

AUTORITARISMO POLITICO Y LIBERALISMO URBANO

El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar

Pablo Trivelli Oyarzún

La tarea de la reconstrucción de la democracia en Chile plantea un gran desafío en el ámbito de la planificación del desarrollo urbano. Las ciudades chilenas, y en particular la ciudad de Santiago, han sufrido las consecuencias de la implantación de una política neoliberal por un período de más de diez años por parte de un gobierno militar. El balance resulta muy negativo para la ciudad y sus habitantes en muchos ámbitos de la vida urbana. El propósito de este artículo es el de hacer una síntesis del itinerario de este proceso de liberalización en el gobierno de la ciudad de Santiago, de las consecuencias que ha tenido sobre vastos contingentes de población y de la magnitud de la tarea que enfrenta el recientemente electo gobierno democrático.

Political Authoritarianism and Liberalism in Town and Country planning: the case in point of Santiago de Chile under its late Military Dictatorship

The field of Town and Planning must face up to a severe challenge in its part of the task of recreating Chilean democracy. The cities of Chile and most especially Santiago, show the results of a more than ten year binge on the part of neo-liberal policies under the military dictatorship. The consequences of this could not but have been bad for the city and the greater part of its people in a good number of their activities. The paper gives a synthesizing track of this «liberalizing» process as to the governing of Santiago, likewise a detailing of the effect on a vast number of lives of this. An attempt is then made to gauge the magnitude of the task facing the city's newly elected democratic government.

LA FUNDAMENTACION CONCEPTUAL DE LA POLITICA URBANA

El gobierno militar anunció oficialmente una modificación total en la política sectorial de vivienda y urbanismo, a fines de la década de 1970, respondiendo a la noción de armonizarla con la política global de organización económica y social que se denominó formalmente «Economía Social de Mercado». El rezago de cinco a seis años que tomó el encuadre de la política urbana, dentro del contexto de la política global de la época y el hecho de que éste haya sido uno de los últimos sectores en sufrir dichas modificaciones, es un síntoma claro de lo difícil y

complejo que resulta el manejo de la variable espacial dentro de los modelos teóricos neoclásicos, y probablemente, también, de la falta de acuerdo político que se dio al interior del gobierno sobre la materia (MINVU, 1977, p. 104).

La publicación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano durante 1979, marca un hito trascendental por la radicalidad y la crudeza de sus planteamientos (MINVU, 1981, pp. 10-28). Su fundamentación se asienta sobre cinco principios básicos. Estos son: 1.º *El suelo urbano no es un recurso escaso*, cuestión que no merece mayor comentario técnico, pero que resulta crucial para entender el dogmatismo extremo de las autoridades de la época y el grado de arbitrariedad con que se manejaron los conceptos y apreciaciones de la realidad durante la dictadura. 2.º *El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad*, es decir, el mercado pasa a ser el

Pablo Trivelli Oyarzún es Asesor del Alcalde de Santiago y Profesor del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

único referente válido para las decisiones que afectan las áreas urbanas, cuestión tan dogmática y radical como equivocada; pues como ha sido demostrado por múltiples autores, el mercado de suelo es el pivote en torno al cual se articula la organización del espacio y las actividades urbanas, y la libre competencia en dicho mercado dista mucho de la competencia perfecta; más aún, el mecanismo de mercado en el ámbito urbano adolece de una cantidad de deficiencias estructurales. No es por casualidad que en la mayoría de los países del mundo organizados bajo economías de mercado hay un alto grado de intervención pública y elementos de planificación urbana que restringen la libre operatoria del mercado del suelo. 3.º *La concentración espacial de población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales*; la línea de política neoliberal también se aplicó al sistema urbano nacional, con la expectativa de buscar una desconcentración de Santiago. La esencia del planteamiento postulaba que al abrir la economía al comercio exterior debía producirse una reorientación sectorial en el uso de los recursos volcada hacia la explotación de actividades con ventajas comparativas; en el caso de Chile, los recursos naturales. En la medida que éstos se encuentran fuera del valle central (donde se localiza Santiago), la desconcentración debía producirse en forma automática, cosa que tampoco sucedió. 4.º *El uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definida por los requerimientos del mercado*, cuestión que viene a reafirmar lo ya planteado en el punto segundo, pero, que en este caso, hace referencia a la flexibilización de los límites urbanos y a la fijación de reglas de uso de suelo en función de los requerimientos del mercado. Cabe preguntarse: ¿Cuál es el sentido de la norma si no acota las decisiones de los agentes económicos que operan en el ámbito urbano? 5.º *Al Estado corresponde proteger el bien común*. Planteamiento interesante pero, en todo caso, vacío, pues no hay en la política una conceptualización de lo que se entiende por bien común. Además es necesario explicar que el Estado entonces definía su rol como subsidiario, bajo una perspectiva libarizada de las tareas y obligaciones del sector público. El enunciado de este principio va acompañado, entre otros aspectos, de una referencia explícita a los aspectos ambientales, que es una de las áreas problemáticas en que Santiago debe lamentar hoy situaciones del nivel crítico.

EL MERCADO DE SUELO Y EL LIMITE URBANO

Una de las medidas de mayor impacto que acompañó a la dictación de esta política, fue la ampliación del límite urbano de Santiago que definió una superficie adicional potencialmente urbanizable del orden de 64.000 ha. Esto signifi-

có, en la práctica, una virtual derogación del límite urbano, pues, además, en la misma época, se había modificado la ley de subdivisión mínima de predios rústicos, rebajándola a sólo media hectárea, lo cual permitía en la práctica desarrollos urbanos sin ninguna norma ni requisito de urbanización.

Con estas medidas se pretendió dar cauce a un «desarrollo natural» de las ciudades, siendo la referencia de lo «natural» los dictámenes del mercado. Se esperaba, además, que un aumento en la oferta (potencial de suelo legalmente definido como urbano) provocaría una disminución de los precios de la tierra, lo que a su vez posibilitaría una solución automática del déficit habitacional que se venía acumulando debido a la negligencia del gobierno en esta materia. En un contexto de bonanza económica, crédito barato y un tratamiento tributario excepcionalmente favorable, los precios de los terrenos no solamente no bajaron, sino que, por el contrario, se produjo una violenta alza en los valores de suelo y una acción especulativa de grandes proporciones. En los tres años que siguieron a la promulgación de esta norma, se sometieron a la aprobación de proyectos de subdivisión predial un total de 7.939 ha, cifra totalmente desproporcionada con los requisitos reales de suelo para el crecimiento de la ciudad. La burbuja especulativa reventó a mediados de 1981, cuando el país entró en una aguda crisis económica, y los precios de la tierra cayeron en forma sistemática hasta el primer trimestre de 1983.

MODIFICACIONES TRIBUTARIAS Y MERCADO DE SUELO

Desde 1975 en adelante, se habían venido produciendo una serie de modificaciones en el régimen tributario que afectan al mercado de suelo, las que fueron determinantes en muchos de los problemas urbanos que se generaron, particularmente de la especulación y las diferentes modalidades de crecimiento no planificado en extensión. En primer lugar, los bienes urbanos fueron retasados en 1975, cuando la economía chilena se encontraba sumida en una profunda crisis, deprimiendo en forma significativa el valor de los bienes inmuebles. Esto significó que, en lo fundamental, no se modificaron los avalúos fiscales respecto a la retasación previa efectuada en 1964, es decir, la base tributaria se mantuvo a un nivel extraordinariamente deprimido, con gran ventaja para los propietarios, particularmente los especuladores que tenían en sus carteras grandes extensiones de terreno. En segundo lugar, el impuesto de transferencia se fue reduciendo desde una tasa del 8 por 100 hasta llegar a cero, con lo cual se buscaba agilizar el mercado inmobiliario. Por último, se eliminó el impuesto a las ganancias provenientes de la valorización de la tierra para personas cuyo giro habitual no fuera el inmobiliario, pero defi-

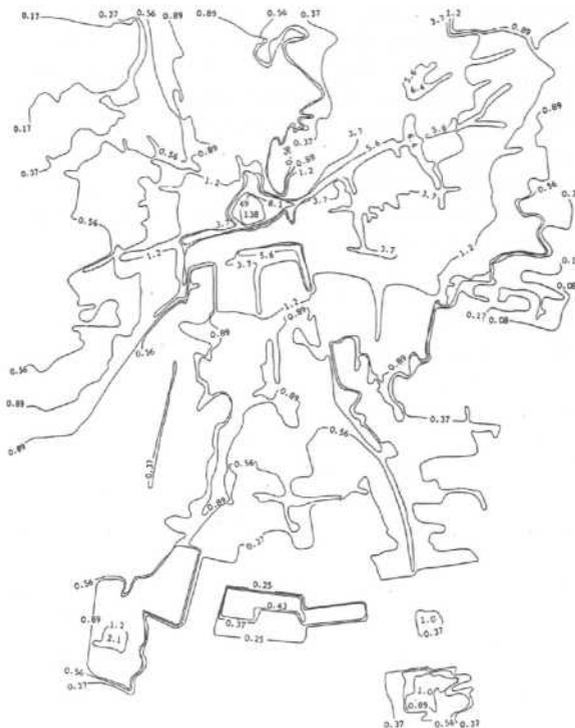


FIG. 1. Valores comerciales de suelo de Santiago (1979) (expresados en UF/m²)*

Fuente: Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, U. Católica de Chile «Mercado de tierras: Área Metropolitana de Santiago» (1981).
* La UF=US\$ 21,50.

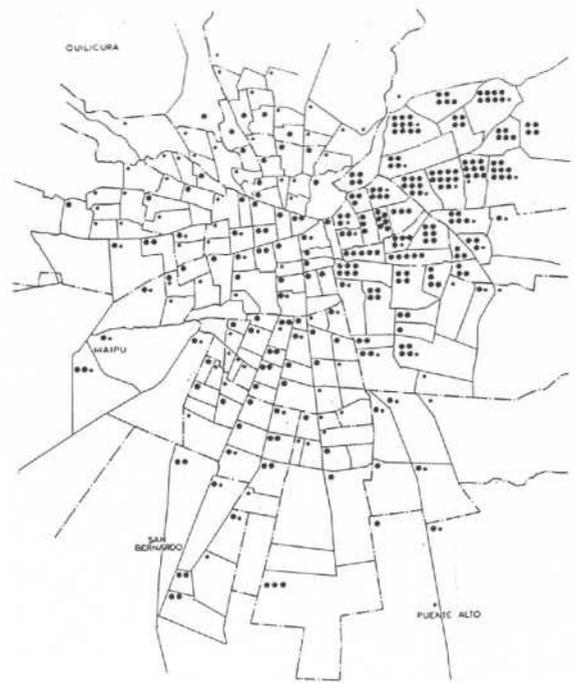


FIG. 2. Número de hogares pertenecientes al Quintil de mayores ingresos de las 202 zonas de Santiago (1977).

● 500 Hogares.
● 250 Hogares.
Fuente: Elaboración propia.

niendo condiciones fáciles de cumplir por parte de casi cualquier contribuyente. Se generaba, de esa manera, un verdadero «paraíso tributario».

Alzado el límite urbano y desencadenado el proceso especulativo, éste afectó en primer término al sector oriente de Santiago, donde se asientan los estratos socioeconómicos más altos y donde había desde hace años, una fuerte presión sobre el límite urbano. Las alzas en los precios de la tierra generaron una mayor selectividad de entrada a los potenciales nuevos residentes, marginando a los estratos medios que con interés buscan residir en dichos barrios, con el propósito de captar los beneficios de las múltiples ventajas urbanas que se concentran en dicho espacio de la ciudad. Producido el quiebre en la tendencia locacional del estrato medio, éste buscó localizaciones alternativas donde los precios de la tierra permitieran su asentamiento, lo cual impactó sobre áreas de crecimiento preferentemente ocupadas por estratos de nivel obrero, los cuales, a su vez, se vieron desplazados hacia otros frentes de expansión urbana, más lejanos y de peor calidad. Se produjo, de esta manera, un efecto en cadena sobre los precios de la tierra, generando un alza en todos los frentes de expansión, y el consecuente reordenamiento socioeconómico espacial (1).

(1) Durante este período se agudizó un proceso de pérdida de población y de densidad de ocupación residencial de todo el sector

EL MERCADO DE SUELO Y EL ORDENAMIENTO SOCIOECONOMICO ESPACIAL

Los fenómenos registrados en el mercado de suelo urbano no sólo tuvieron un fuerte impacto en términos de la distribución del ingreso y la riqueza, sino también en las formas de crecimiento y la organización socioeconómica espacial. La segregación está ligada, en forma biunívoca, con el mercado de suelo urbano: los precios de la tierra definen las pautas de localización a las cuales pueden acceder los diferentes estratos, pero simultáneamente la implantación de éstos en el espacio urbano contribuye a la determinación de los precios de la tierra (Trivelli, P., 1987). (Ver figs. 1 y 2.)

La ciudad de Santiago siempre fue muy segregada en términos de las pautas de asentamiento socioeconómico residencial. Sin embargo, durante el período de gobierno del General Pinochet, este fenómeno se agudizó extraordinariamente y se planteó como un objetivo implícito de política pública. (Ver figs. 3, 4, 5 y 6.)

Este fenómeno no sólo afectó la localización de las nuevas viviendas que se construían para

céntrico del Área Metropolitana de Santiago, cuestión que venía produciéndose desde la década de 1950.

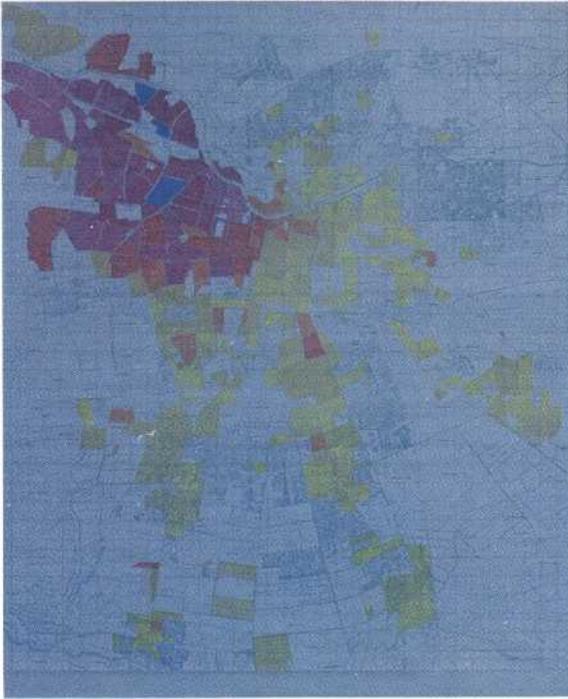


FIG. 3. Estrato alto, porcentaje con respecto al total de la población según barrios. 1982.



FIG. 4. Estrato medio, porcentaje con respecto al total de la población según barrios. 1982.



FIG. 5. Estrato bajo, porcentaje con respecto al total de la población según barrios. 1982.



FIG. 6. Estrato muy bajo, porcentaje con respecto al total de la población según barrios. 1982.



los diferentes estratos, sino que además se dio simultáneamente con una política de saneamiento de las ocupaciones ilegales de terrenos que el gobierno militar había heredado del pasado. La decisión de radicar los hogares en el mismo lugar (regularizando el trazado urbano y proveyendo una caseta sanitaria y electricidad con un subsidio casi total) o de erradicación a otro sitio (otorgando en la mayoría de los casos una vivienda básica, por lo general de 36 m² en sitios de 60 m² y también con un alto grado de subsidio) se definió, en lo fundamental, en base al valor del terreno del lugar del asentamiento precario. La estructura de precios de la tierra se transformó, de esta manera, en el principal elemento ordenador de la ciudad.

En el período 1979-1984 quedaron sometidos a este proceso aproximadamente 160.000 habitantes de Santiago, es decir, a consecuencia de este proceso de regularización se reasentó dentro de la ciudad una cantidad de población equivalente a una ciudad de tamaño medio en Chile, cumpliendo de esta manera el objetivo de llegar a un «orden natural» de la estructura socioeconómica espacial, pues los erradicados fueron localizados en las periferias urbanas junto a residentes de similar estrato socioeconómico (*Hechos Urbanos*, 1984).

Si bien, estos programas significaron un mejoramiento en materia habitacional para los erradicados, el balance es bastante negativo en términos de la calidad de vida, pues los nuevos asentamientos estaban tan distantes de los centros relevantes de actividad económica de la ciudad, que muchos jefes de hogar perdieron sus oportunidades de empleo, porque había peores condiciones de equipamiento escolar y de salud, porque al trasladarlos se rompieron las organizaciones sociales, en suma, porque, al decir de los propios beneficiarios, se crearon unos verdaderos «sumideros de pobreza». Una encuesta de opinión a los afectados, indica que casi la mitad de ellos abandonarían su casa propia para regresar a las condiciones originales de localización y vivienda (CEPA, 1981).

LA LIBERALIZACION DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

Otro aspecto del problema asociado con las erradicaciones y en general con la expansión urbana bajo un esquema altamente segregado, dice relación con la accesibilidad interna de Santiago y la liberalización del sistema de transporte colectivo de superficie que sirve prácticamente dos tercios de los viajes generados en la ciudad.

La red vial estructurante de Santiago tiene un esquema de carácter radioconcéntrico que sirve y refuerza una estructura interna funcional de carácter típicamente monocéntrico. Más de la mitad de los viajes con propósito laboral, tienen como destino la comuna central de la ciudad; asimismo, casi dos tercios de los viajes de com-

pras y diligencias y más del 50 por 100 de los viajes con propósito de salud (Departamento de Transporte, 1978). Salvo el sector oriente de la ciudad, donde se asienta la población de mayores ingresos, que cuenta con un vasto y variado nivel de equipamiento, el resto de la población urbana depende fuertemente del centro de la ciudad, excepto en lo que dice relación con la dotación de comercios de barrio y de los equipamientos básicos.

El sistema de transporte colectivo urbano también fue sometido a un esquema de liberalización total. El gobierno militar terminó con la Empresa de Transporte Colectivo del Estado, que era cuantitativamente poco importante, y a partir de 1979, liberalizando la totalidad de las normas que regulaban el transporte colectivo, incluyendo una total libertad de tamaño del parque de buses, de recorridos, de tarifas, de frecuencia y horarios, etc. (Figueroa, O., 1990). En un contexto en que existe una gran cantidad de propietarios de máquinas (la gran mayoría posee un solo vehículo), el comportamiento económico-empresarial tiende a una cartelización. Contando con un mercado cautivo y una demanda inelástica, el alza de las tarifas no se hizo esperar. Diferentes estimaciones establecen que éstas subieron algo menos de un 150 por 100 en términos reales en el período 1978-1985 (Jara-Díaz, 1986).

Todos estos antecedentes, sumados a una distribución cada vez más regresiva del ingreso, impusieron una seria limitante de accesibilidad intraurbana a los sectores de menores ingresos, particularmente a aquellos marginados ecológicamente a través de las políticas de vivienda (2). La proporción de viajes a pie aumentó desde un 17 por 100 del total de viajes generados en la ciudad en 1977 hasta un 30 por 100 en 1986, llegando a cifras aún más altas en las comunas populares. Encuestas realizadas en 1985 señalan que el gasto en transporte alcanzaba un 17 por 100 del ingreso para, al menos, un 30 por 100 de los santiaguinos (Jara-Díaz, *op. cit.*).

Si bien la liberalización del transporte significó un aumento del parque vehicular y una mejora en la frecuencia y en la cobertura de los servicios de la locomoción colectiva, la nueva política trajo aparejado otro problema en términos de

(2) Como referencia muy general al fenómeno de la tendencia a la regresividad en la distribución del ingreso en el país, considérense los siguientes antecedentes:

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS TOTALES SEGUN QUINTILES DE HOGARES, TOTAL PAIS (Porcentajes)

| Quintil | Octubre-diciembre 1978 | Octubre-diciembre 1988 |
|------------|------------------------|------------------------|
| 1..... | 4,55 | 4,23 |
| 2..... | 9,54 | 7,54 |
| 3..... | 14,11 | 10,86 |
| 4..... | 19,91 | 16,93 |
| 5..... | 51,89 | 60,44 |
| Total..... | 100,00 | 100,00 |

Fuente: INE (1989), *Resultados en encuesta suplementaria de ingresos octubre-diciembre 1978, octubre-diciembre 1988*, mimeo (conferencia de prensa), Santiago.

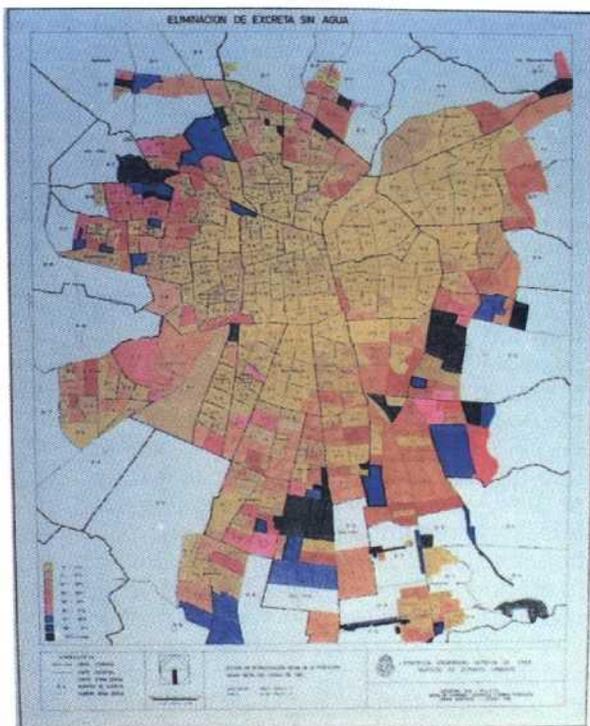


FIG. 7. % Viviendas con eliminación de excretas sin agua (1982).

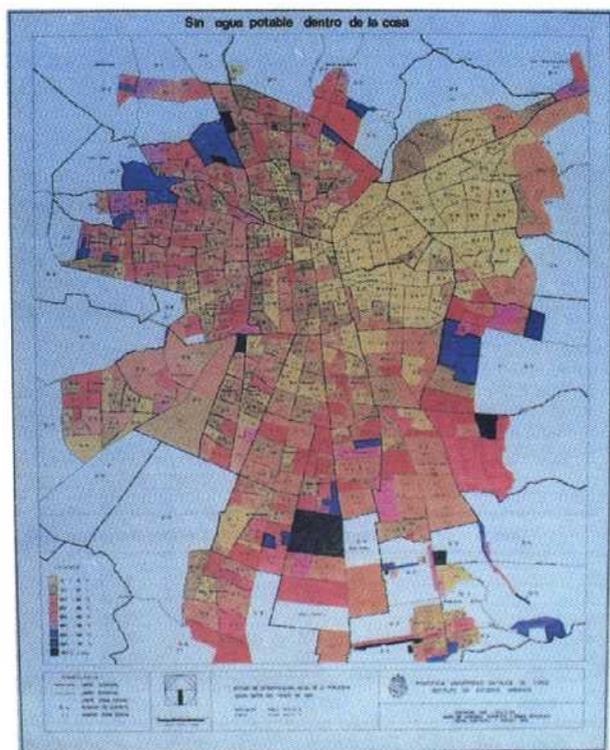


FIG. 8. % Viviendas sin agua potable dentro de la casa (1982).

su impacto sobre la contaminación atmosférica en Santiago, que ha alcanzado niveles críticos en los últimos años. Los problemas de contaminación del aire de Santiago, dicen relación con las emisiones de CO, que supera la norma de calidad ambiental en los meses de mayo a septiembre (se origina un 79 por 100 en vehículos a gasolina), y la presencia de partículas respirables en suspensión, que tienen su origen principal en los motores diésel de los vehículos de la locomoción colectiva y que sobrepasa también la norma de calidad del aire en los mismos meses (3). Por otra parte, estudios epidemiológicos han constatado incrementos alarmantes en la cantidad de personas afectadas por enfermedades bronco-pulmonares. Investigaciones preliminares, a nivel de biología microcelular, establecen que los elementos y niveles de contaminación del aire en Santiago tienen un efecto mutágeno y generan un daño genético irreversible, lo cual representa un gran riesgo para la salud humana (Gil, L., 1990).

Salvo la instalación de una red básica de monitoreo, la realización de estudios en profundidad acerca de las causas y orígenes de la contaminación atmosférica realizados en las postrimerías del régimen anterior, y de algunas medidas parciales, el gobierno militar hizo caso omiso de la contaminación atmosférica de Santiago. La política seguida fue, aparentemente, de ignorar el problema durante la mayor parte del período gubernamental.

REDES Y SERVICIOS

El manejo de las empresas que administran las redes de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad y teléfono) también sufrieron transformaciones importantes enmarcadas en una tendencia neoliberal durante el régimen militar. Su importancia es fundamental en la planificación del desarrollo urbano, pues no sólo condicionan la dirección y las formas de crecimiento, sino que además su dotación resulta un aporte importantísimo en la determinación de la calidad de vida de la población.

A pesar de que no se han obtenido estadísticas de inversión en estas materias, los datos censales (1982) establecen que no hay una cobertura uniforme en la dotación de agua potable y alcantarillado. (Ver figs. 7 y 8.) Las áreas céntricas y las que ocupan los estratos más altos están siempre bien cubiertas, mientras que las que ocupan predominantemente los estratos más bajos registran las mayores situaciones de carencia. El gobierno militar hizo un esfuerzo por mejorar las condiciones de saneamiento a través de la extensión de las redes, pero dicho esfuerzo se vio inhibido por dos factores claves. Primero, la política habitacional que, salvo en los últimos

(3) Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana (1990): *Programa de descontaminación ambiental del Área Metropolitana de Santiago*, folleto, Santiago.

años, resultó absolutamente insuficiente para atender las necesidades que surgen de la formación de nuevos hogares y, más aún, para absorber el déficit de arrastre que ha existido históricamente. Como además se reprimieron violentamente las tomas ilegales de terrenos, se produjo en forma masiva un fenómeno relativamente nuevo en Chile: el allegamiento. La situación de allegamiento comprende las diversas formas en que una familia se incorpora en términos informales a la solución habitacional de otra, produciendo, por lo general, situaciones dramáticas de hacinamiento y promiscuidad (4). Con un tal nivel de compresión sobre el parque habitacional existente, las cifras de cobertura de los servicios sanitarios se ven aparentemente mejoradas. Segundo, estas empresas públicas fueron administradas crecientemente con un criterio que ha significado serios problemas para vastos contingentes de población. El sistema de tarifas adoptado puede hacer inútil el esfuerzo de inversión pública en infraestructura y redes, ya que en un contexto de una muy regresiva distribución del ingreso, un número considerable de los hogares más pobres no están en condiciones ni siquiera de pagar las tarifas mínimas, y queda sujeta a la suspensión de las conexiones y del suministro de servicios.

El caso del agua potable es particularmente ilustrativo. A pesar de haber un sistema de subsidio cruzado que ofrece un servicio gratuito a los consumos mensuales inferiores a 10 m^3 , el precio del servicio para los que deben pagar, el sistema tarifario y el tipo de subsidio son cuestionables si se considera el número de deudores morosos, el monto de las deudas y el número de cortes por servicios impagos. En diciembre de 1987, había 208.426 deudores morosos, lo que corresponde al 30,1 por 100 de las cuentas residenciales de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias, afectando a un 26 por 100 de la población servida (Icaza, A. M., y Rodríguez, A., 1988). Estadísticas de la misma fuente indican que en el período 1980-1987 el número promedio anual de cortes afectó a algo menos de 120.000 deudores.

También interesa señalar que la empresa distribuidora de energía eléctrica fue transferida al sector privado, lo mismo que la Compañía de Teléfonos. A lo que conviene agregar que se trata de monopolios naturales y que la empresa distribuidora de electricidad ha figurado entre las empresas más rentables del país en los últimos años.

(4) Diferentes estimaciones hacen oscilar las cifras de familias allegadas entre 300.000 y 400.000, sobre un total nacional del orden de 3.000.000 de familias. Por otra parte, elaboraciones propias a partir de las estadísticas censales permiten establecer que en 1982 un 14,8 por 100 de los hogares se encontraba en situación de hacinamiento (más de tres personas por pieza) y un 7,1 por 100 en situación de promiscuidad extrema (más de dos personas por cama).

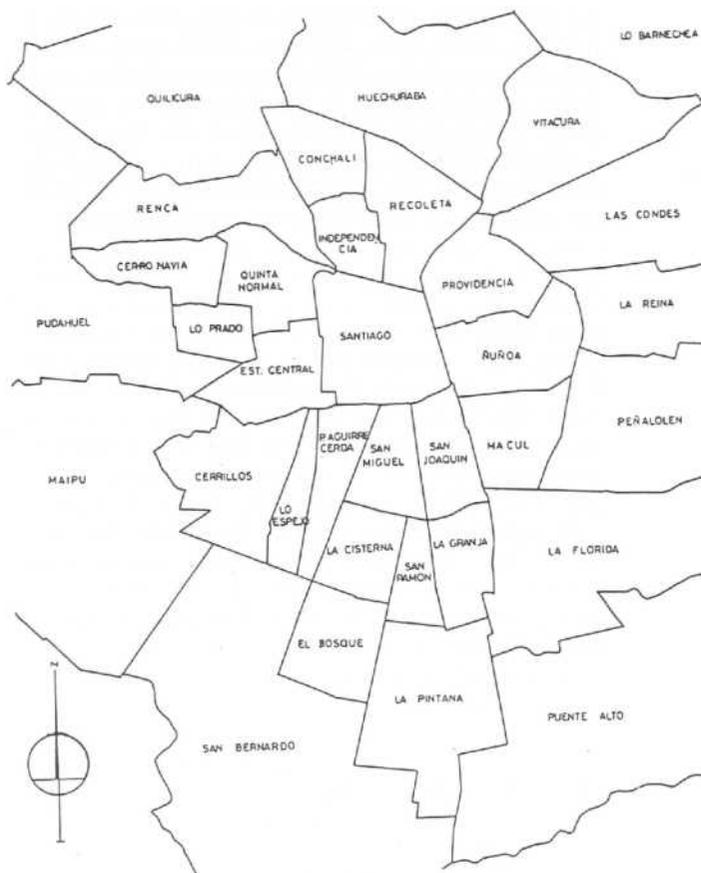


FIG. 9. División comunal del Gran Santiago.

LA INSTITUCIONALIDAD POLITICO-ADMINISTRATIVA

En el plano institucional, el rasgo más relevante tal vez sea el hecho de que Santiago, con sus casi cinco millones de habitantes, no cuente con un gobierno metropolitano. El territorio que cubre la ciudad, y que en la actualidad se estima en más de 45.000 ha, se halla dividido en términos político-administrativos en treinta y dos comunas, la mayoría de las cuales tiene su correspondiente municipio. (Ver fig. 9.)

Cada municipio es dirigido por un Alcalde, a quien le secunda un Consejo de Desarrollo Comunal. Durante prácticamente todo el régimen militar los Alcaldes fueron nombrados directamente por el gobierno, lo mismo que los miembros de los Consejos de Desarrollo Comunal cuando éstos empezaron a existir (hacia fines del gobierno militar), y lo mismo que parte de los dirigentes de las organizaciones vecinales territoriales de base, de donde se originan las propuestas de nombres para llenar un 25 por 100 de los miembros de estos Consejos. Los restantes miembros son un 25 por 100 de organizaciones comunitarias funcionales y un 50 por 100 de representantes de actividades económicas «relevantes» de la comuna.

La legislación vigente otorga permanencia en sus cargos a todos los miembros de los Conse-

jos Comunales heredados del régimen militar y a todos, salvo a 15, Alcaldes de los más de 300 que hay en el país. Su vigencia se prolonga durante prácticamente la totalidad de los cuatro años del gobierno democrático de transición.

Los municipios elaboran un plan de desarrollo comunal en forma anual, lo mismo que un plan de inversiones que debe ser aprobado por el Consejo de Desarrollo Comunal. Además, la mayoría de las comunas que tienen una población urbana de cierta importancia cuentan con un Plan Regulador Comunal. Estos Planes Regulares son un instrumento que propone un modelo físico que pretende organizar las funciones de la vida colectiva en el espacio urbano desde el punto de vista de la localización de actividades, proponiendo usos de suelo, zonificación, equipamiento, áreas prioritarias de desarrollo y un límite urbano (5). Como ya se mencionó, producto de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, muchos Planes Reguladores fueron reelaborados y flexibilizados dejando de regular lo que alguna vez pretendieron.

A nivel de áreas urbanas de mayor envergadura se aplica el Plan Regulador Intercomunal y/o Metropolitano, que establece una zonificación general, áreas de equipamiento, la vialidad principal o estructurante, las áreas de desarrollo prioritario y los límites de extensión urbana. El Área Metropolitana de Santiago cuenta con un Plan Regulador Intercomunal desde 1959, el que ha sido readaptado y actualizado varias veces desde su formulación original.

Hasta fines de la década de 1940, la carencia de un gobierno metropolitano no significó mayores problemas, ya que a esa fecha casi la mitad de la población urbana residía en la comuna de Santiago. Durante la década del cincuenta, esta carencia empieza a sentirse, ya que la ciudad alcanza las más altas tasas de crecimiento de población (4,6 por 100 anual) y experimenta un vigoroso proceso de suburbanización que venía gestándose desde hacía casi dos décadas.

Esta histórica carencia y la ausencia de una planificación del desarrollo urbano, se explica parcialmente por el hecho de que la ciudad, en cuanto a fenómeno demográfico, económico y social, ha carecido de importancia política. En la historia política del país, la ciudad no ha sido tratada como un tópico relevante, de primera línea, como lo han sido muchas de sus partes. Así, por ejemplo, a lo largo de este siglo, los aspectos que van adoptando importancia política son, primero, las leyes de higiene y la habilitación de agua potable y alcantarillado. Después, las leyes de arriendo, la educación, la salud y otros equipamientos básicos. Más tarde, el transporte colectivo. A fines de la década de 1950, a raíz de

la primera toma organizada de terrenos, el problema de la vivienda salta al primer plano de las campañas políticas y los programas de gobierno. En la década de 1960 toman importancia las organizaciones territoriales de base y los movimientos sociales urbanos. Pero, la ciudad sigue sin ser un tema relevante, un todo orgánico al cual se refiera el mundo político.

Esta carencia lleva a una cierta ineficiencia en la asignación geográfica de recursos. Pero más grave aún es el hecho de que sea el sector público, a través de las inversiones sectoriales, las políticas de vivienda y la legislación municipal, quien sea el principal responsable de la segregación socioeconómica espacial y de las grandes desigualdades que se dan en el interior de la ciudad de Santiago.

Hay en la asignación geográfica de la inversión pública del gobierno central, un marcado sesgo en beneficio del sector oriente de Santiago, donde se concentra la élite económica, política y social, generando un fuerte grado de influencia en la dirección espacial de uso de los recursos fiscales. Este es particularmente el caso de las inversiones en obras públicas en vialidad urbana (6) que, orientadas a solucionar los problemas más agudos de tráfico vehicular, se concentran en áreas donde predomina el uso del automóvil particular, descuidando los serios problemas de movilidad espacial y de accesibilidad que registran los barrios de la población de menores ingresos.

También podría plantearse que hay un trato discriminatorio en las inversiones en equipamiento, a pesar de que los planes que contienen información sobre la distribución geográfica del sistema hospitalario, escolar, etc., muestren una aparente homogeneidad, una estructura más o menos uniforme en el espacio urbano. Homogeneidad aparente, porque las densidades de la ocupación del espacio urbano no son homogéneas; salvo algunas situaciones de concentración de vivienda de edificación de altura para estratos medios y altos, la vivienda en extensión de los sectores de menores ingresos tiene muy altas densidades, cuestión que se ha visto agravada por el fenómeno de los allegados. Pero, además, las demandas por los servicios públicos son mucho más intensas en los barrios populares, porque no se cuenta con el complemento de los servicios privados, e incluso si los hubiera, no podrían acceder a ellos debido a sus bajos ingresos.

En el caso de Santiago, debe agregarse el rol que ha jugado el sistema municipal en el proceso de causación circular que ha llevado a la polarización de los estratos socioeconómicos en el espacio urbano. Desde sus inicios, a fines del si-

de Planificación del Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile.

(6) Si bien se han incorporado sofisticados procedimientos de evaluación económica y social de proyectos de vialidad en obras dirigidas a resolver problemas de congestión vehicular (provocados principalmente por la expansión del parque automotriz), no hay una evaluación previa y más amplia de los costos sociales de la proliferación del uso del automóvil particular.

(5) Para una crítica a los instrumentos de planificación utilizados históricamente en el país, ver H. MOLINA, *et al.* (1977): *Consenso MINVU-INCOMING sobre Planes Reguladores*, Documento de Trabajo núm. 98, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile, e I. SANTA MARIA y asociados (1977): *Concurso MINVU-COMING, proposiciones de ideas y soluciones sobre planes reguladores y usos de suelos*, Documento de Trabajo núm. 97, Instituto

glo pasado, el régimen de ingresos de los municipios se fundamenta en una legislación que establece un sistema común uniforme a lo largo del país. El resultado es que las comunas con una buena base tributaria obtienen altos ingresos y viceversa. En el contexto segregado de Santiago, las comunas donde residen los estratos socioeconómicos más altos obtienen niveles de ingreso muy superiores a aquellos donde reside la población de menores ingresos. Pero, más grandes aún son las diferencias en los presupuestos de inversión, que llevan a un distanciamiento creciente en la calidad del medio urbano. La principal partida de ingresos es la contribución de Bienes Raíces (Impuesto Predial), impuesto que se basa precisamente en los valores de la tierra (y de las edificaciones y mejoras), la que a su vez está en la raíz del fenómeno segregativo.

El gobierno militar otorgó gran importancia a los municipios a partir de las reformas introducidas a principios de la década de los años ochenta. Se incrementaron las fuentes de ingreso de beneficio municipal, especialmente la Contribución de Bienes Raíces, que pasó de un 60 a un 100 por 100 de beneficio local. Simultáneamente, y en virtud de las diferencias existentes en los ingresos entre municipios, se destinó un 60 por 100 de este impuesto a un Fondo Común Municipal (7), que después se redistribuye en base a criterios progresivos y que ha sido de gran importancia para los municipios más pobres del país, constituyéndose en un importante mecanismo de redistribución de recursos.

Por otra parte, el gobierno central transfirió a los municipios la administración del sistema escolar y de la atención primaria de la salud. El municipio se transformó además en la entidad ejecutora de los programas sociales del gobierno, buscando por esa vía una mayor focalización de los programas de ayuda a la población de menores ingresos (8). El municipio pasó a constituirse, en la práctica, en el primer escalón de la pirámide institucional del régimen de administración interior del Estado. Consistente con una política que no buscó el fomento de las organizaciones sociales de base, sino, por el contrario, su control político gubernamental, su atomización o su desaparición, las políticas sociales adoptaron durante todo este período un carácter predominantemente asistencial.

LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO DE 1985

Como consecuencia de los desastrosos efectos de la aplicación de la Política Nacional de De-

sarrollo Urbano del año 1979, el mismo gobierno militar anunció una nueva política de desarrollo urbano en 1985. Esta significó, en la teoría, un viraje de 180° en la conceptualización de la manera de entender la cosa urbana, pero que nunca se llevó a la práctica. Como elemento ilustrativo se reproducen a continuación algunos de los principales conceptos contenidos en dicha política:

«El suelo urbano es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica» (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1984, p. 17).

«... corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de procurar que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes, alcancen un estándar aceptable de habitabilidad. Esto sólo será posible mediante una adecuada, estable y eficiente planificación del desarrollo urbano...» (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1984, p. 5).

«El creciente grado de complejidad de los centros urbanos, en especial los de mayor tamaño, requiere la intervención orientadora, reguladora y planificadora del gobierno a nivel municipal, regional y nacional...» (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1984, p. 40).

«En la promoción del desarrollo urbano, la voluntad del Estado es de carácter político; los medios son la ley y los instrumentos de planificación urbana» (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1984, p. 8).

«Para los efectos que puede producir la planificación del desarrollo urbano sobre la propiedad privada, resulta claro que dicha planificación, sancionada por ley, tiene la capacidad para establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad sin comprometer al Estado a indemnizar» (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1984, p. 9).

Se indica, además, que las tendencias del mercado serán sólo una, entre otras informaciones que serán tenidas en cuenta al planificar las que serán evaluadas a la luz del Bien Común.

En materia de inversiones de infraestructura se establece la necesidad de una coordinación intersectorial y la utilización de estas inversiones como elemento orientador del desarrollo urbano, destacando las situaciones en que el sector privado debe asumir parte o la totalidad de los costos.

«Asegurar la existencia de un equipamiento mínimo para la población urbana del país, cualquiera sea su nivel socioeconómico» (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1984, p. 35).

Por último, se hace un llamado a la necesidad de participación de la población en el proceso de planificación del desarrollo urbano.

(7) También se integran a este fondo común otros recursos: la totalidad de los recursos que como aporte fiscal se consultan anualmente para las municipalidades; el 50 por 100 del impuesto de los permisos de circulación de vehículos, y un alta fracción de los impuestos por concepto de patentes comerciales, profesionales e industriales que recaudan los tres municipios más ricos del país.

(8) Uno de los rasgos distintivos de los programas sociales del gobierno militar consistió en una modificación radical del sistema de

subsidios, pasando de un esquema tradicionalmente utilizado en Chile de carácter indirecto a uno de los subsidios directos. Sin embargo, a pesar de los avances técnicos en esta materia, en la práctica se registran grandes transferencias al sector empresarial y a sectores de mayores ingresos. Véase, por ejemplo, A. NECOCHEA: *Estructura de Subsidios en la Política Habitacional: Región Metropolitana, 1983*. Documento de Trabajo núm. 137, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.

LAS TAREAS Y DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

A modo de comentario final, sólo interesa reseñar algunas de las tareas y desafíos que enfrenta el gobierno democrático que asumió el poder ejecutivo hace ahora 1 año. El mayor desafío, la tarea de mayor envergadura, consiste en redemocratizar la ciudad, lo cual pasa por una gran cantidad de aspectos económicos, políticos y sociales.

Se han enunciado a lo largo de este artículo una serie de problemas críticos que enfrenta la ciudad de Santiago, y muchas ciudades chilenas, que se originan o se agudizan en una estrategia liberal de desarrollo y que supuestamente el mercado resolvería en forma automática. Es la convicción de este autor que el mercado puede ser un instrumento útil, pero que debe subordinarse a una tarea deliberada de desarrollo urbano con objetivos claros, con una imagen objetivo de la ciudad que se aspira a lograr. La solución de los problemas planteados no se producirá en forma automática, sino como consecuencia de una acción deliberada que comprometa el esfuerzo de todos los ciudadanos. Será necesario recrear un sistema de planificación, no sólo como una instancia técnica para lograr una mejor asignación de recursos o como un instrumento para orientar la acción del sector privado, sino también como instancia política en la definición de prioridades y la negociación de intereses, especialmente los de origen público.

Resulta muy alentador constatar que hay una amplia gama de iniciativas que el gobierno ha ido adoptando en estos primeros meses, algunas por la vía administrativa y/o presupuestaria, otras por la vía legislativa y, en general, por la definición de la política pública. Es el caso de la política de vivienda que se ha ido ajustando para llegar en forma más efectiva a los sectores de

menores ingresos; la formación de equipos de trabajo para redefinir la política urbana; la maciza política de descontaminación ambiental y el respaldo que le ha otorgado la ciudadanía; los proyectos de ley enviados al Congreso para racionalizar el transporte colectivo y para modificar la legislación municipal, permitiendo a la ciudadanía volver a elegir a sus Alcaldes. Se fomenta la revitalización de las organizaciones territoriales de base y se han tomado medidas para resolver la deuda de arrastre en vivienda y servicios que afectaba a la población de menores ingresos. Así como muchas otras que sería largo de enunciar. Las medidas adoptadas pueden ser importantes y los resultados de corto plazo también, pero los resultados reales y de fondo que tengan sobre las ciudades, sólo podrán evaluarse en el mediano plazo.

Por último, cabe destacar que, en definitiva, si de lo que se trata es de tener una ciudad más justa en que, efectivamente, se cumpla el principio de igualdad de oportunidades, habrá que reconocer que en el ámbito intraurbano, en áreas metropolitanas como Santiago, éste requiere de una especificación geográfica. La solución al problema endémico de la segregación no pasa por la integración forzosa de los estratos, sino por una reorientación sistemática del gasto público a fin de homogeneizar la calidad de vida y las oportunidades urbanas de la población, para lo cual se hace imprescindible revivir y redemocratizar las organizaciones sociales de base y sus organizaciones de segundo y tercer grado, a nivel comunal y metropolitano. Porque el logro de una mayor igualdad no será consecuencia de dádivas o del derrame de unos beneficios del desarrollo nacional que suelen no llegar, sino de la capacidad de organización y movilización de los recursos propios, la pugna política por la asignación de los recursos públicos en la ciudad, y el nivel de solidaridad que se alcance en la comunidad urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPA (1981): *Estudio de Evaluación del Programa de Erradicación de Campamento en la Región Metropolitana*, mimeo, Santiago.
- DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE (1978): *Encuesta de Origen y Destino de Viajes 1977 para el Gran Santiago: Informe final*, Escuela de Ingeniería, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- FIGUEROA, O. (1990): *Efectos de la subvención, la regulación y las formas de propiedad del transporte colectivo urbano sobre su eficiencia y calidad: el caso de Santiago de Chile*, mimeo, CEPAL, Santiago (LC/IL.84).
- GIL, L. (1990): *Determinación de hidrocarburos policíclicos aromáticos en material particulado del aire de diferentes zonas de Santiago. Estudios bioquímicos y toxicológicos para restablecer el posible riesgo para la salud humana por la exposición a estos contaminantes*, mimeo, Dpto. de Bioquímica, Facultad de Medicina, Universidad de Chile.
- Hechos Urbanos, núm. 35 (1985), Boletín de Información y Análisis, SUR Documentación, Santiago, Chile.
- ICAZA, A. M., y RODRIGUEZ, A. (1988): *Informe estudio de caso, agua potable, Santiago de Chile*, mimeo, SUR, Santiago.
- DIAZ Y FARAH, J. (1986): «Transporte y gasto familiar en sectores de bajos ingresos en Santiago», en *Actas del IV Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito y Transporte*, Santiago; y FIGUEROA, O., *op. cit.*
- MINVU (1977): «Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano», en *Revista EURE*, vol. VIII, p. 104.
- (1981): «Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979», en *Revista EURE*, núm. 22, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 10-28.
- (1984): *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, Santiago.
- NECOCHEA, A. (1983): *Estructura de Subsidios en la Política Habitacional: Región Metropolitana*, Documento de Trabajo núm. 137, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile.
- TRIVELLI, P. (1987): *Intra-urban socio-economic settlement patterns, public intervention and the determination of the spatial structure of the urban land market in greater Santiago*, tesis, U. de Cornell, USA.