LA ORDENACION TERRITORIAL EN AMERICA LATINA EN LOS ULTIMOS VEINTE AÑOS: EL CASO CHILENO

Jaime Matas Colom

Desde la colonización española hasta hoy mismo, el proceso de concentración de la población y de las actividades en las grandes ciudades latinoamericanas ha sido una constante histórica. Ello ha producido innumerables problemas, conformando una situación, aparente en muchos casos, de descontrol por parte de la sociedad urbana para estructurar su propio desarrollo.

La experiencia de los países de la región en materia de políticas de desarrollo urbano y específicamente de áreas metropolitanas aporta una valiosa práctica, en la que no faltan sensibles fracasos, con el ejercicio de una planificación metropolitana como necesidad técnico-institucional para la implementación de estrategias racionalizadoras del citado crecimiento económico y poblacional.

En definitiva, Hispanoamérica se enfrenta a un desafío propio, para el cual no hay modelos a imitar, sino que por primera vez tiene la obligación de crearlos en base a su propia realidad y raíces históricas.

Territorial planning in Latin America over the last twenty years: Chile as a case in point

The concentration of population and economic activity in the large cities of the zone has been a historical constant from spanish colonial times on through to the present day. This has led to countless problems which have led to an all too obvious state of affairs in which the Life of any City is plainly incapable of regulating itself.

The experiences that the nations of the zone have lived through in this field of urban development and more specifically in that of metropolitan idem. are seen as offering a priceless example, albeit with many failures, of the concrete practice of a metropolitan planning born of a technico-institutional need to find rational strategies to contain the above-mentioned human and economic growth rates.

In short, Hispanoamerica is seen to be facing a problem of its own for which there are no models for it to imitate. The answers to be found for this will thus have to be of her own seeking this time and will be found in the light of her own reality.

Uno de los rasgos más característicos del proceso de ocupación del territorio en América Latina, ha sido la formación de grandes núcleos urbanos que presentan un explosivo crecimiento demográfico y una alta concentración en términos de la generación del producto nacional. Esta modalidad se ha ido acentuando con el paso de los años lo que da origen a un proceso de crecimiento con rasgos, dimensiones y tendencias que en razón fundamental de su magnitud se denomina de metropolización.

La expansión cuantitativa del fenómeno en América Latina muestra que en 1950 la población que habitaba en ciudades de más de un millón de personas llegaba a quince millones y sólo una ciudad alcanzaba los cinco millones de habitantes. En 1970 el total era de cincuenta y cinco millones y cuatro centros urbanos superaban los cinco millones, mientras que en 1985 cinco centros superaban ya esa cifra y las tendencias indican que el año 2000 América Latina tendrá doce grandes metrópolis.

Aun cuando las actividades agrícolas presentasen tasas de crecimiento positivas durante los años finales de este siglo, sin duda, la población, las actividades económicas y el modo de vida serán principalmente urbanos.

La situación descrita, desde el punto de vista cualitativo, presenta especiales características. En primer lugar, más allá de las cifras, el estilo o modo de vida urbana significa precisos patrones de producción y de consumo por parte de la población. Esto a su vez determina las características del modelo socioeconómico que deberá implementarse. Históricamente las ciudades, y en par-

Jaime Matas Colom es profesor titular del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ticular las más grandes, se asocian al «polo moderno» en un país. Las innovaciones, la tecnología y el poder se da en localizaciones precisas al interior del territorio; las grandes ciudades que, en general, se asocian al asiento del poder político. De esta forma, si crecientes cuotas de población se vinculan con este «polo moderno», es de esperar que los patrones urbanos de vida se masificarán cambiando aún más y más velozmente las relaciones sociales, económicas y políticas de las sociedades heterogéneas.

En segundo lugar, los cambios descritos implican hoy en día y en el futuro cercano nuevas formas para abordar los innumerables problemas que significa crear y recrear las grandes ciudades. En el contexto de un crecimiento constante, los cambios en la magnitud se correlacionan con un cambio social permanente, lo que significa atender viejos problemas urbanos de las metrópolis como asimismo nuevos desafíos. Entre los primeros es posible mencionar específicamente la tugurización y el deterioro creciente del hábitat urbano. Entre los segundos aparecen en general los vinculados con el impacto negativo sobre el medio ambiente causado por el tipo y forma de crecimiento.

Así planteado, la coyuntura histórica actual y las tendencias futuras determinan el desafío de un cambio en las estructuras sociales y políticas, donde las formas tradicionales de enfrentar la dinámica del crecimiento metropolitano sólo sirven como referencia para la innovación.

El fenómeno de la metropolización tiene su inicio ya en el proceso de colonización americano. La forma y tipo de las ciudades fundadas en estas localizaciones se basó en estrictas medidas y muy claras y específicas ordenanzas. La preponderancia dada en materia de inversión a las ciudades donde se localizaba el poder político de la corona en Iberoamérica y finalmente la cultura propia de los españoles estableció un patrón de crecimiento y expansión de las ciudades. De esta forma, las causas históricas de la metropolización se encuentran en la implementación por parte de los colonizadores de la trilogía conformada por el poder político, cultural y económico-comercial expresados en las ciudades. En otras palabras, la conquista realza las ciudades y específicamente los principales conglomerados como lugares privilegiados para vivir.

Por otra parte, los procesos que llevan a la independencia de la gran mayoría de los países hispanoamericanos son de origen principalmente urbano. Esto significa un nuevo impulso a las ciudades como puntos articulados del espacio nacional y lugar de residencia de las nuevas clases dirigentes.

Las inversiones se localizan preferentemente en algunas ciudades vinculadas con el crecimiento cultural y político y con la incipiente industrialización de mediados del siglo pasado.

En el presente siglo el proceso concentrador de población y actividades continúa y el gran impulso proviene de la articulación entre urbanización e industrialización. Ambos fenómenos, explosivos desde comienzos de siglo, se traducen en el crecimiento de una gran ciudad, en general la capital nacional, lo que en el presente se traduce en volúmenes de población en crecimiento exponencial de tasas vegetativas naturales.

Así hoy en día la situación muestra crecientes tasas de urbanización en los países de la región, una tendencia hacia la concentración en el proceso de urbanización y crecimiento metropolitano producto de incrementos poblacionales naturales más que migración rural-urbana.

La experiencia hispanoamericana en materia de políticas de desarrollo urbano y específicamente de áreas metropolitanas aporta una valiosa práctica en la cual no faltan sensibles fracasos, los cuales se explican en términos generales por la falta de un análisis profundo del proceso de formación de estas áreas, de su rol en el desarrollo nacional y del papel de instituciones e instrumentos de las políticas públicas y su incidencia sobre la dinámica de funcionamiento en relación a los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

La recreación de áreas metropolitanas implica la selección de opciones políticas, económicas y técnicas respecto de la función económica, política y cultural de estas áreas en relación con el desarrollo nacional. Desde el punto de vista del análisis urbano metropolitano, lo anterior plantea la necesidad de contrastar las demandas futuras con las posibilidades y factibilidad de uso de los recursos disponibles.

El reconocimiento de las causas y explicaciones de las aglomeraciones urbanas posibilita, en relación con propuestas de acción para corregir determinados problemas, contextualizar y racionalizar estas mismas propuestas. En este sentido y a modo de ejemplo, hoy día el crecimiento poblacional concentrado es un proceso, que si se piensa revertir o controlar implica una movilización de recursos de tal envergadura que escapa a las posibilidades concretas de cualquier país hispanoamericano. Así, el desarrollo rural integrado, los polos de desarrollo y otras construcciones teóricas sólo, y en el mejor de los casos, podrán disminuir marginalmente el ritmo de este proceso. El crecimiento concentrado es funcional a la articulación de los países capitalistas subdesarrollados con la economía mundial.

Por otra parte, la concentración metropolitana ofrece un número importante de ventajas. En el marco de escasez de recursos, un cierto principio de selección se hace inevitable favoreciendo los lugares con una mayor dotación de economías que hacen más veloz la reproducción de beneficios por cada unidad de inversión. El crecimiento en las grandes ciudades parece tener más posibilidades de convertirse en autopropulsado. De esta forma, las demandas concentradas generarán los propios satisfactores que crearán otras ventajas y oportunidades adicionales: fuerza de trabajo más especializada, mayor productividad, facilidades más adecuadas de crédito e intercambio, aumento de servicios comerciales, mejores servicios públicos, ampliación de mercados y economías externas, cambios en la conducta tradicional.

Dadas estas circunstancias —centros territoriales que poseen importantes ventajas y potencialidades como asimismo un número creciente de problemas y desafíos— la estrategia de ocupación del territorio combinará un esfuerzo para la expansión de unas pocas ciudades en regiones rezagadas con otro que tiene como objetivo ordenar el crecimiento y a la vez transformar y renovar las metrópolis existentes, más específicamente recrear las áreas de un mayor deterioro social.

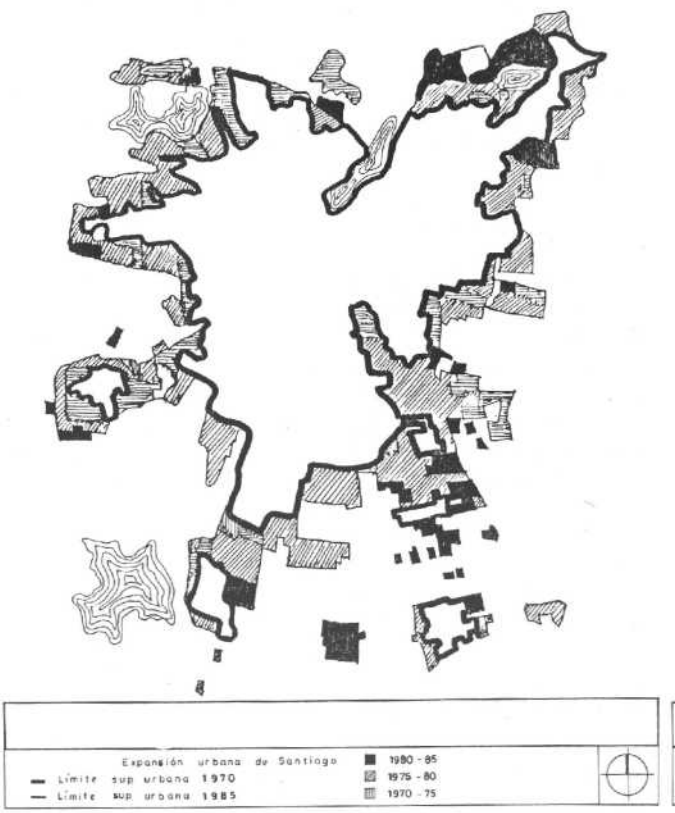
Todo lo anterior plantea en concreto la existencia de una planificación metropolitana como necesidad técnico-institucional básica para la implementación de estrategias racionalizadoras de crecimiento económico y poblacional de las grandes ciudades. Las políticas explícitas de esta planificación más que regularizar situaciones de hecho derivadas del proceso concentrador de desarrollo, deberían identificar la función de las áreas metropolitanas en el contexto del desarrollo nacional e implementar programas y proyectos para que la funcionalidad metropolitana sea creciente.

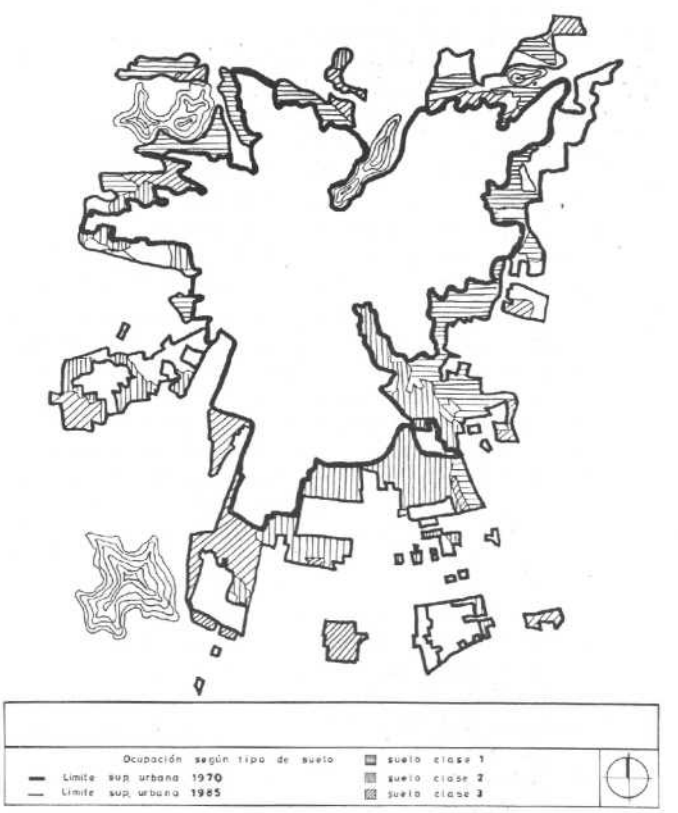
Esto significa adecuar el patrón de crecimiento a los recursos existentes y a su vez la utilización de potencialidades latentes para armonizar crecimiento y desarrollo.

SANTIAGO DE CHILE COMO EJEMPLO

Santiago de Chile adopta en el marco de una competencia en desarrollo las características básicas de una metrópolis en expansión. Se aglutinan en un punto del territorio nacional los principales problemas del desarrollo económico, fundamentalmente los diferenciales de calidad de vida. Santiago es un universo de situaciones diferentes en cuanto a modo y forma de vida urbano derivado de los contrastes entre riqueza y pobreza en los países en desarrollo. Por otra parte, la ciudad concentra el mayor nivel de servicios y equipamiento, necesario tanto para las personas como para las actividades económicas fundamentalmente comerciales e industriales. Estas características además, tienen una naturaleza básicamente cambiante y en el caso de las metrópolis como Santiago el cambio es rápido. Problemas urbanos se hacen más graves, aparecen nuevos problemas, se gestan nuevas potencialidades, se adoptan nuevos esquemas de gestión urbana, todo lo cual, en definitiva, conforma una situación, aparente en muchos casos, de descontrol por parte de la sociedad urbana para estructurar su propio desarrollo. Los problemas y desafíos rebasan las capacidades reales para afrontarlos.

La historia se encarga por sí sola de desmitificar esta aparente desorganización urbana. En todos los períodos del pasado reciente las sensaciones han sido parecidas y la ciudad sigue creciendo, con problemas, es cierto, pero también generando importantes beneficios respecto a la población. Se han sobrepasado umbrales que parecían infranqueables y de esta forma, básicamente reactiva, se ha ido estructurando una ciudad en la cual se pueden identificar determinadas situaciones tanto de signo positivo como negativo. Se entiende que en el caso de aquellas con signo negativo, como es la pobreza urbana, más que depender en





estricto rigor de una buena o mala gestión urbana, se derivan de situaciones macroestructurales donde el factor planificación o gestión urbana participa en menor grado. Lo mismo es válido para otros problemas como la excesiva concentración industrial, la congestión, el deterioro y la contaminación.

A la planificación urbana desarrollista le interesa un profundo análisis y su correlato en la acción sobre aquellos elementos razonablemente controlables. Así, una vez más, lo que interesa, por ejemplo, no es controlar el crecimiento excesivo que no depende exclusivamente de una gestión urbana sino que interesa ordenar social y formalmente el crecimiento en el sentido de aprovechar al máximo las potencialidades implícitas y explícitas. En el fondo, se trata de rescatar el potencial de los conflictos producidos por el crecimiento. El asesoramiento precario en las grandes ciudades y específicamente en Santiago y la creación de una economía al margen del mercado son dos buenos ejemplos de la capacidad de un sector de la población urbana para crear estrategias dentro de un orden adverso a estas realidades. Tan sólo la autogestión, por ejemplo, construye el 60 por 100 de las viviendas urbanas en Hispanoamérica.

El crecimiento de la población y la concentración de actividades económicas da origen a un proceso de expansión urbana que para el caso del Area Metropolitana de Santiago adquiere características particulares. En términos absolutos, la superficie urbana aumentó en un 200 por 100 si se considera el período 1955-1985. La expansión urbana más importante se verifica precisamente en la última década, ocupándose una superficie equivalente a la ocupada en los cuatrocientos años de existencia desde su fundación en 1542.

Una de las causas que explica esta veloz expansión es precisamente el carácter que asume la política urbana y la gestión del desarrollo urbano. En Chile, durante 1979 se formuló por primera vez una política de desarrollo urbano por la necesidad de ajustar la legalidad vigente a una radical transformación del sistema económico que había venido produciéndose desde 1973. Al poco tiempo de vigencia de la formulación de política se produjo un importante cambio de conducción económica, lo que a su vez desincentivó el ajuste de las normativas a ella y en la práctica mantuvo la política como letra muerta. Ello explica que, como reacción a lo anterior, se produzca en 1985 una segunda explicitación de política de desarrollo urbano. La política de 1979 pretendía ceñirse estrictamente a un modelo económico de mercado. Los criterios argumentaban que la libre acción del mercado llevaría a un caótico crecimiento de las ciudades debido a la renuncia del Estado a ejercer un rol significativo en su desarrollo, lo que obligaría a la larga a muy onerosas correcciones. Por ello la política de 1985 reivindica un importante rol del Estado en materia de desarrollo urbano, en pro del bien común y ajustado al principio de subsidiariedad. Estos vaivenes —que repiten la historia y los errores anteriores en países desarrollados— junto a la liberalización del límite urbano son los factores explicativos centrales en la caracterización de la dinámica de expansión horizontal de la ciudad.

Cabe consignar aquí que si el proceso de desarrollo urbano debe conseguir ser un proceso culto y maduro del crecimiento demográfico y espacial de las ciudades, entonces es legítimo pretender que la explicitación de políticas al respecto adquiera la máxima permamencia, ya que las decisiones que adoptan los agentes del proceso, generalmente, tienen lata repercusión. La pretensión de permanencia de las políticas en un campo tan dinámico y en el que participan tantos agentes, conjugando los intereses de prácticamente todos los habitantes de las ciudades, obliga —para que efectivamente contribuyan a la orientación de esos agentes y a la preservación de sus derechos— que se caractericen por su realismo, adecuado establecimiento de instancias de participación y ajuste a la política global.

En general los programas de vivienda no han estado preocupados por sus efectos de la estructura de la ciudad sino más bien de utilizar los terrenos más baratos para así reducir los costos de la vivienda. Cuando existía un límite rígido, fue el Estado quien se encargó de generar el desorden periférico en su afán de entregar mayor cantidad de viviendas por el procedimiento de disminuir su costo inicial en función del menor valor del suelo. Para ello el sistema fue aquirir tierras rurales, construirlas y luego incluirlas en el área urbana, modificando el límite y quebrando las reglas que imponía al resto de la comunidad. Ello con plena vigencia de la planificación urbana.

En los años setenta, bajo el postulado de la socialización integral del suelo como medio para superar los problemas generados, en esta visión, por la actuación de la iniciativa privada, se pretende acelerar el proceso mediante masivas tomas de terrenos que no hacen sino agudizar los crecientes problemas de funcionamiento urbano. Se explica, entonces, el movimiento pendular que aboga por la liberalización del suelo de acuerdo a una visión exclusivamente económica del problema y por la renuncia del Estado a imponer patrones de desarrollo urbano que de alguna manera pudieren coartar la libertad de acción para la iniciativa privada.

En la práctica el modelo vuelve, al igual que en el caso anterior, a privilegiar la expansión urbana, posibilitando que no sea utilizada sólo como mecanismo de solución para los sectores populares, sino incorporando al «beneficio» a los sectores medios y altos. Así, el fenómeno de metropolización fue generando condiciones de habitabilidad cada vez más deficitarias, con creciente desorden periférico, congestión y, en último término, pérdida de la calidad del espacio urbano.

LA EXPANSION DE LA CIUDAD

Entre 1950 y 1985 la población de Santiago aumentó de 1,2 millones a 4,2 millones, lo que significa que un lapso de treinta y cinco años ha casi

Año	Población (hab.)	% crecim. por período	Superficie urbana (Ha.)	% crecim. por período	Densidad (ha/Ha.)	% crecim. por período
1950	1.191.437	—	11.262	—	105	—
1960	1.461.843	18,5	18.035	37,5	81	−29
1970	2.821.638	48,0	23.879	24,5	118	31
1982	3.902.356	27,7	33.095	27,8	118	0
1985	4.217.825	7,4	36.991	10,5	114	−3,5

cuadruplicado su población total. Este aumento demográfico constituye indudablemente un crecimiento de carácter explosivo que ha comprometido tanto la funcionalidad y habitabilidad como la calidad ambiental de la ciudad.

Similar aumento ha experimentado para el mismo período la superficie urbana, de 11.200 a 36.900 hectáreas.

La ciudad de Santiago, con aproximadamente el 55 por 100 de la población de Nueva York, ocupa una superficie cuatro veces mayor que ésta. Si la comparación se efectúa con Roma, se observa que mientras la capital italiana concentra una población equivalente al 70 por 100 de Santiago, el área que ocupa es de aproximadamente un 20 por 100 de la superficie de la capital chilena.

Si bien la validez de la comparación es discutible en términos de las condiciones peculiares que caracterizan a cada una de las ciudades consideradas (localización geográfica y aspectos histórico-culturales), al menos deja en evidencia la modalidad de crecimiento de Santiago.

Esta, además de explosiva, se ha caracterizado por la extensión areal indiscriminada con tendencia a mantener una baja densidad promedio de población. En tal sentido, cabe señalar que en la actualidad la densidad de la ciudad apenas bordea las 100 hab/Ha., cifra bastante inferior a las densidades logradas en otras capitales iberoamericanas. A modo de comparación, en 1980 Bogotá tenía 192 hab/Ha. y México, 113 hab/Ha.

En términos de la densidad propiamente tal, está ocurriendo otro fenómeno que se ha agudizado en los últimos años y que dice relación con un cambio de ésta al interior de la ciudad. Hasta el año 1960 se había mantenido una configuración de densidad con predominancia a la mayor concentración en el sector céntrico; a partir de ese año comienza un progresivo traslado poblacional hacia los bordes, configurándose un semi-anillo periférico donde se localizan las más altas densidades.

El fuerte incremento en las densidades periféricas corresponde a aquellos sectores que se han constituido en vastas áreas homogéneas, en las cuales existen importantes déficits en equipamiento comunitario y social, bajos índices de conectividad con el resto de la ciudad, con fuerte dependencia del sector céntrico para resolver sus necesidades de servicios terciarios y comercio no diario, con estructuras viales saturadas o incompletas, con problemas de transporte y de infraestructura de urbanización.

Por otra parte, el aumento sostenido de las características negativas respecto de los problemas del medio ambiente urbano ha motivado la búsqueda de mejores localizaciones para la residencia de sectores de mayores ingresos, incrementando de esta manera la expansión horizontal y la segregación urbana, en un progresivo círculo vicioso.

Otro de los efectos relevantes del crecimiento areal de Santiago ha sido la ocupación del suelo agrícola para fines urbanos, provenientes de la localización histórica de los asentamientos humanos en Hispanoamérica. En efecto, la colonización española, al contrario de los procesos de colonización portugués y anglosajón, no se localizó en primera instancia en las costas con enclaves portuarios de explotación, sino que ocupó el interior del territorio americano con fines de evangelización. En dicha ocupación utilizó por facilidad de instalación —al revés de la secular experiencia europea— las tierras de los valles que eran las tierras de mayor productividad, lo que con el correr del tiempo ha sido un lastre imposible de modificar. En el caso de Santiago, el 90 por 100 de su suelo ocupado poseía riego permanente y era utilizado en cultivos permanentes de frutales y hortalizas. Este dato es considerable, pues representa el 30 por 100 de todos los suelos clase I con riego que posee el país. Se trata, entonces, de un recurso escaso que no ha sido valorado en su verdadera magnitud.

La ciudad ha llegado a ocupar con su casco urbano el 64 por 100 de sus tierras agrícolas más cercanas, sin considerar en esta cifra las consecuencias indirectas de la urbanización sobre las áreas restantes, sobre todo la especulación por el uso (pérdida de capacidad productiva) y el desafío ecológico (contaminación de aguas de riego).

En resumen, puede afirmarse que:

— El crecimiento de Santiago ha continuado la tendencia histórica de extenderse siguiendo las principales vías de comunicación, comprometiendo con dicha extensión en forma creciente tanto la funcionalidad y habitabilidad del área metropolitana como la calidad ambiental para sus habitantes.

— Santiago ha mantenido prácticamente sin variaciones su densidad en los últimos cuarenta años, aumentando su extensión en el mismo pe-

Tipo de suelo	Consumo de suelo en Ha. (período 1970-1985)
I	3.646,4
II	3.357,6
III	4.206,6
IV	681,8
VI	241,3
VII	500,0
VIII	269,6

ríodo en un 230 por 100, a un ritmo de consumo de suelo promedio de 805 Ha. anuales, y de continuar ese consumo, la disponibilidad de suelo dentro del actual límite de expansión urbana —bastante generoso en la ocupación del valle geográfico— se agotaría hacia el año 2012.

— El crecimiento de Santiago se ha mantenido inalterable en los distintos modelos políticos implementados en el país —casi todos los conocidos en Occidente— sufriendo sólo variaciones de acuerdo a las fluctuaciones de los ciclos económicos, demostrando así la ausencia de una política urbana capaz de orientar en forma efectiva el crecimiento sin ceder a las presiones tanto públicas como privadas para extender la ciudad.

— El crecimiento de la ciudad ha segregado tanto a la población periférica del centro de la ciudad como a los sectores populares de los medios y altos, generando situaciones de difícil reversión.

— La responsabilidad tanto por la forma (baja densidad) como por la dirección (localización segregada) del crecimiento es compartida por el Estado y por el sector privado, pero en los últimos quince años ha sido este último quien ha generado fundamentalmente el crecimiento de la ciudad a través de la ocupación de porcentajes cercanos al 90 por 100 del suelo consumido en el crecimiento.

— El crecimiento de Santiago ha afectado fundamentalmente a suelos de gran calidad, lo que se explica porque el 90 por 100 del suelo disponible es de los tipos I, II y III. Esto tiene en el largo plazo repercusiones de importancia respecto al equilibrio ecológico de la región y respecto a la mantención del ritmo de crecimiento de las exportaciones agrícolas.

— La suma de los antecedentes lleva a plantear que, al igual que en el resto de las economías de Iberoamérica, es necesario detenerse a meditar en el proceso histórico y estudiar en forma seria un cambio de política que incentive la densificación, la recuperación de las áreas centrales de la ciudad y otorgue un mayor grado de racionalidad al proceso de crecimiento.

Las formas de la gestión del desarrollo urbano en Chile, en general, y en Santiago en particular, han cubierto un amplio espectro de posibilidades en cuanto a conceptualización y praxis. Desde la modelística reguladora de las tendencias espontáneas hasta opciones basadas en el libre juego de la oferta y la demanda como instrumento de gestión se han utilizado como fundamento para la solución de problemas críticos y la definición del futuro urbano metropolitano. Lo anterior ha significado, de acuerdo con los cambios experimentados en los macromodelos políticos y sociales, una recreación permanente de la ciudad. Así, los esquemas de análisis y de lectura de la realidad urbana han cambiado, y consecuentemente con ellos, las formas de acción de los proyectos urbanos.

Paralelamente la institucionalidad básica donde se radica la gestión urbana en sus distintos niveles también se ha modificado. Una primera implicancia de esta situación es la generación de una falta de continuidad, incompatible con las tipologías básicas de proyectos urbanos respecto de los tiempos de maduración de los mismos. Esto significa que proyectos de inversión inmobiliaria se deben materializar en un contexto de cambio, lo que produce incertidumbre y, por tanto, pérdida de recursos.

Una de las más severas repercusiones del cambio en las políticas urbanas radica en las serias dificultades que se producen respecto del instrumental básico de la planificación y gestión del desarrollo urbano. Instrumentos como los planes reguladores, los planes de desarrollo comunal y otros que por su naturaleza se plantean con horizontes de mediano plazo quedan obsoletos por cuanto permanentemente se cambian o se introducen nuevas normas y formas de gestión que al entrar en conflicto con los planteamientos hechos con anterioridad, originan una falta más aparente que real de mecanismos de control, regulación y fomento.

Otro aspecto que caracteriza el patrón de crecimiento desde el ángulo de la gestión se vincula con la falta o ausencia de mecanismos y escenarios para concertar efectivamente los agentes sociales urbanos. Se observa una segregación en las formas básicas del proceso de toma de decisiones tanto entre el sector administrativo y el del usuario como entre el sector público y privado.

La falta significativa de mecanismos de coordinación a nivel de las reparticiones y agencias del sector público es otra disfuncionalidad severa e histórica para el caso de Santiago. El conflicto entre los «sectorialistas» y los «territorialistas» y entre los diversos sectores con directa vinculación en áreas o espacios específicos establece un derroche de recursos y una falta de integración entre las políticas relativas al hábitat urbano.

Un aspecto adicional del desaprovechamiento de recursos lo constituye la escasa recuperación, en las políticas públicas metropolitanas, de las experiencias sociales urbanas. La máxima «a grandes problemas, grandes soluciones» termina por constituirse en un factor de segregación urbana en cuanto implica una localización de inversiones fuertemente jerarquizada. En Santiago, por ejemplo, la operación y gestión del sistema de transporte metropolitano con crecientes grados de liberalización es factor causal de un importante número de problemas urbanos: contaminación, congestión y desequilibrios en los servicios, los más severos.

La ausencia de una institucionalidad de gobierno metropolitano, dotada de recursos, con una estructura profesional adecuada y suficientes potestades legislativas, constituye otro de los cuellos de botella para la solución de problemas metropolitanos que por su naturaleza sobrepasan el campo de las políticas locales radicadas en los municipios. El caso del transporte, la vivienda y la infraestructura urbana son enfrentados desde una perspectiva sectorial atomizada, lo que se constituye en una seria disfuncionalidad. En un mismo ministerio, mientras que las políticas y estrategias de desarro-

llo urbano se plantean ordenar el crecimiento areal de la ciudad, se produce simultáneamente una fuerte expansión de ella, producto de las políticas habitacionales implementadas por otro departamento de la misma institución.

Los aspectos antes señalados se constituyen en variables caracterizadoras del patrón de crecimiento histórico de Santiago, que de alguna manera puede ser extendido como modelo paradigmático del proceso de desarrollo urbano de la mayoría de las capitales en Iberoamérica.

De lo anterior se desprende que en los últimos treinta años se ha pasado en nuestros países en materia urbana por casi todos los modelos y esquemas imaginables. Desde aquel de un Estado normativo y paternalista, pasando por el de un Estado omnipresente, hasta aquel en que su intervención es prácticamente inexistente.

Hemos pasado en los últimos treinta años desde el auge de la planificación impulsada por los arquitectos y el consiguiente manejo de la ciudad por ellos, hasta la total denostación de la planificación, la descalificación de la idoneidad del arquitecto para mejorar los problemas urbanos y la pretensión del control de la ciudad por el manejo de la economía.

El urbanismo, por lo mismo, se ha alejado paulatinamente de la arquitectura, desligándose cada vez más del compromiso con la forma urbana, generando un sinnúmero de problemas que hoy resultan patentes en nuestras principales ciudades. A causa de ello, nos encontramos frente al definitivo y progresivo quiebre de la armonía generada por el modelo fundacional hispano que hasta ahora había logrado adecuarse con éxito a cada momento histórico.

LOS MODELOS DE CRECIMIENTO

La desafortunada aplicación en nuestro medio de las ideas vigentes en Occidente, así como la intensa acción estatal en vivienda, privilegian tan sólo dos modelos de crecimiento. Por una parte, el de ciudad jardín en viviendas individuales aisladas que obliga a la acelerada expansión de la ciudad y, por otra, el del modernismo, que rompe totalmente la estructura histórica del espacio público urbano. La legislación y ordenanzas urbanas apoyan en forma creciente estos modelos mediante incentivos y una normativa llena de obligaciones de antejardines, separaciones, distanciamiento de predios y todo el resto de la parafernalia normativa.

Además, en los años sesenta, el automóvil irrumpe con fuerza, modificando los patrones históricos de comportamiento y generando nuevos problemas que aceleran la crisis de una ciudad que continúa creciendo ininterrumpidamente.

Nuestra ciudad parece ser el producto azaroso de una evolución histórica que mecánicamente aplica modelos sin adaptarlos a su propia realidad sociocultural; con una visión de corto plazo que privilegia las soluciones de menor costo inmediato, con ausencia de un modelo de crecimiento o planificación previa y de una voluntad formal de desarrollar la ciudad armónica y unitariamente.

Recibimos de herencia una ciudad extendida *ad-infinitum* en base a modelos importados de otras realidades (Howard y Jeanneret sus padres intelectuales), con un olvido pertinaz de nuestra tradición hispana, que vale la pena recordar al acercarnos a la celebración de los quinientos años del descubrimiento de América. Nuestras ciudades expresan, por una parte, el exotiquismo de los que tienen acceso al mercado, con formas arquitectónicas —digamos— curiosas, derivadas de una dudosa legislación de rasantes, con superficies y lujo pocas veces usado en el país; con suelo agrícola comprado en hectáreas y vendido en metros cuadrados para «parcelas de agrado» y, por la otra, la caricatura de la ciudad jardín para los que quedan al margen del mercado. Soluciones habitacionales (al menos, con gran honestidad, ya no se habla de viviendas) de 18 metros cuadrados en terrenos de 90, con similares normativas de antejardín y urbanización a la de los sectores acomodados que tratan de imitar, ridiculizando un modelo capaz de conformar la ciudad de «barrio alto» pero absolutamente inadecuado y de desafortunada aplicación en el sector popular. Tenemos una ciudad en constante crecimiento por la presión mayoritaria de habitantes pobres que no pueden acceder a la vivienda y un contexto de economía restringida. Este es nuestro desafío.

Por otra parte, la organización del poblador como grupo de poder y las tomas de terreno como forma de solución no hacen sino agudizar los crecientes problemas de funcionamiento de la ciudad, teminando totalmente con lo que era ya un escaso control del desarrollo urbano. La confirmación de lemas como el del «derecho a la vivienda» y al de la «vivienda propia» han dificultado, además, la tarea de dar techo a todo el que lo demanda, perdiéndose el concepto de vivienda de renta al colocar todo tipo de trabas legales e impositivas al rentista, asemejándole a un delincuente e imponiendo, por consiguiente, al Estado una homérica tarea que es incapaz de cumplir y que tiene repercusiones inmediatas en la incremental extensión de la ciudad. El problema del desarrollo urbano es distinto al de la vivienda y lamentablemente en nuestras economías pobres a menudo sus soluciones se contradicen gravemente y los enfoques de política tienden a confundirse. *De facto* empecen el desarrollo urbano los procesos que permiten una subdivisión sin tasa del suelo urbano de la periferia en pos de un cuestionable derecho a la vivienda propia como explicitación de un incuestionable derecho a usufructuar un espacio urbano que cumpla con adecuados estándares de habitabilidad.

La marginalidad debe ser concebida como una emergencia transitoria y como tal puede ser abordada. La ciudad, en cambio, como bien permanente para la comunidad y deber ineludible para el nivel central del Estado. El viviendismo, por lo mismo, no puede ahogar al urbanismo.

Ello es una visión de corto plazo, inmediatista, que deja para generaciones futuras la verdadera

COMPARACION DEL RANGO DE IMPORTANCIA DE VARIABLES AMBIENTALES ASIGNADO POR EXPERTOS Y POR HABITANTES

	Opinión de habitantes	Ubicación de la variable según habitantes		Opinión de habitantes	Ubicación de la variable según expertos
1	Escasez de vivienda	2	1	Falta de redes de alcantarillado	20
2	Contaminación atmosférica	13	2	Escasez de vivienda	1
3	Mala localización áreas industriales	No figuró	3	Falta de pavimentación	26
4	Hacinamiento y promiscuidad	21	4	Falta de equipamiento policial	60
5	Escasez de áreas verdes	14	5	Inadecuado sistema de recolección de basuras	11
6	Falta de servicios en la vivienda	No figuró	6	Transporte público insuficiente	13
7	Mala conservación de áreas verdes	36	7	Deterioro de la vivienda	42
8	Contaminación de áreas de cultivo	No figuró	8	Insuficiencia de equipamiento de salud	12
9	Destrucción de los árboles de la ciudad.	No figuró	9	Mala calidad de la construcción	44
10	Exceso de asentamientos provisionales	No figuró	10	Humedad del suelo	103
11	Inadecuado sistema de recolección de basuras	5	11	Iluminación pública insuficiente	64
12	Insuficiencia de equipamiento de salud	8	12	Presencia de bares y prostíbulos	52
	OFERTA PROPORCIONADA POR LOS TECNICOS			DEMANDA REQUERIDA POR LOS USUARIOS	

solución de los problemas; con el agravante de constituir un error político en cuanto se gastan recursos dejando insatisfechas las aspiraciones de los beneficiarios y ocasionando fracasos pertinentes en las soluciones adoptadas.

LAS NECESIDADES DEL POBLADOR

Respecto a las aspiraciones de los usuarios, buscando criterios objetivos para apreciar la calidad de vida de los habitantes urbanos, hace ya algunos años desarrollamos dos investigaciones que intentaban comparar las diferentes percepciones de los agentes que intervienen en el interior de la ciudad. En la primera de ellas, utilizando la técnica Delphi para investigar en problemas complejos y poco estructurados, pudimos decantar la opinión de 88 expertos que conformaban un grupo pluridisciplinario de alta calidad y experiencia. En la segunda encuestamos en forma directa a 300 habitantes de sectores periféricos de vivienda mínima.

Los resultados alcanzados permiten asegurar que las urgencias que se adoptan desde una perspectiva científico-técnica, si bien pueden ser acertadas en el largo plazo, en el corto sin duda están sustantivamente desubicadas. Mientras los profesionales buscamos la solución técnica, los pobladores urgen por variables que inciden en la búsqueda de la dignidad, de la calidad del espacio público y del mejoramiento del hábitat colectivo.

Dicho de otra manera, la calidad del producto entregado no coincide con los requerimientos de la demanda de la población pobre y obviamente ello refleja una crisis seria y una inadecuación grave en el uso de los recursos. El cuadro anterior expresa claramente lo arriba afirmado.

De acuerdo a lo anterior, históricamente el concepto de déficit habitacional en Iberoamérica ha tendido a tratar la vivienda como un producto definitivamente terminado y no como la agrupación dinámica de servicios habitaciones que realmente es. En este último sentido, la vivienda es una fábrica que produce una serie de servicios: de dormitorio, de restorán, de almacén, de recreo, etc., y que depende, para satisfacer las necesidades de sus habitantes, en gran medida de la conformación de su entorno que comúnmente llamamos barrio.

En otras palabras, lo que se está planteando es que el costo de la vivienda debe incluir el costo del espacio público apropiado. Lograrlo involucra más bien un desafío de diseño que financiero, puesto que aunque la inversión inicial sea mayor, no cabe duda que proyectado a futuro el resultado es positivo. Interesante resultaría calcular el valor presente de las diversas soluciones habitacionales implementadas en el pasado como comprobación de lo afirmado.

A MODO DE CONCLUSION

En lo formal, ya lo hemos insinuado, los modelos de crecimiento que importamos de Europa y Norteamérica y tan mal adoptamos en el pasado se encuentran obsoletos. Si miramos a nuestra fuente tradicional, vemos que Occidente ya no tiene nuevos modelos que se adapten a la realidad de las economías pobres de Hispanoamérica.

En efecto, en las economías industrializadas los hechos significativos con respecto a lo urbano son los siguientes:

a) La población urbana no crece.

b) Los grandes déficits de vivienda de la posguerra hace ya tiempo han sido cubiertos, y al no crecer la población, sólo es necesario preocuparse de la reposición.

c) No existe claridad respecto a la evolución futura de la humanidad y por lo mismo la mirada se vuelve nostálgica hacia el pasado.

d) Lo anterior, unido a la gran belleza y calidad básica de los espacios urbanos históricos y de las estructuras deterioradas, vuelca prioritariamente la acción a la renovación y conservación de

esos espacios, en la búsqueda deliberada de un mejoramiento de la calidad de vida de la población; objetivo que no es discutido a partir del surgimiento poderoso de las corrientes ecologistas y conservadoras del ambiente en los años setenta.

La validez del planteamiento europeo para su realidad actual es indiscutible y, afortunadamente, por la rapidez de las comunicaciones de nuestra era, ya está entre nosotros y comienza a mostrar sus frutos. Cada vez extraña menos que se defiendan valores arquitectónicos del pasado y se hable —sin encontrar demasiadas protestas— de la conservación de sectores urbanos completos; pero aun así la verdad es que nuestro patrimonio no es demasiado extenso y nuestra realidad masiva es diferente.

Seguimos creciendo en Chile a un ritmo del 1,7 por 100 anual —bajo índice en comparación al promedio hispanoamericano— y los que se dedican a las mediciones afirman que tenemos un déficit de 750.000 viviendas. Y estamos hablando de déficit social, es decir, de necesidad de viviendas para gente que no puede pagarla. Estemos o no de acuerdo en la cuantía del déficit, sin duda que se trata de cantidades difíciles de abordar y, por decirlo suavemente, estamos para rato con serios problemas.

Tenemos, pues, en Hispanoamérica un desafío propio, para el cual no existen modelos que imitar, sino que por primera vez tenemos la obligación de crearlos en base a nuestra propia realidad y raíces históricas. A esta tarea, hacer ciudad entregando vivienda a los más desposeídos, estamos obligados los del sur del mundo e invitados los del norte que gozan los ganados beneficios del desarrollo, para obtener un medio habitable no tan sólo eficiente, sino además bello, en contraste con aquel producido por el de aquellos que «científicamente» asumen el control de la ciudad invocando patrones políticos, económicos y sociales, olvidándose de la belleza en el logro del mejoramiento de la calidad de vida.