

1 - Este texto presenta una parte de los resultados del proyecto de investigación *Conflictos de contenido ambiental y territorio en el Gran Santiago: análisis del papel de los conflictos en la construcción y gobernanza de los territorios, 2013-2016, financiado por CONICYT - FONDECYT - Proyecto Postdoctorado n°3140503. Agradezco a Paloma Charpy por su participación a este trabajo como asistente de investigación.*

CONFLICTOS, AUTOPISTAS URBANAS Y DISCURSOS SOBRE LA (IN)JUSTICIA EN SANTIAGO DE CHILE¹

Conflicts, urban highways and discourses on (in)justice in Santiago (Chile)

Conflitos, autoestradas urbanas e discursos sobre a (in)justiça em Santiago do Chile

RESUMEN

La lucha contra la construcción de autopistas urbanas ha sido un caso emblemático de la movilización ciudadana post-dictadura en la capital chilena, dando lugar a un debate sobre la justicia en la ciudad. Considerando que lo que distingue la desigualdad de la injusticia es que haya alguien para protestar o por lo menos constatar que esta desigualdad no es justa, nos enfocamos en estudiar los discursos y representaciones de la justicia. En este artículo analizamos, a partir del caso del proyecto de autopista Vespucio Oriente en Santiago de Chile, cómo se ha movilizado y ha ido evolucionando la noción de (in)justo en los discursos publicados en medios de prensa escritos.

Palabras Clave: autopistas urbanas, justicia espacial, escalas.

RESUMO

A briga contra a construção de autoestradas urbanas foi um caso emblemático da mobilização de cidadãos poste-ditadura no capital chileno, dando lugar a um debate sobre a justiça na cidade. Considerando que o que distingue a desigualdade da injustiça é que há alguém para protestar ou pelo menos verificar que esta desigualdade não é justa, nós focalizamos estudando os discursos e representações da justiça. Neste artigo analisamos, a partir do caso do projeto de autoestrada Vespucio Oriente em Santiago do Chile, como foi mobilizada e evoluiu a noção de (em)justiça nos discursos publicados em imprensa escrita.

Palavras-Chave: autoestradas urbanas, justiça espacial, balanças.

ABSTRACT

The fight against the construction of urban highways has been an emblematic case of post-dictatorship citizen's mobilizations in the Chilean capital and has given place to a debate on justice in the city. Considering that injustice is different from inequality as there is someone to protest or at least to state that this inequality is not fair, we focus in studying the discourses and representations of justice. In this article, we analyze, taking the case of the project of highway Vespucio Oriente in Santiago of Chile, how the notion of (in)justice has been mobilized and has evolved in the discourses published in written medias.

Keywords: highways, spatial justice, scales.

Introducción

Desde las últimas décadas, el modelo económico neoliberal chileno ha acentuado la presión sobre los espacios urbanos y periurbanos. La ciudad de Santiago de Chile enfrenta una serie de desafíos medio-ambientales en conjunto con una fragmentación socio-ambiental, una fuerte expansión territorial y conflictos de uso de suelos. En este contexto, los conflictos se han multiplicado en la esfera local: las comunidades afectadas se organizan y se movilizan cada vez más para defender sus territorios y su medioambiente. La lucha contra la construcción de autopistas urbanas ha sido un caso emblemático de la movilización ciudadana post-dictadura en la capital chilena. Desde la implementación, a principio de los años noventa, por parte de los gobiernos democráticos del sistema de autopistas concesionadas, varios proyectos han sido contestados por parte de los ciudadanos y han sido parte del debate sobre la injusticia en la ciudad.

El objetivo de este artículo es estudiar, tomando el caso del proyecto de autopista Vespucio Oriente, cómo se moviliza el concepto de (in)justo en los discursos. En el caso de las autopistas urbanas en Santiago, el tema de la (in)justicia ha sido analizado sobre todo en el marco de la denuncia de la implementación de políticas desiguales por parte del Estado y de sus impactos (negativos) en los espacios afectados y la vida de sus habitantes. Sin embargo, las representaciones y discursos merecen también una atención particular para entender cómo se construye la noción de (in)justo y cuáles son los juegos y estrategias de los actores en relación a estos conceptos. Acordamos con Liebler y Musset (2010) que “lo que distingue la desigualdad de la injusticia es precisamente que haya alguien para protestar o por lo menos constatar que esta desigualdad no es justa”, por lo cual se deben estudiar discursos y representaciones. La noción de (in)justicia tiene que ser abordada en su subjetividad, es decir, como una representación que construye una realidad social y como un elemento de estrategia de los actores (MUSSET y PIERMAY, 2014).

Nos enfocaremos en los discursos de los decisores políticos y líderes de opinión en reacción a la oposición de los habitantes frente al proyecto de autopista Vespucio Oriente, para ir más allá de un análisis de tipo NIMBY (Not in my backyard), es decir más allá de una descripción del sentimiento de injusticia vivido por los veci-

nos frente a las externalidades negativas del proyecto. El tema de la injusticia es un tema tradicional de las organizaciones y movimientos sociales y nos interesa entender aquí cómo está movilizado y cómo evoluciona en los discursos dominantes. Nuestra fuente principal son los discursos publicados en medios de prensa escrita², emitidos por alcaldes, intendentes, diputados, ministros, expertos, editorialistas y columnistas³, complementados por entrevistas semi-directivas. Cabe destacar que analizamos en este artículo solamente los discursos que mencionan directamente la (in)justicia.

1. Autopistas urbanas e (in)justicia

El debate alrededor de la justicia urbana surgió, en un principio, entre investigadores de países del Norte que “reaccionaban de manera particular contra la depredación de programas de financiación estatal destinados a la construcción de autopistas y renovación urbana” con efectos negativos en los barrios de bajos ingresos (FAINSTEIN, 2013). Este tema ha dado lugar a una importante literatura en Europa y sobre todo en América del Norte. En Estados Unidos, ha sido abordado en relación a la injusticia en el contexto de las freeway revolts, siendo la de San Francisco en 1959 la primera, más larga y famosa (JOHNSON, 2009). Esta literatura sobre las freeway revolts (MOHL, 2004; JOHNSON, 2009; AVILA, 2014, entre otros) insiste en la aceleración del movimiento de oposición a las autopistas cuando éstas empezaron a entrar, en los años sesenta, en las ciudades, implicando la destrucción de casas y barrios, el desplazamiento de poblaciones e impactos ambientales consecuentes. Estos movimientos, apoyados por urbanistas como Lewis Mumford, Jane Jacobs o Herbert Gans, coincidieron con la lucha por los derechos civiles, sobre todo en las ciudades del norte del país, pues, generalmente, los trazados de autopistas privilegiaban pasar por los barrios afro-americanos (MOHL, 2004). En Washington D.C., por ejemplo, el lema de oposición fue “No more white highways through black bedrooms”. Esta desigual localización de las infraestructuras con externalidades negativas, y su sobrerrepresentación en barrios poblados por minorías raciales y/o sectores de escasos recursos, ha sido uno de los puntos de lucha del movimiento de justicia ambiental desarrollado en Estados Unidos a partir de los años setenta. Las

2 - En Chile, la prensa escrita está concentrada fundamentalmente en dos grupos periodísticos (*El Mercurio* y *Copesa*), por lo que no existe mucha pluralidad en la información escrita.

3 - Los discursos que analizamos aquí son extraídos de artículos de prensa publicados en periódicos chilenos. Realizamos una base de datos de los artículos del diario nacional *La Tercera* sobre los conflictos en Santiago en los años 2013-2014 a partir de una revisión manual, y la ampliamos con una búsqueda en la web sobre el proyecto de Autopista Vespucio Oriente para abarcar el periodo 2005-2015 y una diversidad de medios de comunicación.

autopistas han sido también acusadas de dividir el espacio y de aislar voluntariamente algunos barrios o comunidades.

En Chile, la relación entre autopistas e injusticia apareció más recientemente en la literatura, con la construcción de las primeras autopistas urbanas concesionadas. En los años noventa, después del regreso a la democracia, el gobierno chileno adoptó la Ley de Concesiones y creó la coordinadora de concesiones en el Ministerio de Obras Públicas para resolver el déficit en infraestructura en el país y en su capital, argumentando que el Estado no tenía recursos para este fin. El principio de las concesiones es bien conocido: una empresa se encarga de la construcción, reparación y/o conservación de una obra pública a cambio de su explotación. Se sustenta en una asociación del Estado con los privados (Asociación Público Privado) y el Estado otorga un subsidio a la empresa privada para cubrir una parte de los costos de construcción. Bajo este modelo se construyeron primero autopistas inter y luego intra-urbanas. Es un negocio lucrativo para las empresas multinacionales a cargo de estas concesiones: cobran peajes con montos variables según las horas y días de mayor frecuentación. Además, estas autopistas han sido rápidamente saturadas, por lo cual las empresas han introducido tarifas más altas para desincentivar el tráfico creado por ellas mismas, aumentando los costos para los habitantes de la periferia, quienes muchas veces no tienen otra alternativa para ir al centro de la ciudad (ROMERO, 2009).

En reacción a la aplicación de esta nueva política de concesiones viales, la cual no incluye mecanismos obligatorios y vinculantes de participación ciudadana, los habitantes se organizaron. A finales de los años noventa y principios de los años 2000, la oposición a la autopista Costanera Norte, primera autopista urbana concesionada, es un hito que marcó un antes y un después en la historia del movimiento ciudadano en la ciudad de Santiago (SABATINI et al., 2000; DUCCI, 2004; ALVAREZ ROJAS, 2014). Este proyecto generó una fuerte movilización canalizada en la coordinadora “No a la Costanera Norte”, la cual empezó en la comuna de Providencia y logró evitar la destrucción de barrios centrales, algunos patrimoniales, a través del cambio de una parte del trazado y su desplazamiento al cauce del río Mapocho. A este caso se suma el de la autopista Acceso Sur, construida en trinchera y dividiendo literalmente las comu-

nas de bajos ingresos del Sur de Santiago. Los estudios destacaron sus fuertes externalidades negativas para los vecinos de los barrios involucrados, especialmente en cuanto a movilidad (LANDON y MORENO, 2011; LANDON, 2013).

La autopista Acceso Sur ha sido comparada con Costanera Norte, como la autopista de los pobres vs. la autopista de los barrios ricos (ver figura 1). Santiago presenta altos índices de segregación y diferenciación socio-espacial, dibujando una clara demarcación entre zonas ricas y zonas pobres (HIDALGO, 2004; DE MATTOS, 2002; DUCCI, 2000). Esta geografía social de la ciudad se caracteriza por “el cono de alta renta”, que corresponde a las comunas de Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea, La Reina, Providencia, Ñuñoa y Santiago, donde se concentra la mejor oferta de servicios, comercio, acceso a salud, a educación, a infraestructura pública, etc. Este cono de renta alta es también el que concentra las mayores superficies de áreas verdes urbanas por habitante (REYES y FIGUEROA, 2010; IRARRÁZVAL, 2012). Denominada “autopista de la injusticia” (LANDON y MORENO, 2011), Acceso Sur consagró el tema de la injusticia social, espacial y ambiental, porque atraviesa siete comunas del Sur de Santiago, con altos grados de vulnerabilidad y exclusión social. Adjudicada en 1999, con una inauguración prevista en 2003, esta autopista fue finalmente abierta a la circulación en 2010 después de problemas de trazado, falta de coordinación y de la oposición de los habitantes de las comunas de La Pintana y La Granja (LANDON y MORENO, 2011).

Después de este, nuevos proyectos de autopistas urbanas han sido desarrollados en Santiago en los años 2000, marcados por los conflictos generados por Costanera Norte y Acceso Sur, y por el tema de la injusticia, como es el caso del proyecto Vespucio Oriente. El proyecto de autopista urbana Vespucio Oriente, que nos interesa aquí, tiene como objetivo cerrar el anillo periférico en este tramo faltante (ver figura 1). El sistema de autopistas en la capital chilena se organiza con un eje norte-sur (Autopista Central) y un eje oriente-poniente (Costanera Norte), con un periférico (Autopista Américo Vespucio). Este sistema se planificó en el Plan regulador Intercomunal de Santiago de 1960 (PRIS6) propuesto por el arquitecto Juan Parrochia (MORA y GRENE, 2005). El anillo de circunvalación Américo Vespucio está actualmente con-

cesionado en su casi totalidad faltando sólo el tramo llamado Américo Vespucio Oriente (AVO), siendo el que cruza barrios de clase alta y media de la ciudad (Huechuraba, Vitacura, Las Condes, La Reina, Peñalolén). La controversia generada por el proyecto de cerrar el anillo de Vespucio empezó en el año 2005, cuando el Ministerio de Obras Públicas comenzó

a evaluar la construcción de una autopista concesionada en el sector oriente, para cerrar el anillo de Vespucio, entre El Salto y la rotonda Grecia.

2. 2006-2007: primeras movilizaciones frente a la destrucción del parque Américo

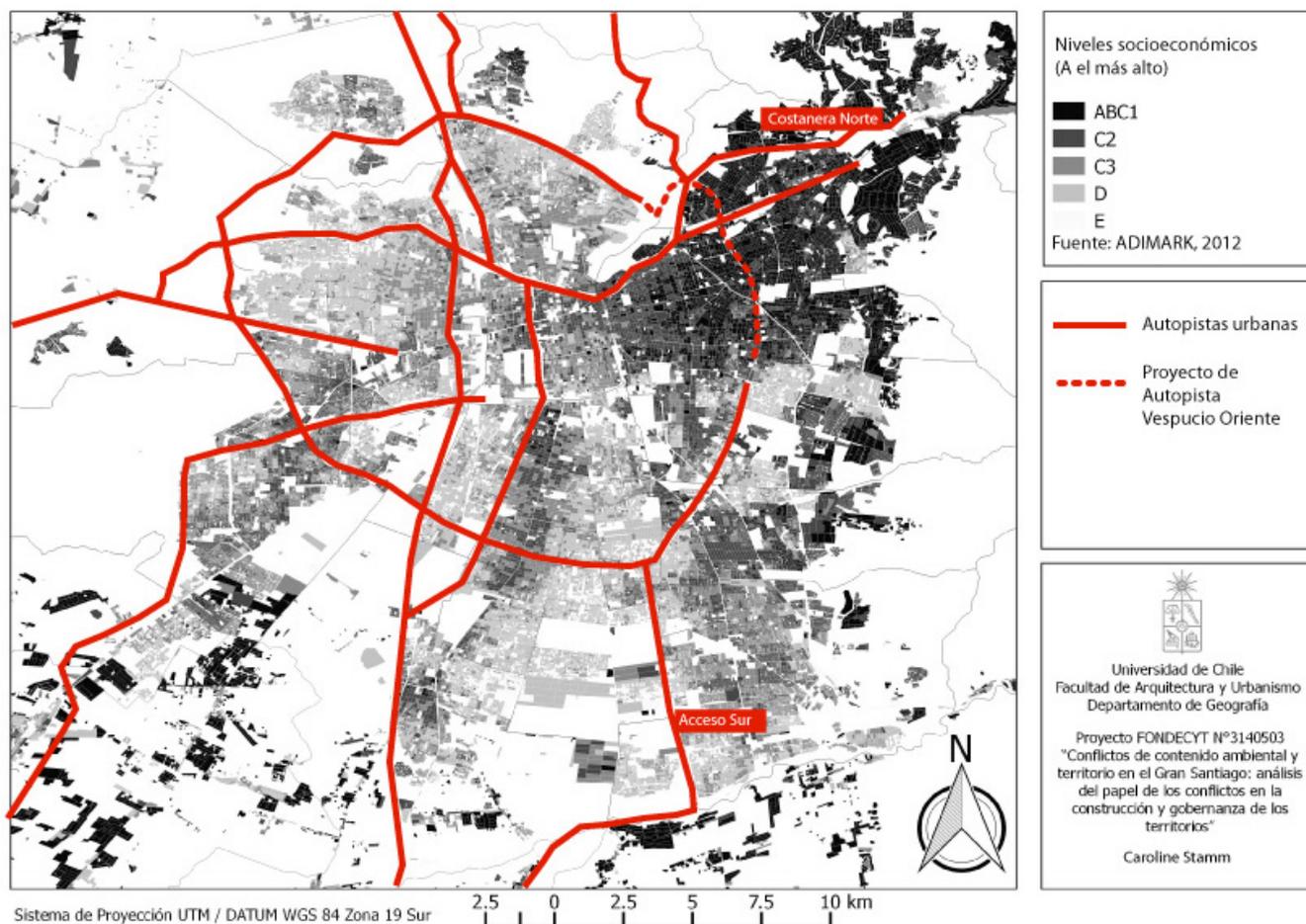


Figura 1: Autopistas y distribución de las categorías socio-económicas en Santiago de Chile

Vespucio y primeros discursos sobre la injusticia

El proyecto Vespucio Oriente consideraba inicialmente una autopista en superficie, lo cual condujo a movilizaciones de parte de los habitantes afectados, particularmente en contra de la destrucción del parque Américo Vespucio (ver fotografía 1), ubicado en la parte norte del tramo. Los primeros discursos que encontramos en la prensa escrita son de agosto de 2007, después de las primeras movilizaciones y cuando el diseño en superficie implicaba fuertes externalidades a nivel paisajístico, urbanístico y medio ambiental por la destrucción del parque Américo Vespucio.

Frente a la oposición de los vecinos

del parque, varios actores políticos de la coalición en el poder, se expresaron defendiendo la idea de construir en superficie y presentándola como una opción justa:

No sería **justo** para las comunas de escasos recursos, que se les diera un tratamiento especial a comunas como Las Condes, Providencia o La Reina. (Ramón Farías, diputado PPD, ex alcalde de la comuna de San Joaquín, 2007)⁴

Es tremendamente **injusto** que hagamos en los sectores más pobres obras que tienen una calidad inferior y en los sectores altos, que tienen mayor capacidad de presión, obras carísi-

Según estos discursos, la injusticia estaría dada primero por construir autopistas de manera desigual en barrios de distintas clases sociales. La división se

4 - *Diputados oficialistas apoyan construcción de autopista Vespucio Oriente en la superficie, Emol El Mercurio, 30.08.2007*

5 - *Vespucio Oriente, ¿la carretera ética?, La Nación, 31.08.2007*



Fotografía 1: Parque Américo Vespucio (Bilbao con Vespucio), en el límite entre la comuna de La Reina y Las Condes, mirando hacia Las Condes (foto C. Stamm, 2015)

mas y que, además, las tengan que pagar los más pobres. (Carolina Tohá, diputada PPD, 2007)⁵

establece en función de criterios socio-económicos, entre los sectores pobres y los sectores ricos. El tratamiento homogéneo de todos los espacios urbanos sería entonces la condición de la justicia social y espacial, por lo cual se deberían aplicar las mismas políticas urbanas a diversos espacios. Pero, como lo recuerda Harvey (1992), no hay nada más desigual que la igualdad de trato entre desiguales.

Sin embargo, este argumento tiene que ser contextualizado teniendo en cuenta la construcción en ese mismo momento de la autopista Acceso Sur, “autopista de la injusticia” como ya lo hemos mencionado. Acceso Sur se diseñó en las comunas con mayor grado de vulnerabilidad de Santiago y, debido a su construcción en trinchera, ha tenido impactos negativos muy fuertes en estas comunas que ya tenían índices de baja calidad de vida. Por más de dos años, las obras provocaron serios problemas en la salud de la población, además de problemas de acceso y de circulación intra y extra barrial. La mayor magnitud de los impactos ambientales

se registró directamente en las poblaciones que residían en los barrios aledaños a causa de las obras, los cortes de calles, los ruidos molestos, la polución y las inundaciones, etc. Además, como lo mostró Landon (2011; 2013), este proyecto vial no integró al transporte público y aumentó la desigualdad y exclusión social de los vecinos. De hecho, ha sido muy criticado, pero a pesar de las movilizaciones de los habitantes, las obras de mitigación no han sido suficientes.

El concepto de justicia opera aquí como retórica para persuadir a los ciudadanos (MUSSET y PIERMAY, 2014) en un contexto en el cual hay una clara injusticia en el caso de Acceso Sur. Se argumenta que es una injusticia que el Estado deba costear la construcción de una autopista enterrada o subterránea –considerando que este costo estaría pagado por todos los chilenos (incluyendo los más pobres) a través del subsidio estatal a la construcción de la autopista– cuando en otras zonas de la ciudad se ha decidido por una opción en superficie. En una intención de tener una “visión global de las inversiones en la capital”⁶, no se podría

hacer gastos tan elevados en los sectores acomodados de la capital sin perjudicar las inversiones en el resto de la ciudad. Se trata así de justificar la construcción en superficie llamando a evitar el egoísmo local y pensar en el resto de la ciudad y más específicamente en sus poblaciones pobres. Una política justa sería, según estos actores, actuar de la misma manera en todos los espacios de la ciudad, para no reforzar los privilegios de la clase más acomodada, lo que implicaría eventualmente repetir errores. El tema del costo es un argumento central y muy utilizado cuando se aborda la (in)justicia:

No puede toda la ciudad subsidiar a un grupo pequeño de gente que decide vivir de cierta forma. Ellos están en su derecho pero tienen que ser capaces de autofinanciar los bienes locales públicos a los que están aspirando, lo que me parece injusto con otra gente como quienes viven en la población Juan Antonio Ríos⁷, que la costanera les pasa por la mitad de los edificios y no tuvieron la oportunidad de discutir este tema. (Eduardo Bitrán, Ministro de Obras Públicas, 2007)⁸

Otro aspecto de la injusticia mencionada en las citas previas tiene que ver con la capacidad de presión y de oposición de los habitantes. Se menciona que los vecinos de los sectores acomodados, a diferencia de los habitantes de comunas de bajos ingresos y de poblaciones, poseen capacidad de presión y oportunidades para expresar su oposición. En la ciudad de Santiago, de hecho, los conflictos socio-ambientales son más numerosos en los barrios de mayores ingresos y con mejor calidad de vida (aunque las cargas y los problemas ambientales se localizan en su mayoría en los sectores populares), lo cual revela desigualdades en la capacidad de movilizarse y nuevas vulnerabilidades socio-espaciales (ALISTE y STAMM, 2016). La justicia adquiere aquí una dimensión deliberativa: es a través de la participación de las comunidades que se generan las condiciones para implementar políticas justas social y espacialmente, pero las condiciones de esta participación no son equitativas. Al contrario, se mantienen las desigualdades iniciales entre los diferentes grupos de habitantes.

Frente a estos discursos, las organizaciones sociales, como Defendamos la Ciudad, han evacuado el tema de la justicia en el sentido planteado por los representantes políticos para replantear el proyecto en su especificidad:

Por lo tanto, reconociendo y lamentando que en las comunas pobres de la región metropolitana el Ministerio de Obras Públicas haya actu-

ado con desprecio por la ciudadanía, lo obvio es que no sigamos haciendo lo mismo en otros sectores. Si se comete el error de concesionar la autopista Vespucio Oriente en superficie, con el único afán de asegurarles peajes baratos a quienes más contaminan (los automovilistas) y facilitar la pronta recuperación de la inversión a los capitalistas propietarios de las autopistas concesionadas, se estará ocasionando un irreparable nuevo perjuicio a la ciudad. (Patricio Herman, representante, Defendamos la Ciudad, 2007)⁹

Esta cita pone en cuestión la justificación del trato igual en las políticas urbanas. Da un giro a la pregunta de quién paga y quién se beneficia con el proyecto, negando la oposición reductora entre pobres y ricos y argumentando que los beneficiarios del proyecto son ante todo las empresas concesionarias. No se trata de que los ciudadanos financien una obra que beneficie a los sectores acomodados, sino de construir una obra económica que implique peajes bajos para los automovilistas y ganancias más rápidas para los inversionistas. La respuesta de este último actor está obviamente en total desacuerdo con las declaraciones del ministro y de los diputados presentados anteriormente, mostrando aquí también como la (in)justicia es un recurso del discurso.

En 2008, el proyecto se precisó y se propuso entonces hacer un túnel minero entre El Salto y Tobalaba (comunas de Huechuraba, Las Condes y Vitacura) y una trinchera cubierta entre Tobalaba y la rotonda Grecia (comunas de La Reina y Peñalolén). Esta nueva opción implicaba una diferencia en la modalidad de construcción entre el tramo norte y el tramo sur, las comunas con más altos ingresos teniendo una autopista subterránea para proteger el parque, y las con menos ingresos una trinchera cubierta. Esta última modalidad implica externalidades negativas importantes durante la fase de construcción, mayores a la modalidad subterránea. Después de una primera fecha de licitación prevista en 2008 y luego en 2009, el proyecto se quedó suspendido y se reactivó de nuevo en 2011, pero en diciembre de 2012, apareció una noticia en un periódico nacional indicando que el Ministerio estaba evaluando la posibilidad de desviar una parte del trazado por la calle Javiera Carrera.

3. 2013: movilizaciones en las comunas de La Reina y Peñalolén y discursos sobre la escala de la justicia

6 - Palabras del diputado Jorge Insulza citadas en "Diputados oficialistas apoyan construcción de autopista Vespucio Oriente en la superficie", *Emol*, 30.08.2007.

7 - Población de la comuna de Independencia afectada por la construcción de la autopista Costanera Norte.

8 - Estrategia, 25.09.2007

9 - No a la Autopista Vespucio Oriente en superficie, como ha señalado el ministro Bitrán, Comunicado, Defendamos la Ciudad, 31.08.2007.



10 - *Cerrando el anillo, La Tercera*, 29.07.2013

11 - *El Mercurio se considera tradicionalmente como un diario conservador, de elite, dirigido a un público con poder adquisitivo y nivel educativo alto.*

12 - *Los vaivenes de Vespucio, Editorial, El Mercurio*, 15.01.2013

13 - *Américo Vespucio Oriente, Editorial, El Mercurio*, 06.08.2013

14 - *Américo Vespucio Oriente, Editorial, El Mercurio*, 06.08.2013

15 - *Américo Vespucio Oriente, La Tercera*, 07.08.2013

La oposición de parte de los actores locales, reunidos en dos coordinadoras vecinales, de la Reina y de Peñalolén, se desarrolló a partir del anuncio del nuevo trazado, que implicaba la expropiación de 800 viviendas y una huella en el barrio. Este hecho condujo a una amplia movilización de los vecinos de las comunas afectadas de La Reina y Peñalolén durante los primeros meses de 2013. En este contexto, los discursos en los medios de prensa escrita siguieron enfocándose en la modalidad de construcción (superficie, trinchera cubierta y túnel minero), el costo asociado y las clases sociales beneficiadas. Así lo demuestran, por ejemplo, estas declaraciones de 2013:

La opción inicial de un túnel minero en todo el tramo generaba gran disrupción en superficie por la extensión de entradas y salidas, y elevaba los costos exigiendo subsidios injustificables socialmente (...) ya que no beneficia sólo a comunas ricas, sino que a toda la ciudad. (Pablo Allard, arquitecto, consultor y columnista, 2013)¹⁰

Es posible *justificar* un subsidio limitado porque la autopista provee servicios de conexión a comunas de bajos ingresos, pero es insuficiente para financiar una solución subterránea. (Editorial, El Mercurio, 2013)¹¹

[El subsidio estatal al proyecto] se *justifica* socialmente por los beneficios a la conectividad de la ciudad —especialmente de comunas de bajos ingresos— y no solo a la zona adyacente. El resto debería ser pagado por los usuarios mediante peajes relativamente altos. En todo caso, completar el anillo de Américo Vespucio es vital para la ciudad, al acercar comunas alejadas entre sí. (Editorial, El Mercurio¹², 2013)¹³.

Se opera aquí un cambio de escala entre los vecinos, quienes defienden su espacio de vida y la escala de la ciudad. Ya no se oponen solamente las comunas ricas a las comunas pobres, sino que las comunas ricas a la ciudad en su totalidad. La contradicción entre el interés particular y el bien común de la ciudad se revela clave, y estos discursos de parte de diarios de elite y autoridades o ex -autoridades destacan el hecho de que las luchas vecinales o de proximidad no pueden buscar el bien común sino que buscan su interés particular, el cual representa además el de las clases acomodadas. Se observa aquí la dicotomía entre los derechos de los ciudadanos (que pueden concurrir a la elaboración del interés general) y los de los vecinos (intereses particulares) (JOBERT, 1998) a través de un cambio de escala desde lo local a lo metropolitano. Como lo describe Silva (2011), en el caso de los movimientos de oposición a los proyectos de autopistas urbanas en Santiago, las autoridades argumentan que representan los

intereses propios de la clase media, la cual da más valor a su propiedad personal que a los intereses mayores de la ciudad. Los oponentes son presentados como comunidades NIMBY que prefieren destruir un bien público para preservar el valor de su propiedad y su calidad de vida. De acuerdo con estos últimos puntos de vista, la inversión requerida para la autopista puede volverse justa (justificarse, etimológicamente) solamente si es baja, y esta justificación se debe a que la autopista conectará comunas de bajos ingresos con el cono de alta renta. El beneficio es la conexión o la accesibilidad, pero a pesar de la masificación del acceso al automóvil en Chile, los usuarios de las autopistas concesionadas con peaje pertenecen en su mayoría a la clase media o alta.

Sin embargo, el tema del transporte público se planteó a través de las áreas verdes. Como ya lo mencionamos, el parque Américo Vespucio ha sido un punto de oposición al proyecto de autopista en superficie y fue un argumento para que se construya la vialidad en túnel minero en ese tramo y no se destruya este parque. Además, el proyecto de túnel minero implica un diseño de los espacios en superficie y la realización de áreas verdes, lo cual ha sido criticado, considerando que estas comunas son las que tienen más áreas verdes de la ciudad y más metros cuadrados de áreas verdes por habitante. Estas críticas se juntan en el 2013 con el proyecto en ese entonces de no incluir espacios para el transporte público, con el fin de salvar áreas verdes, como se puede leer en las declaraciones siguientes:

Los críticos se preguntan si salvar algunas hectáreas de un parque en terrenos que desde el comienzo se previeron para una autopista, precisamente en las comunas con más áreas verdes del país, justifica eliminar un medio de transporte rápido para trabajadores de otras comunas. En efecto, el proyecto actual beneficia sin compensación a los habitantes de las comunas más ricas del país. (Editorial, El Mercurio, 2013)¹⁴

(...) la injusticia e ineficiencia que implicaría quitarle al transporte público una pista en superficie con el fin de generar más hectáreas de parques en la zona oriente. (Eduardo Bitrán, ex - ministro de Obras Públicas, 2013)¹⁵

A través de las áreas verdes, se encuentra nuevamente la idea del beneficio para la población vecina versus el beneficio de los demás habitantes de la ciudad, y en este caso particular, los usuarios de los transportes públicos.

A diferencia de los actores nacionales, los alcaldes han defendido la idea del



Fotografías 3 e 4: Cartel ubicado frente al Mall Plaza Egaña, metro Egaña (foto C. Stamm, 2015); Cartel ubicado en Simón Bolívar con Vespucio (foto C. Stamm, 2015)

proyecto en túnel minero. El tramo de La Reina está, de hecho, marcado por grandes carteles: “¿Quieres esto para Vespucio Oriente? ¡No! Exigimos Autopista en túnel minero” (ver fotografías 2 y 3). Los alcaldes a nivel local retoman la retórica de la justicia pero para criticar el argumento del costo y remplazarlo por el costo para los habitantes: “La decisión de no hacer túnel minero solo tiene que ver con los costos económicos que los pagarán los vecinos de Peñalolén y La Reina, lo que es muy injusto” (Carolina Leito, alcaldesa de Peñalolén, 2013)¹⁶.

A causa de esta oposición, el Ministerio de Obras Públicas decidió dividir la autopista en dos tramos (ver figura 2). A partir de 2013, se organizaron mesas técnicas con los actores locales en el segundo tramo. Recientemente, a finales de las mesas técnicas, la opción del túnel minero ha sido confirmada y el tramo estaría pronto a licitarse.

4. 2015: ¿cambio de paradigma hacia un transporte justo?

Se destacó, de nuestras entrevistas con representantes con los ciudadanos movilizadas, que la alternativa de construir la autopista en túnel minero aparece como la solución de mal menor. La realización de aquella en superficie implicaría expropia-

ciones e impactos urbanísticos claramente mayores, pero la autopista, aunque sea subterránea, tiene que contar con salidas y entradas y por consiguiente con expropiaciones localizadas y transformaciones paisajísticas y urbanísticas. La sociedad civil y la oposición ciudadana han desarrollado el concepto de transporte justo en oposición a los proyectos de autopistas, como lo demuestra esta carta abierta al alcalde de la Reina y difundido a través de un medio de prensa alternativo:

Estamos claros, será difícil oponerse por completo a la construcción de la autopista. Bien sabemos que la opinión de los vecinos y los buenos deseos de algunos alcaldes pesan menos que un paquete de cabritas ante el Ministerio de Obras Públicas. Perdóneme la crudeza, pero así es. La experiencia que tuvo Ciudad Viva hace más de 10 años al discutir con el MOP el trazado de la Costanera Norte y la que hoy tienen los vecinos de La Pintana por la construcción y operación del Acceso Sur a Santiago son una muestra de ello.

Entonces, ¿por qué en vez de pelear por la construcción subterránea de Vespucio Norte, no luchamos por una política de movilidad urbana verde, justa y centrada en las personas? Pedir la construcción subterránea de una autopista finalmente es la lucha por el mal menor, porque este proyecto es una consecuencia más de que hemos votado una y otra vez por presidentes y alcaldes que han privilegiado a los automóviles como modo de transporte, en vez invertir en mejoras al sistema de transporte público y la movilidad no motorizada, como el uso de la bicicleta y la caminata.

Por ello creo que tenemos conceptos de

16 - Alcaldesa de Peñalolén acusa estrategia para endosar al próximo Gobierno conflicto por autopista, *The Clinic Online*, 03.01.2013

desarrollo distintos. Defender una “La Reina amiga del medio ambiente” como usted decía en la entrevista no pasa sólo por pedir la construcción subter-

ránea de una autopista, pasa por pedir al Ministerio de Transportes y al de Obras Públicas una nueva política de movilidad.¹⁷

LAS DOS ETAPAS DE AVO

Son 13,3 kilómetros los que deberán ser completados en los próximos años para cerrar el anillo Américo Vespucio con estándar de autopista. Se proyecta que eso ocurra entre 2019 y 2020.

Tramo en curso
El Salto
Av. Príncipe de Gales

Comunas:
Huechuraba, Vitacura, Las Condes

Extensión:
9,3 kilómetros

Inicio de licitación:
30 Julio 2013

Recepción de ofertas:
Diciembre 2013 - Enero 2014

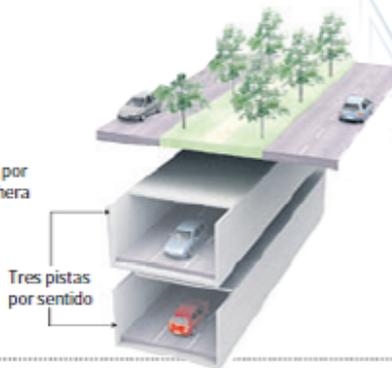
Fecha estimada de inicio de operación:
2019

Inversión:
US\$ 1.000

El anteproyecto se definió con la participación del MOP, de los municipios de Las Condes y Vitacura y una mesa técnica con los expertos en urbanismo y transporte Pablo Altard, Félix de Amestry y Louis de Grange.

Características de la autopista

Se construirán tres pistas subterráneas por sentido en una trinchera de dos pisos. Estarán cubiertas por un renovado parque.



Tramo pendiente Av. Príncipe de Gales - Rotonda Grecia

Comunas:
La Reina y Peñalotén

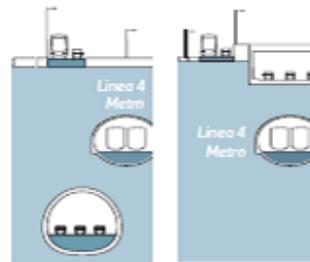
Extensión:
4 kilómetros

Inicio de licitación:
La semana pasada comenzó proceso para encontrar una empresa que se haga cargo de los estudios de ingeniería para determinar opciones de construcción.

Fecha estimada de inicio de operación:
2019 - 2020

Opciones viables:

- 1 Túnel minero a 50 m de profundidad sin salidas en ambas comunas
- 2 Trinchera cubierta sobre Metro.



Un túnel bajo el cerro San Cristóbal conectará sentido El Salto - oriente. Mientras que los que viajen al poniente lo harán por La Pirámide.

Opción desechada
El MOP descartó en enero un trazado alternativo por las calles Javiera Carrera y Jesús, y así desestimó expropiaciones.

FUENTE: MOP

LA TERCERA

Figura 2: Esta infografía publicada en La Tercera (22 octubre 2013, pág. 34) describe el trazado de la autopista en detalle y la separación en dos tramos. El tramo azul ya ha sido licitado y atribuido al consorcio de empresas españolas OHL y Sacyr en 2014. El tramo amarillo debería ser construido en túnel minero pero todavía no ha sido licitado.

Este tema no es nuevo. Ciudad Viva, organización ciudadana que nació de la oposición a Costanera Norte, ha desarrollado su discurso contra las autopistas a

partir de entonces, al igual que otras agrupaciones como Defendamos la Ciudad. La lucha contra la Costanera Norte ha sido considerada un éxito: el movimiento

ciudadano ha logrado la preservación de sus barrios. Sin embargo, sus argumentos, que cuestionan el concepto de desarrollo urbano sobre el que descansa la Costanera Norte, y sus propuestas alternativas, que enfatizan el uso del transporte público, no fueron respondidas con rigurosidad ni menos consideradas en la decisión de aprobar el proyecto (SABATINI et al., 2000).

Esta preocupación ha dado lugar a la creación, en octubre de 2013, de la Coalición por un Transporte Justo, la cual decidió utilizar el adjetivo *justo* porque “existe un sesgo hacia el auto que no refleja el uso efectivo y la manera en que los ciudadanos se mueven. (...) Hay muchos recursos para el auto (en término de dinero y de espacio), y eso no es justo”¹⁸. Esta coalición, creada al alero de Ciudad Viva, agrupa varios actores sociales, incluyendo las organizaciones que se oponen a los proyectos de autopistas Vespucio Oriente, Costanera Central, entre otros.

Pero regresando a lo que nos interesa aquí, los discursos de los actores institucionales y políticos, es relevante destacar el traspaso de parte de este debate a la arena política este año 2015, y la transición de un debate sobre las autopistas a uno sobre el transporte, pero con los mismos ejes articuladores que son las clases socio-económicas, los costos y la escala de ciudad. En este contexto, destaca la columna del intendente de la Región Metropolitana titulada “Autopista Vespucio Oriente: no es justo”:

Lo que no me parece justo ni adecuado, como intendente de la Región Metropolitana, es que el Estado chileno vaya a invertir prácticamente 400 millones de dólares para que autos particulares anden más rápido en la carretera, en una ciudad donde los expertos concuerdan que se necesita disminuir el transporte privado en beneficio del público. No olvidemos que en este sector se encuentran las familias de más altos ingresos de la ciudad, a las cuales se les va a entregar un espacio público que en otros lugares simplemente se eliminó. (...) Muy mal que la autopista del sector más rico de Santiago se haga con un subsidio del Estado que tiene usos alternativos de infinito mayor valor para la ciudad. (Claudio Orrego, Intendente, 2015)¹⁹

Esta columna del intendente se articula en base a los costos, argumento tradicional junto a la desigualdad social y los espacios públicos, pero en un contexto de cambio de la percepción de la movilidad. En estos últimos años, se ha congestionado aún más la ciudad, no se ha mejorado el sistema de transporte público y sobre todo se han desarrollado movi-

ternativas como la bicicleta. Llama, en resumen, a reorientar los subsidios nacionales y a desarrollar otra política de movilidad a favor de todos los ciudadanos.

Esta columna generó reacciones y fue seguida de otra publicada unos días más tarde del mismo intendente:

Lo que no comparto es que, en el caso de la AVO, sea el Estado, y no los usuarios, quien gaste un monto cercano a los 400 millones de dólares para mejorar la movilidad de automovilistas privados. Actualmente se realizan más de 5 millones de viajes diarios utilizando el sistema integrado de Metro y bus. En automóvil particular, en tanto, los viajes diarios no superan los 3.5 millones. Creo que el dinero público con que se pretende financiar la AVO debe ir en directo beneficio de obras de infraestructura pública que benefician al grueso de los chilenos. (Claudio Orrego, Intendente, 2015)²⁰

Las declaraciones del intendente se explican por el hecho de que el poder de planificar y licitar autopistas está en manos del gobierno central y del Ministerio de Obras Públicas y por la contingencia política nacional, pero planteamos la hipótesis de que son representativas de un cambio. La noción de justicia es expresada aquí a partir del criterio del número. Una mayor cantidad de habitantes usa el transporte público, por lo cual es más justo invertir en el primero. La ciudad justa sería entonces la que beneficia o mejora la calidad de vida de la mayoría. Ya no se oponen solamente los vecinos de barrios de clases medias-altas a vecinos de barrios pobres o a todos los habitantes de la ciudad, sino que se oponen los automovilistas a los usuarios del transporte público.

Conclusión

Los discursos sobre la justicia de parte de los actores públicos han sido producidos esencialmente en los períodos de fuerte movilización ciudadana, en 2007, después de las contestaciones de 2006 en contra de la destrucción del parque Américo Vespucio; en 2013, durante las manifestaciones de los habitantes de La Reina y Peñalolén en contra de las expropiaciones; y últimamente en 2015. Han sido utilizados para justificar la opción elegida para la construcción de la autopista, en particular el método o técnica de construcción. Se puede observar una evolución de la concepción de la justicia durante conflicto provocado por la autopista Vespucio Oriente, a partir de los textos de prensa consultados. Esta evolución es ante todo coyuntural, mostrando el uso retórico de la (in)justicia. En 2007, el discurso sobre la justicia se enmarca en el contexto de la construcción de la autopista Acceso

18 - Entrevista con un representante, marzo 2015.

19 - La Segunda, 19.01.2015

20 - La Segunda, 28.01.2015



Sur, con sus grandes externalidades negativas para las poblaciones de bajos recursos afectadas por su trazado. La definición de lo justo se asimila entonces al del trato igual en todos los espacios urbanos. Por esta razón, se defiende la elección de una autopista en superficie.

En 2013, producto de las movilizaciones del 2006-2007, se pretende optar por una parte en túnel minero, para salvar el parque Vespucio Oriente, y una parte en trinchera y superficie. Pero es la amenaza de expropiaciones por un nuevo trazado, la que conduce a un movimiento de oposición en las comunas del sur del tramo, La Reina y Peñalolén. Los discursos de los líderes de opinión y autoridades siguen negando la opción del túnel minero para todo el tramo, fundamentándose en el costo para toda la ciudad vs. los intereses de las clases acomodadas. El cambio de escala ya iniciado anteriormente, se refuerza y lo justo aparece como aquello que beneficia a toda la ciudad, sin especificar exactamente a quiénes.

Finalmente, en 2015, parece operarse un cambio más estructural, con el cues-

tionamiento del financiamiento a las autopistas urbanas, anunciando en la prensa escrita un nuevo giro hacia las políticas de movilidad en su conjunto. Las organizaciones no gubernamentales ya habían desarrollado, desde mucho antes y en contrapunto, otro discurso a escala de ciudad, cuestionando el modelo de movilidad basado en las autopistas urbanas y el automóvil, el cual no había tenido visibilidad en los medios de prensa tradicionales. Los juegos de escala, entre el espacio afectado y la ciudad (u otros espacios de esta) llaman la atención sobre el papel de las escalas en los discursos sobre lo justo. Lo que aparece como justo a una escala no lo es necesariamente a otra. Estos juegos sirven para convencer, pero también destacan maneras distintas de enfrentar los problemas urbanos como la movilidad, el transporte y la dificultad de pensar en una ciudad justa para todos.

Referencias Bibliográficas

ALISTE, Enrique; STAMM, Caroline. Hacia una geografía de los conflictos socio-ambientales en Santiago de Chile: lecturas para una ecología política del territorio, *Revista de Estudios Sociales*, n°55, pp. 45-62, 2016.

ÁLVAREZ ROJAS, Ana María. Autopista Costanera Norte: un análisis crítico desde la ética cívica. *Revista de Trabajo Social Perspectivas: notas sobre acción e intervención social*, n°24, pp. 45-68, 2014.

AVILA, Eric. L.A.'s Invisible Freeway Revolt: The Cultural Politics of Fighting Freeways. *Journal of Urban History*, Vol. 40, n°5, pp. 831-842, 2014.

DE MATTOS, Carlos. Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual? *EURE* 28, n°85, pp. 51-70, 2002.

DUCCI, María Elena. Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana. *EURE* 26, n°79, pp. 5-24, 2000.

DUCCI, María Elena. Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. In: C. A. DE MATTOS (Ed.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?* Santiago: Ediciones SUR : Eure Libros, pp. 137-166, 2004.

FAINSTEIN, Susan. Planificación, Justicia y Ciudad. *Urban*, n°6, pp.7-20, 2013.

GERVAIS-LAMBONY, Philippe; BENIT-GBAFFOU, Claire ; PIERMAY, Jean-Luc ; MUSSET, Alain ; PLANEL, Sabine. (Dir.). *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*. Paris: Éd. Karthala, 2014.

HARVEY, David. Social Justice, Postmodernism and the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 16, n°4, pp. 588-601, 1992.

HIDALGO, Rodrigo. De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE* 30, n°91, pp. 29-52, 2004.

IRARRÁZAVAL, Felipe. El imaginario "verde" y el verde urbano como instrumento de consumo inmobiliario: configurando las condiciones ambientales del Área Metropolitana de Santiago. *Revista INVI* 27, n°75, pp. 73-103, 2012.

JOBERT, Alain. L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix* 11, n°42, pp. 67-92, 1998.

JOHNSON, Katherine. M. Captain Blake versus the Highwaymen: Or, How San Francisco Won the Freeway Revolt. *Journal of Planning History*, Vol. 8, n°1, pp. 56–83, 2008.

LANDON, Paulette. Movilidad cotidiana y exclusión social: anverso y reverso de la instalación de la autopista acceso sur en la periferia pobre de la metrópolis de Santiago de Chile, 2013. (<http://www.ciudadadenmovimiento.org/wp-content/uploads/2014/03/3er-Premio-Paulette-Landon.pdf>)

LANDON, Paulette; MORENO, Leonardo. Nuevas formas de exclusión y movilidad cotidiana en la Ciudad Latinoamericana: el caso de la Autopista Acceso Sur en el Área Metropolitana de Santiago de Chile. In: *Bicentenarios de Independencia en América Latina: Construir el presente y el futuro*. Santiago: Universidad Pontificia Comillas y Fundación Superación de la Pobreza de Chile, pp. 93-123, 2011.

MOHL, Raymond. A. Stop the Road: Freeway Revolts in American Cities. *Journal of Urban History*, Vol. 30, n° 5, pp. 674–706, 2004.

MORA, Rodrigo; GREENE, Margarita. Las autopistas urbanas concesionadas: una nueva forma de segregación. *ARQ* (Santiago), n°60, pp. 56–58, 2005.

MUSSET, Alain ; PIERMAY, Jean-Luc. “Justice et territorialisation”. Introduction. In: GERVAIS-LAMBONY, Philippe ; BENIT-GBAFFOU, Claire ; PIERMAY, Jean-Luc ; MUSSET, Alain ; PLANEL, Sabine. (Dir). *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*. Paris: Éd. Karthala, pp. 75-78, 2014.

REYES, Sonia; FIGUEROA, Isabel. Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile. *EURE* 36, n°109, pp. 89-110, 2010.

ROMERO, Hugo. Comodificación, exclusión y falta de justicia ambiental. Globalización y territorio en América Latina. In: DELGADO MAHECHA O & CRISTANCHO GARRIDO H. (eds). *Biblioteca Abierta, Colección General, serie Geografía*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía, pp. 243-291, 2009.

SABATINI, Francisco; SEPÚLVEDA, Claudia; BLANCO, Hernán. El caso proyecto Costanera Norte: El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante una comunidad que participa en serio. In: SABATINI, Francisco; SEPÚLVEDA, Claudia; BLANCO, Hernán. *Participación ciudadana para enfrentar conflictos ambientales*. Santiago: CIPMA, pp. 24-37, 2000.

SILVA, Enrique. Deliberate improvisation: Planning highway franchises in Santiago, Chile. *Planning Theory*, Vol. 10, n°1, pp. 35-52, 2011.