de la Región Metropolitana**

A través del Plan Transantiago, el gobierno espera contribuir al cumplimiento del Plan de Prevención de Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana (PPDA)<sup>112</sup>. El PPDA establece que las emisiones del sector en el año 2005 deben tener como meta un 75% de reducción en MP (material particulado o fracción sólida de los contaminantes que emiten los tubos de escape) y 40% para óxidos de nitrógeno, ambas referidas al inventario base 1997. En el marco de esta meta, Transantiago propone las siguientes iniciativas:

- Reducción del parque total de buses (de 8000 a 4700 aprox)
- Uso de filtros de partículas en todos los buses Euro I y Euro II (aprox. 2000), en Unidades Troncales 1, 3 y 5, y en las unidades alimentadoras 1 a 9.
- Utilización de combustible diesel de 50 ppm de azufre.
- Implementación de vías segregadas para el transporte público en ejes Alameda-Parajitos y Santa Rosa.
- Extensión de la red de metro (de 40 a 81 kms de longitud).
- Reducción en tiempo de viaje y kms totales recorridos por el sistema de buses (cerca de 30% del número de kilómetros reducidos).

En opinión de Javier Etcheberry, que hasta comienzos de 2004 se desempeñaba como Ministro de Obras Públicas, "Transantiago será determinante en la meta que se ha planteado el Gobierno de reducir la contaminación atmosférica en Santiago, ya que se considera la aplicación de la norma de emisión EPA 98/ Euro III al inicio de 2005"<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> La Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), en su Plan de Descontaminación 2001-2010, contempla: Retiro de circulación de 2.700 buses con sello Rojo de diez años de antigüedad; Incorporación de 1.000 buses de baja emisión; A los 5.000 buses que cuentan con sello verde, ENAP les suministrará el mejor diesel a nivel mundial a partir del año 2004 (50 ppm) y a estos buses se les incorporarán filtros para partículas (Fuente: CONAMA, "Presentación Nuevo Plan de Descontaminación 2001-2010". Sitio web CONAMA, [www.conama.cl](http://www.conama.cl))

<sup>113</sup> Fuente: Etcheberry, Javier, "Transantiago será determinante en la meta de reducir la contaminación de la capital". Declaración pública, 19 de Enero de 2004. En: Sitio web Transantiago, artículo [www.transantiago.cl](http://www.transantiago.cl).

Además, en el marco del plan Transantiago los organismos responsables están estudiando la utilización de sistemas de compensación por reducciones de emisiones contaminantes, como incentivo económico para la descontaminación. Se estima que Transantiago reducirá anualmente cerca de 500 mil toneladas de emisiones de CO2. Esta reducción significaría ingresos de al menos US\$2,5 millones anuales, lo cual debiera reducir la tarifa que se cobra a usuarios de transporte público.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enriquez", CEME:  
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 -2006 