La ciudad neoliberal

Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid

Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka
Editores

La ciudad neoliberal / Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka (Editores)

Agua y pobreza en Santiago de Chile
Impacto de la privatización en la emergencia de nuevas formas de exclusión urbana (1977-2009)

Gustavo Durán[1]

Resumen

Este trabajo demuestra que el sector sanitario chileno en general, y los sistemas urbanos de agua potable en particular, son un tópico adecuado para establecer la emergencia de una "nueva pobreza urbana" en Santiago de Chile. El argumento central de esta investigación señala que -el acceso- como indicador ha sufrido para los estudios urbanos una suerte de desgaste y que en la actualidad no representa un dato significativo para medir las condiciones de inequidad en una sociedad urbana como la chilena. De otra parte, -el consumo- sobresale como un "nuevo" indicador que devela las circunstancias de vida de los pobres en esa ciudad contemporánea, que si bien, les ofrece posibilidades de inserción en términos de acceso a las redes físicas del sistema, les excluye a través de mecanismos de mercado como las tarifas y la relación de estas con sus ingresos, en un claro proceso de mercantilización (Swyngedow, 2006) de un bien básico como es el agua en la ciudad.

Palabras clave: Nueva pobreza urbana, agua potable, privatización, Santiago de Chile.

Abstract

This work shows that the Chilean health sector in general and urban drinking water systems in particular, are an appropriate topic to establish the emergence of a "new urban poverty" in Santiago de Chile. The central argument of this research indicates that –access– as an indicator has suffered for urban studies a sort of wear and nowadays is not a significant factor to measure the conditions of inequality in an urban society like Chile. Furthermore, –consumption– stands out as a "new" indicator that reveals the life circumstances of the poor people in that contemporary city, that while, offers integration possibilities in terms of physical network access system, excludes them through market mechanisms such as tariffs and the relationship of these with their income, in a clear process of commodification (Swyngedow, 2006) of a basic good such as water in the city.

Key words: New urban poverty, drinking water, privatization, Santiago de Chile.

1 Académico FLACSO Ecuador y consultor en UN HÁBITAT y PNUD. Correo electrónico: gduran@flacso.edu.ec

Cuando se exploran los registros históricos del sector sanitario chileno, se logra demostrar básicamente dos cosas; la primera de ellas, es que los indicadores de acceso a las redes de agua potable y alcantarillado en las zonas urbanas, y concretamente en la Región Metropolitana de Santiago, han estado muy cerca de la cobertura universal, desde hace más de dos décadas; y por otra parte, el proceso modernizador que en el mismo sector se inició desde el comienzo de la dictadura, se hizo bajo un esquema que pretendía reorganizar el Estado y la sociedad en un proyecto neoliberal unificador (Bauer, 2002). Esto, según la evidencia encontrada, tuvo un fuerte impacto en la ciudad de Santiago, en su estructura socioeconómica, y la forma como ésta se articulaba con su territorio.

La modernización del sector sanitario iniciada en 1977 (Figueroa, 2004), se da en un contexto de reducción del tamaño del Estado y de fortalecimiento del rol de los actores privados en los sectores estratégicos de la planificación de las ciudades. A mediados de los noventa se da la transacción definitiva, y las mayores empresas sanitarias del país son transferidas a grandes grupos económicos; la estatal Emos, que lideraba el mercado de agua en Santiago de Chile fue adquirida por un consorcio hispano-francés "Aguas" y pasó a llamarse "Aguas Andinas".

En resumen, un sector que ya era eficiente desde el punto de vista empresarial (Morandé y Doña, 1997), logró continuar esa senda y a través de la inversión privada fue respondiendo a nuevos desafíos, el más grande de ellos era (y continúa siendo) elevar el volumen de tratamiento de aguas servidas.

En términos generales, al privatizar un servicio de agua potable, las tarifas son diseñadas para cubrir tres aspectos; los costos reales del servicio, las utilidades de los propietarios y los planes de desarrollo de las empresas. La evidencia encontrada señala que, desde la privatización de la Empresa Municipal de Obras Sanitarias (Emos), las tarifas han tenido hasta la fecha un proceso de crecimiento continuo y por otra parte, los niveles de consumo domiciliario de unidades físicas en el contexto urbano de Santiago han bajado también de forma progresiva.

Este estudio busca comprender de una forma detallada el resultado de ese proceso, y pretende responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha evolucionado la pobreza urbana en Santiago de Chile (1977-2009), a partir de las transformaciones socioespaciales en las estructuras de consumo domiciliario, en el contexto de una gobernanza del agua de corte neoliberal?

Históricamente, la relación entre agua y pobreza tiene profundas raíces espaciales, es decir, el "lugar" donde los pobres habitan, generalmente ha tenido dificultades de acceso al agua potable en alguna de las fases de provisión de este servicio. En el caso concreto de Santiago ha sido así, y con mayor fuerza debido al rol del mercado en la política del suelo que se viene implementando desde el gobierno militar hasta la actualidad (Tironi, 2003).

Pflieger (2008), pone en relieve el importante aporte que ha hecho la evolución del acceso al agua potable, en la definición del tejido urbano de la ciudad de Santiago y sus reconocidas realidades de segregación y fragmentación. Sin embargo, la universalización del servicio de agua potable, ha desdibujado este vínculo entre agua y pobreza, pues hoy la ciudad tiene cerca de un 100% de cobertura, y aparentemente las realidades de exclusión referidas al sector sanitario requieren de otros indicadores para su medición.

Hace más de 15 años, Rodríguez (1994) exploró un nuevo ámbito de la relación agua y pobreza: la equidad en el consumo. Al parecer, el diseño del nuevo modelo de gestión del sector de agua potable, es funcional a la lógica del mercado, pero está desarticulado de las verdaderas capacidades de la demanda.

Rodríguez (1994), reconstruye la relación entre agua y pobreza en Santiago, y relocaliza el debate en torno a lo que él llama la "brecha de consumo", la cual, en la actualidad tiene plena vigencia y cuestiona la capacidad regulatoria del mercado del agua urbana por parte del Estado, en el contexto de esta privatización neoliberal.

A partir de esta nueva comprensión de la relación entre agua y pobreza, con una amplia base espacial y enfocada ya no desde la universalización de las redes sino de la capacidad de consumo, es importante anotar, en torno a la reflexión de Swyngedouw (2004), que en el fondo de este debate persiste la discusión sobre la ciudadanía y el derecho a la ciudad. Es en este contexto teórico donde se inscribe esta investigación, en la mercantilización o "commodification" (Swyngedouw, 2004) del agua urbana y cómo ésta es una muestra de la racionalidad que domina el desarrollo urbano actual que afecta la capacidad de quienes habitan la ciudad en constituirse en ciudadanos.

Bakker (2001) complementa a Swyngedouw, en términos de que esa mercantilización del agua en la ciudad se da aun con una presencia parcial del Estado, pues no se requiere una retirada total de éste para hacer efectiva la llamada "commodification". El caso chileno pareciera responder a ese patrón, en el cual el Estado no desaparece, sino que se refuncionaliza y genera un marco institucional dotado de nuevas reglas de juego para hacer del agua en la ciudad una mercancía; pues las características que Bakker describe en relación a cuáles son los actuales principios ordenadores del sector sanitario bajo racionalidad neoliberal, como la eficiencia económica y la base tecnocrática en la toma de decisiones; son los ejes de los procesos modernizadores que condujeron las reformas del sector en Chile desde 1977 hasta la actualidad.

Previo a la toma del control de los actores privados en el sector agua; existían deficiencias en conectividad y calidad, los cuales se traducían en términos de consumo, en bajos precios y mayor accesibilidad vía consumo, sobre todo para los sectores de bajos ingresos. Y, a partir de los procesos de modernización dados en la fase neoliberal, tal y como Zaki y Amin (2009) lo afirman, esta relación se invierte; pues se da un perfeccionamiento de los sistemas en términos de expansión y universalización de las redes y la

calidad del servicio se eleva de forma integral; pero esto tiene un efecto directo en la conformación del precio para el consumidor final.

El objetivo de este trabajo es aproximarse a los procesos de transformación de las condiciones de pobreza y exclusión en una ciudad como Santiago de Chile, en donde los estudios afirman que la reducción progresiva en el consumo de unidades físicas de agua es aparentemente uno de los principales efectos de la privatización del sector sanitario, que inició a finales de la década del setenta (Valenzuela y Jouravlev, 2007).

Para lograr esto, es importante comprender que el consumo de agua en la ciudad está condicionado por una serie de determinantes, y se constituye así en una estructura compleja, integrada por componentes socioeconómicos y territoriales. Para empezar, ¿por qué se habla de estructuras de consumo domiciliario?, debido a esta hipótesis básica de Kayaga *et al.* (2003), en la cual afirman que, para comprender bien el comportamiento del consumo de agua en los hogares, es preciso descomponerlo en patrones, pues existen múltiples determinantes que, al modificarse alguna de ellas, de la misma forma se modifica el resultado final (el consumo).

Es reconocer, como lo hacen Zhanga y Brownb (2005), que existen muchos factores que afectan la demanda y el consumo de agua residencial. Ellos distinguen variables de política, tecnológicas, ambientales y demográficas; a partir de ellas, para esta investigación, se han definido tres categorías o variables que van a ayudar a comprender mejor los comportamientos del consumo de agua potable en Santiago en el contexto de la privatización: 1. El sistema tarifario, 2. los ingresos y presupuesto familiar, y 3. el hábitat urbano residencial.

La primera determinante del consumo es el sistema tarifario. Se trata de un acuerdo técnico-político establecido por el modelo de gobernanza del agua en el país/ciudad, y en el contexto de la privatización en Chile, surge de una negociación entre la empresa privada y el Estado regulador. Kayaga *et al.* (2003) establecen una relación inversa entre las tarifas y el consumo.

Además, Davis (2005) en su reciente producción, hace un recorrido extenso por la historia de la participación de los actores privados en el sector sanitario, y es claro que a medida que crece su liderazgo, las tarifas se han incrementado progresivamente; y esto ha tenido un efecto claro en las características del consumo; el caso chileno no ha sido la excepción. Es por eso, que a la hora de descomponer la estructura interna del consumo domiciliario, este estudio va a iniciar estableciendo la relación existente entre el registro del consumo y el sistema tarifario.

La segunda determinante del consumo son los ingresos y presupuesto familiar. Los ingresos de los hogares en el área de operación de la empresa prestadora del servicio, los cuales están directamente asociados a la actividad económica de los jefes de hogar.

Kayaga *et al.* (2003) establecen una relación positiva entre los ingresos del hogar y el consumo de agua que registran.

Esta determinante resulta crucial para este trabajo, pues hay que recordar que el objeto de investigación es la pobreza, y en particular, las nuevas formas en que ésta se manifiesta. Chile, al ser un país con una economía emergente, que se ubica a la vanguardia del crecimiento económico de los países en vía de desarrollo, en su interior coexisten diversos tipos de pobreza. Las teorías acerca de la nueva pobreza urbana (Wilson, 1998), coinciden en que el elemento central que donde se cimientan las condiciones actuales de exclusión en la ciudad, se explican ante todo por el estado de desarticulación y precarización en que se encuentra el empleo, sobre todo en las clases medias y bajas de la economía.

La tercera determinante del consumo es la suma de elementos que configuran el hábitat urbano-residencial de los hogares, y tiene que ver con las características de la vivienda, el barrio, la comuna, y la ciudad en los cuales se emplazan estos hogares consumidores. En la literatura se encuentran al menos dos categorías (Kayaga *et al.* 2003) al interior de esta determinante que resulta muy importante en una Ciudad como Santiago, donde existen tantas tipologías habitacionales y el consumo de suelo también registra un alto grado de inequidad entre distintos grupos de ingreso. Por una parte, el consumo "indoor», o "puertas adentro", corresponde a ese tipo de consumo vital, el agua potable para cocinar, beber, para el uso en duchas y sanitarios, para el aseo en general. Y por otra parte el consumo "outdoor", o "puertas afuera" que tiene que ver con el área del predio no ocupada por la construcción de la vivienda, que en términos espaciales se traduce en jardines, piscinas, etc. (Jorgensen *et al.*, 2009).

Estas tres determinantes serán operativizadas metodológicamente en este trabajo iniciando por la presentación del resultado de una aproximación cuantitativa al proceso de reducción del consumo de agua que se viene describiendo en el territorio de la Región Metropolitana de Santiago en el marco de la privatización del sector sanitario, y mediante un análisis espacial de las dos primeras determinantes de consumo se responde a la primera pregunta operativa de investigación: ¿Cómo se inscribe en el espacio urbano del Gran Santiago este fenómeno de contracción del consumo domiciliario de agua potable?

El análisis espacial se realizará en tres momentos, y será la variable –escala–, su eje estructurante. El estudio se va a focalizar en un intento por desagregar los promedios de consumo domiciliario, y a medida que se amplía la escala, partiendo de los grandes territorios operacionales de las empresas sanitarias, pasando por indicadores de consumo comunal, y llegando hasta niveles de detalle mucho mayor como es la manzana e incluso los casos individuales localizados por dirección domiciliaria de los clientes; la intención es por un lado, medir los niveles de desigualdad socioterritorial en el consumo de agua potable y por otro lado, aproximarse a los patrones espaciales de localización de aquellos clientes que están consumiendo cada vez menos agua potable en Santiago de Chile.

La segunda parte de este trabajo, presentará los resultados de un estudio cualitativo acerca de la tercera determinante del consumo y responde a una segunda pregunta operativa de investigación: ¿Cómo se caracteriza el hábitat urbano residencial de esta "nueva pobreza" y qué relación se puede establecer con el infraconsumo de agua potable en la periferia urbana de Santiago?

Esta pregunta se abordará a partir de una etnografía urbana, continuando con la –escala- como hilo conductor, y cuyo desarrollo se divide en tres pasos. El primer paso metodológico consistirá en sumergirse en la periferia de la Comuna San Bernardo (al sur de Santiago), a través de una "descripción densa" (Geertz, 2001) del hábitat urbano residencial donde se localizan los más bajos consumos de agua en la Comuna. Luego se realizará una aproximación a una manzana a través de una serie de entrevistas estructuradas, la cual contiene una realidad compleja, que se define por la coexistencia de diversos tipos de acceso al mercado del agua; y finalmente, de esta manzana de estudio, se seleccionaron tres familias, y a mediante la reconstrucción se sus historias de vida se reconocieron esas diversas formas como se experimenta la pobreza en la ciudad.

Morfología de la inequidad en la distribución de agua potable en el Gran Santiago a partir de la composición empresarial y territorial del mercado sanitario y el consumo de agua potable en la RMS

El modelo de gestión por concesiones de los sistemas sanitarios urbanos en Chile y, en particular en la Región Metropolitana de Santiago, está diseñado de una forma que le permite a la compañía concesionaria (pública o privada) concentrar su actividad empresarial en un territorio de operaciones con una alta densidad poblacional; dejando a otros sistemas de gestión (comunitarios o estatales), la obligación de atender poblaciones rurales, o bien, expandir cobertura a nuevos asentamientos que queden por fuera de los contratos existentes.

El Grupo Aguas (de origen hispano-francés) ha consolidado una presencia empresarial en la Región Metropolitana de Santiago casi monopólica, controlando cerca del 90% de la producción de agua potable; sin embargo, aunque cuatro de las siete empresas más importantes que operan en este territorio pertenecen al mismo grupo empresarial, no se ha desarticulado la antigua división empresarial que separaba los territorios operacionales de la empresa estatal Emos, de las empresas privadas que atendían las comunas de altos ingresos al nororiente de la aglomeración.

Estas empresas, localizadas en los sectores de alta renta de la ciudad, aunque en términos comparativos atienden a una porción de la población mucho menor, registran un

consumo per cápita de agua potable mucho mayor que el promedio de la población que atiende Aguas Andinas o la estatal de Maipú. El consumo por mes de los clientes de estas compañías supera en más de 100 m^3 el promedio general de la región (Figura N° 1).

Figura N° 1
Promedio de consumo de agua potable por comuna en el territorio operacional de Aguas Andinas

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).

Para el análisis realizado al interior del territorio operacional de Aguas Andinas (Gran Santiago) la evidencia señala que en el Gran Santiago, las comunas que se destacan entre el grupo de aquellas que registran un promedio mayor de personas por hogar, son las comunas tradicionalmente pobres del sur y del occidente. Y en contraste, las comunas de menor tamaño promedio de hogar, son las comunas donde se ha dado el desarrollo inmobiliario en altura más importante del centro y nororiente de la aglomeración.

En cuanto al consumo de unidades físicas de agua al interior de la concesión de Aguas Andinas, la evidencia demuestra que en toda el área de operaciones, el promedio de consumo para todo el territorio operacional de Aguas Andinas, se contrajo en un 7% durante el periodo 2005-2009.

Los consumos por cliente (ver Figura N° 1) que están por encima del promedio de la concesión, corresponden a comunas que se localizan en el nororiente de la ciudad, don-

de según la encuesta Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), se encuentran los mayores promedios de ingresos autónomos por hogar. Y en oposición, los clientes en promedio comunal, que consumen por debajo del promedio del área de estudio tienen como característica espacial, una localización en el poniente de la aglomeración urbana, donde se localizan los menores promedios de ingresos autónomos por hogar.

En términos generales, se ve una correspondencia entre promedio de unidades físicas de agua potable consumidas y el nivel de ingresos de los hogares que en promedio componen las comunas analizadas.

En cuanto al análisis relativo a los montos facturados en las comunas pertenecientes a la concesión de Aguas Andinas hay que iniciar concluyendo que todas las comunas de forma independiente (algunas en mayor y otras en menor proporción) tienen un incremento de su facturación durante el periodo 2005-2009. En promedio, para los clientes de la concesión en estudio, la evidencia muestra que sus cuentas se incrementaron un 33,9% en términos corrientes, que después de corregir este dato por la inflación registrada en Chile durante ese periodo, el incremento real de las tarifas fue de un 9.9%.

Para los clientes de las comunas pertenecientes grupo de cosumidores de altos ingresos y bajo tamaño promedio de hogar, pagar el servicio de agua potable y alcantarillado representa menos del 1% de sus ingresos y, en contraste, las comunas del grupo de clientes con bajos ingresos pero alto tamaño promedio de hogar, pagan aproximadamente el 8% de sus ingresos por el mismo servicio público.

A propósito de la asignación del subsidio estatal para el consumo de agua potable en el Gran Santiago, en términos generales, el rango del porcentaje de clientes que recibió subsidio estatal durante febrero de 2009 oscila entre el 1% y 25% del total de los clientes de la concesión de Aguas Andinas. El porcentaje de los clientes de la toda la concesión está en 8%.

Se observa una congruencia sólida en que los subsidios estatales para el consumo de agua potable están siendo entregados mayoritariamente, en términos de cantidad de clientes y en volumen de agua, a las comunas que menor promedio de consumo y facturación describieron para febrero de 2009.

Por otra parte, a pesar que el promedio de unidades físicas consumidas por cliente fue 21.08 m^3, la medición de la brecha de consumo al interior de la concesión de Aguas Andinas señala que, dentro de los territorios comunales, los diferenciales en consumo son altos, llegando a un máximo de brecha de consumo de casi 110 m^3.

En cuanto a los clientes que describen el 5% de menor consumo en la ciudad se puede concluir, que los hogares con una estructura familiar de más de una persona, habitan en comunas que describen una facturación entre 2,5 m^3 y 3 m^3 por cliente por mes.

En un primer ejercicio, eminentemente espacial, se puede afirmar que los clientes pertenecientes al percentil 5 de consumo de agua potable, que registran un consumo mensual de agua potable igual o menor a 3,2 m^3, y están distribuidos en el trazado urbano de la sección de la comuna de San Bernardo que está incluida dentro de la concesión de Aguas Andinas (Gran Santiago), tiene claramente un patrón de localización identificable con un sistema espacial centro-periferia, donde la gran mayoría de estos clientes se localizan en la periferia, sobre todo en el costado oriental de ese núcleo urbano.

En cuanto a la densidad poblacional, se concluye que existe una correspondencia entre la localización de este grupo de clientes y las mayores concentraciones de población en la comuna; la mayoría de ellos se encuentran localizados dentro de manzanas que registran promedios superiores a 187 habitantes por hectárea. Además, dentro del tamaño promedio de hogar de San Bernardo (3,84 personas), la gran mayoría de ellos habitan manzanas que registran entre 4 y 5 habitantes por hogar.

En cuanto a la edad promedio de los habitantes de las manzanas donde se localizan estos clientes de bajo consumo, se puede afirmar que tienen una tendencia leve a localizarse en manzanas donde en promedio vive más población entre 0 y 13 años que en el resto de la comuna; situación que se radicaliza un poco con la población cuya edad supera los 65 años. Además, se observó una clara relación entre la localización de los clientes pertenecientes al percentil 5 de consumo de agua potable en San Bernardo, con la concentración de manzanas en cuyo interior habita un número de personas con acceso a la educación superior considerablemente menor que en el centro de la comuna.

Cuando se hace referencia a actividades laborales que requieren una mano de obra menos calificada, se observa una correspondencia entre la concentración de estos trabajadores y los bajos consumos de agua potable. En contraste, cuando se observan actividades económicas que requieren un más alto nivel de preparación, no existe una relación evidente con la localización de estos bajos consumidores de agua potable.

En términos de la caracterización de la vivienda donde habitan los clientes en estudio, se puede iniciar afirmando que los más bajos consumos de agua potable en la comuna, se encuentran estrechamente vinculados con los años de construcción de la edificación, siendo los sectores más jóvenes y menos desarrollados, los mayores receptores de estos bajos consumidores. Otra constatación que se puede hacer, es que la edad de las edificaciones en la comuna no se refleja necesariamente en el desarrollo vertical de las mismas, pues San Bernardo es fundamentalmente una comuna que se ha desarrollado en un solo piso; y al igual que con la calidad de edificación promedio toda la comuna tiene una calidad media, sin distinción para las manzanas donde se registra un bajo consumo de agua.

En términos del factor vivienda, hay que resaltar que las zonas de mayor concentración de superficie destinada a la producción de vivienda básica tiene una alta frecuencia de localización de clientes de bajo consumo de agua potable. Y en cuanto al déficit

habitacional, San Bernardo es una comuna bastante heterogénea y, aparentemente, no se evidencia una relación estrecha de este factor con los patrones de localización de los menores consumos de agua potable.

En cuanto al acceso a servicios públicos, estos clientes del percentil 5 de consumo de agua potable en San Bernardo, claramente pertenecen a un sector de la ciudad que está cercano a alcanzar un nivel de universalización en la conexión a las redes urbanas de agua potable, alcantarillado y electricidad; existen sí, en la comuna algunos fragmentos del territorio con presencia de micro campamentos, pero estos frecuentemente comparten una conexión de agua potable entre varios hogares, y esto hace que como se trata de un solo cliente, tenga un alto consumo y esté por fuera de la población objeto de este estudio cuantitativo[2].

La superficie predial de las viviendas que habitan los clientes de bajo consumo en San Bernardo presentó básicamente dos características: Una primera situación que corresponde a viviendas independientes localizadas en manzanas con una estructura predial asociada a unidades habitacionales básicas y, simultáneamente, una segunda situación relacionada con otras localizaciones en proyectos habitacionales con una concepción de la propiedad de carácter común, en propiedad horizontal. Ambas situaciones, suponen una muy baja asignación de suelo para cada hogar.

Esto se complementa con el análisis de la ocupación promedio de los predios, que en el caso de estos clientes es relativamente alta en la zona urbanísticamente consolidada de la comuna San Bernardo. Esto, ante todo demuestra que se trata de viviendas con muy baja destinación de suelo al uso de jardines o patios.

De los "con techo" a los "con agua": Emergencia de una nueva pobreza urbana en Santiago de Chile

Esta segunda parte de la investigación se desarrolló a través de una aproximación cualitativa, que tomó como referencia teórica el concepto de "los con techo" formulado por Rodríguez y Sugranyes (2005), con el cual se genera un debate en torno a los nuevos desafíos en términos de inclusión social referidos a los efectos de la política de vivienda social, aplicada en las últimas décadas en Chile. Con la noción de "los con techo", se abre una vertiente de estudios que, sin desconocer los avances que ha logrado este país en términos de reducción de la pobreza, hace énfasis en esas nuevas manifestaciones de la desigualdad que están emergiendo en esta fase del capitalismo global (Figura Nº 2). Esta segunda parte del estudio, cuyo sujeto etnográfico son "los con agua", pretende aportar a este propósito.

[2] Estos casos especiales, serán abordados en segunda parte de esta investigación, cuya metodología cualitativa permitirá aproximarse a estas situaciones que escapan de los registros de las empresas sanitarias.

Pero ¿quiénes son los "con agua"?

A lo largo de este trabajo se ha insistido que la evolución del acceso al agua en Santiago está llegando a un nivel de cobertura prácticamente universal desde hace más de dos décadas, con niveles algo menores en el caso de la red urbana de alcantarillado y bastante más bajos en cuanto al tratamiento de aguas servidas. Solamente en campamentos, la cantidad de familias que en el año 2007 no contaban con conexión a la red de agua potable en toda el área metropolitana de Santiago, no superaba las 2.500[3]; un número así, nunca deja de ser importante, pero demuestra que el diseño del mercado del agua de Chile ha sido muy eficiente a la hora de garantizar acceso a la conexión física de este bien básico.

Desde la perspectiva de este trabajo, es adecuado preguntarse acerca de qué forma se llega a esa expansión y cuáles son sus posibles efectos. Anteriormente se describió que el formato institucional y de gestión elegido fue el de la privatización del servicio, sin embargo, aunque dentro del esquema previo de la administración pública de los sistemas urbanos de agua potable se lograron muy altos niveles de cobertura, esta última fase de expansión estuvo orientada desde una perspectiva empresarial y de mercado.

Figura N° 2
División real entre vieja y nueva pobreza urbana, en el Borde nororiente de la Comuna San Bernardo

Fuente: Colección personal de Marcelo Grez, 2010

3 Fuente: http://www.untechoparachile.cl/subsitios/cis/web/investigaciones/catastro.html

A través de esta etnografía realizada en la periferia comunal de San Bernardo, donde se registran los más bajos consumos de agua potable, se constató esa realidad que conceptualizan "los con techo", desarrollos habitacionales interiores que cubren la necesidad básica de la vivienda, pero sin espacio público de calidad. En distintos grados y complejidades se percibieron procesos de privatización del espacio público por parte de los pobladores, como es el caso de las vías que aparentemente en su diseño urbano original hacían parte de la estructura de movilidad de la comuna, y ahora son controladas por la vecindad de un pasaje o calle. El entorno vial de estos hogares es altamente degradado, cuantitativamente suficiente con una buena sección, pero cualitativamente descuidado, sin diseño, un basural.

En diversos momentos de la observación se destacó un gran número de adultos jóvenes en edad laboral activa que hacen uso del espacio público en día de semana, en horarios "productivos". Es latente en esta periferia la desarticulación que sus pobladores tienen de las estructuras laborales que ofrece la ciudad. La vereda es el espacio de publicidad de las destrezas que ofrecen los pobladores para sobrevivir, como un claro ejemplo de las múltiples estrategias de adaptación que implementan los pobres para articularse a los mercados marginales que se generan en estos territorios. En los conjuntos habitacionales tipo "*Block*", ante la ausencia de antejardines propios, los espacios comunes de circulación son utilizados para actividades del hogar tipo "*outdoor*".

La vereda es el espacio en disputa, entre el espacio público precario de esta periferia comunal y el espacio privado que cada vivienda reproduce a lo largo del tiempo y la historia familiar. El cerramiento es en este análisis, el hallazgo de una estructura móvil, dinámica, que moldea una frontera borrosa entre el espacio público y privado. Además contiene en sí mismo un lenguaje de distinción, en él se puede interpretar el grado de éxito económico que ha tenido el hogar en su proyecto de vida familiar. En los blocks de tres pisos surgen unos cerramientos internos no planificados por la política habitacional. Al igual que en los bordes de la periferia analizada, algunos departamentos se "apropian" de espacios comunales a partir de las ventajas que otorga su localización.

En cierto sentido, estos antejardines desconectan, y generan en diversos grados de complejidad, áreas discontinuas en el sector, inhabitadas durante el día, y oscuras y peligrosas durante la noche. Pequeños mundo privados, ciegos, no hay nada que ver, en algunos casos asoman algunas ramas de supuesto jardines, supuestos porque no se pueden ver, porque no quieren ser vistos. En algunos antejardines se desarrolla el formato clásico de tienda de barrio que emerge en esta periferia, como una clara estrategia de adaptación de estos hogares en búsqueda de insertarse marginalmente en los circuitos económicos de la ciudad.

El grado de evolución de las fachadas marca una distancia respecto al punto de partida de la vivienda en su planteamiento original. Contienen en si mismas un lenguaje simbólico de distinción respecto a su entorno barrial. Los diseños originales de los blocks son modificados por sus habitantes, se ocupan áreas comunes para ampliar los espacios

privados de departamentos, las ampliaciones se hacen cerradas al exterior, el objetivo es incrementar el área original.

Concentrando el estudio etnográfico en una manzana de la periferia comunal de San Bernardo, se encuentra un territorio donde el Estado construyó una unidad sanitaria que hoy yace oculta bajo los desarrollos individuales que refuerzan ese "crecimiento hacia dentro" encontrado en todo este estudio etnográfico. Desde esta perspectiva, la investigación encontró que existe más de una forma de acceder al agua potable en Santiago de Chile, así como existe más de una manera de tener vivienda en la ciudad; en este sentido, nos encontramos con pobladores, que a pesar de tener "resuelta" la situación de la vivienda, en términos de propiedad y de acceso a servicios básicos, su mayor deseo es migrar a otras zonas de la ciudad o del país.

Entonces, en esta escala de análisis es sugerente continuar explorando el aporte que puede ser el estudio de los "con agua" en el debate actual sobre los "con techo"; pues al parecer, discutir acerca de nuevas formas de pobreza urbana en Chile obliga a analizar con detalle el papel que ha desempeñado la política de vivienda social y cómo ésta ha reconfigurado en términos de actores políticos y las relaciones entre el Estado, el sector privado, y la sociedad civil.

Ante un desempeño del sector de agua potable que ha sido evaluado con un alto nivel de eficiencia, se observa en contraste, un progresivo desvanecimiento de la presencia de las instituciones del Estado en este tipo de sectores marginales de la ciudad. La municipalidad, que en otros tiempos concentraba los intereses ciudadanos, va siendo despojada de sus atribuciones para aportar en el desarrollo económico y social de sus electores.

Cuando el gobierno local es suplantado por instituciones del mercado en sectores estratégicos como el agua y el saneamiento, es normal que en la cotidianidad de los pobres vaya ganando más espacio el mercado en sus diferentes niveles de acción, y, simultáneamente, el Estado, los derechos y la construcción de ciudadanía vayan desapareciendo poco a poco.

Es por eso, que en esta escala se hace evidente la contraposición de conceptos que coexisten en la relación agua / pobreza. Profundizar en la diferencia que existe entre la lógica de la expansión y la perspectiva de la inclusión, puede dar luces para comprender esta relación en un ámbito espacial más específico donde se localiza la pobreza en Santiago.

Se constató el enorme peso que tienen las realidades de empleo e ingresos en la forma cómo los pobres habitan la ciudad, y cómo, las diferencias que dentro de una manzana pueden presentarse en este tema, tienen una gran incidencia en términos de la constitución de las viviendas, en términos físicos de la construcción y del mobiliario. Además, aunque apareció esporádicamente en el estudio, el desempleo y otras formas de subempleo, generan nuevas modalidades de permanencia en la vivienda en días y

horas no habituales dentro de la lógica del empleo pleno, las cuales traen consigo, nuevas formas de consumo en general, y en particular del sector agua potable.

Para terminar, como resultado de las tres historias de vida que se reconstruyeron en la manzana en estudio, se constató la naturaleza plural de la pobreza en la ciudad, en un espacio urbano realmente pequeño, coexisten diversos tipos de pobrezas, y por lo tanto, diversas estrategias de adaptación hacia las mismas.

Las aproximaciones de tipo etnográfico no permiten establecer generalidades (no es su objetivo), al contrario, en este estudio han permitido constatar la multiplicidad de valores que están involucrados en los estudios sobre pobreza urbana.

Cada historia de vida da cuenta de esas diversas estrategias de adaptación con las cuales los pobres se han ido enfrentando a las novedosas versiones de exclusión y marginación que la ciudad reproduce. El espacio microscópico del predio (de la escala humana/cotidiana), como universo que contiene la nueva pobreza urbana, pues esta aparentemente se "camufla" en la ciudad construida.

En este punto cobra vigencia la necesidad de continuar este tipo de aproximaciones etnográficas, para escuchar directamente de la fuente original, como lo fue en el caso de las historias de vida de los informantes, lo que significa ser pobre en la ciudad en la actualidad.

CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, esta investigación demuestra que los avances en eficiencia y mejoramiento integral del servicio sanitario a partir del proceso de privatización, no ha permitido reducir la brecha de consumo, ni las inequidades en la producción de agua por habitante entre las empresas que operan en la Región Metropolitana de Santiago.

Los altos consumidores de agua potable de la concesión de Aguas Andinas, registran también los promedios de hogar más pequeños; además, en términos comparativos son, a quienes en términos de sus ingresos, el servicio les resulta mucho más económico que al resto de la ciudad en términos proporcionales; y por otra parte, los clientes que están por debajo del promedio de consumo de unidades físicas de agua potable en la concesión, pertenecen a un grupo de comunas con un tamaño promedio de hogar superior en el área de estudio; además son comunas donde, respecto de sus ingresos promedio, el agua les resulta mucho más costosa que al resto de Santiago en términos proporcionales.

De la misma manera, al caracterizar el hábitat urbano residencial de los menores consumidores de agua potable (periferia comunal de San Bernardo), se observan unos

territorios con una fuerte vocación residencial, pero desarticulados de la estructura de oportunidades que ofrece la ciudad, con precariedad en su red de servicios y usos complementarios, describiendo una periferia comunal, que proporcionalmente es más densa y donde mayoritariamente se localizan los bajos ingresos.

Por consiguiente, el empleo y su capacidad de constituir el proyecto familiar, sin duda alguna, es el factor determinante en la construcción del concepto de nueva pobreza urbana, pues aparentemente la ciudad capitalista resolvió el acceso al agua en términos estructurales (distribución y recolección), pero profundizar en el ámbito del consumo, y lo que esto representa para una familia pobre, puede ser otra clave para comprender nuevas formas de exclusión en la ciudad.

En síntesis, el hallazgo central de esta investigación señala que -el acceso- como indicador ha sufrido para los estudios urbanos una suerte de desgaste y que en la actualidad no representa un dato significativo para medir las condiciones de inequidad en una sociedad urbana como la chilena. De otra parte, -el consumo- sobresale como un "nuevo" indicador que devela las circunstancias de vida de los pobres en esa ciudad contemporánea, que si bien, les ofrece posibilidades de inserción en términos de acceso a las redes físicas del sistema, les excluye a través de mecanismos de mercado como las tarifas y la relación de estas con sus ingresos, en un claro proceso de mercantilización (Winpenny, 1994: 110) de un bien básico como es el agua en la ciudad.

Referencias bibliográficas

- BAKKER, K. Paying for water: water charging and equity in England and Wales. Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, 2001, N° 26, p. 143-164)
- BAUER, C. J. Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile. Ecología y medio ambiente. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2002.
- DAVIS, J. Private-sector participation in the water and sanitation sector. Annual Review Environmental Resources, 2005, N° 30, p. 145-83.
- FIGUEROA, O. Infraestructura, servicios públicos y expansión urbana en Santiago. En: DE MATTOS, C.; DUCCI, M.E.; RODRÍGUEZ, A. y YÁÑEZ WARNER, G. (Editores). Santiago en la globalización: una nueva ciudad? Santiago de Chile: SUR Corporación & EURE Libros, 2004.
- GEERTZ, C. Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura. En: GEERTZ, C. (editor). La interpretación de las culturas. Barcelona: Gedisa, 1989, p. 19-40.

- JORGENSEN, B.; GRAYMORE, M. & O'TOOLE, K. Household water use behavior: An integrated model. J. Environ. Manage, 2009, N° 91, p. 227-236.
- KAYAGA, S.; CALVERT, J. & SANSOM, K. Paying for water services: effects of household characteristics. Utilities Policy, 2003, N° 11, p. 123–132.
- MORANDÉ, F. y DOÑA, J. Los servicios de agua potable en Chile: condicionantes, institucionalidad y aspectos de economía política. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997.
- PFLIEGER, G. Historia de la universalización del acceso al agua y alcantarillado en Santiago de Chile (1970-1995). Eure, 2008, Vol. XXXIV, N° 103, p. 131-152.
- RODRÍGUEZ, A. Cuatro historias de servicios urbanos en América Latina y una explicación. En: PUNCEL CHORNET, A. Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades. Valencia: Col·lecció oberta, Universitat de València, 1994.
- SISS Superintendencia de Servicios Sanitarios (De 1999 a 2007). Informes anuales de gestión.
- SWYNGEDOUW, E. Social power and the urbanization of water: flows of power. Oxford: Oxford Univ. Press, 2004.
- TIRONI RODÓ, M. Nueva pobreza urbana: vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985 - 2001. Santiago de Chile, Ril Ed., 2003.
- VALENZUELA, S. y JOURAVLEV, A. Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes del desempeño. Santiago de Chile: Serie: Recursos naturales e infraestructura, CEPAL, 2007.
- WILSON, W. J. When Work Disappears: New Implications for Race and Urban Poverty in the Global Economy. London: Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics, CASE paper, 1989.
- WINPENNY, J. Managing Water as an Economic Resource. London: Routledge, 1994.
- ZAKI, S. & NURUL AMIN, A.T.M. Does Basic Services Privatisation Benefit the Urban Poor? Some Evidence from Water Supply Privatisation in Thailand. Urban Studies, 2009, N° 46, p. 2301-2327.
- ZHANGA, H. & BROWNB, D. Understanding urban residential water use in Beijing and Tianjin, China. Habitat International, 2005, N° 29, p. 469-491.