

# ¿Quo Vadis Santiago?

JOSÉ ÁBALOS KÖNIG<sup>1</sup>  
MARCO MÁRQUEZ POBLETE<sup>2</sup>

## RESUMEN

El artículo presenta los principales elementos de la discusión generada por la iniciativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de facilitar el desarrollo de proyectos urbanos en el entorno de la ciudad de Santiago y propone exigencias para una gestión urbana moderna de la ciudad.

## ABSTRACT

The article displays the main elements of the discussion generated by the initiative of the Ministry of Housing and Urbanism to facilitate the development of urban projects in the surroundings of the city of Santiago and proposes exigencies for a modern urban management of the city.

**Palabras claves:** *Geografía Urbana, Gobernabilidad Urbana, Áreas Metropolitanas.*

**Key words:** *Urban Geography, Urban Governability, Metropolitan areas.*

## Introducción

El desarrollo urbano nacional con sus fortalezas, limitantes, errores y aciertos ha sido y sigue siendo un tema de discusión y análisis de las autoridades, planificadores, políticos y la ciudadanía en general. El tema ha recobrado notoria vigencia en los últimos meses y una encendida discusión sobre Santiago y la conveniencia, como lo ha planteado el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), de facilitar el desarrollo de proyectos urbanos en el entorno de la ciudad y que diversos actores han rechazado por constituir, en la práctica, un impulso a la expansión horizontal de la ciudad.

El Estado Chileno ha tenido un papel clave en el desarrollo del sistema urbano. Con variados énfasis según los gobiernos, su gravitación se ha expresado a través de políticas que restringen o liberalizan el mercado del suelo urbano, subsidiar el acceso de sectores populares y medios a viviendas, y desarrollar obras de infraestructura, telecomunicaciones y transporte. Si bien la etapa más marcada de intervencionismo estatal —donde por ejemplo, llegó a construir el 60% de toda la vivienda nueva en el país— se batió en retirada luego de 1973. En la actualidad el Estado sigue siendo el principal agente responsable del desarrollo de las ciudades, en parte por las decisiones e iniciativas que se toman en la actualidad, pero también por el efecto residual, o lo que Sabatini y Arenas llaman *resonancias geográficas*, que orientan el cambio del paisaje urbano (Sabatini y Arenas, 2000).

En tal sentido el presente artículo tiene dos objetivos principales. El primero es presentar los elementos más relevantes de la discusión generada por la iniciativa del MINVU, y el segundo es sugerir algunas exigencias para una gestión urba-

<sup>1</sup> Geógrafo de la Universidad de Chile, Master en Estudios del Desarrollo, Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda; Coordinador Carrera de Geografía Universidad Bolivariana.

<sup>2</sup> Geógrafo y Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Diplomado en Desarrollo Rural en Development Study Center de Rehovot, Israel. Profesor auxiliar adjunto en el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

na moderna. En el primer caso el tema se presenta básicamente a partir de declaraciones de los diversos actores intervinientes y que han sido recogidas por los medios de comunicación; y, el segundo, en reflexiones de los autores apoyados en algunas referencias referidas a otras experiencias.

## El estilo de crecimiento de Santiago

### a. ¿Ha crecido Santiago en la última década?

Prácticamente todos los indicadores señalan que la capital ha continuado expandiendo su tamaño y gravitación respecto del resto del país.

Desde el punto de vista demográfico, el censo del 2002 indica que la Región Metropolitana de Santiago llegó a tener 6.061.000 habitantes, es decir creció un 15,3% durante el período intercensal (1992-2002) y que significaron unas 900.000 personas, muchas de las cuales son inmigrantes, normalmente de mediana y alta calificación.

Asimismo, la región ha incrementado su participación en la economía nacional, pasando del 42,1 en 1985 al 44,8 en 1990 y al 47,5% en 1995. Probablemente, en pocos años debiera superar el 50%, en parte por la inercia concentradora de las actividades más dinámicas, pero también, pues las crisis económicas que frecuentemente afectan con más fuerza a las economías regionales por su mayor debilidad relativa.<sup>3</sup> Desde el punto de vista territorial la ciudad se extendió en un 23% en el período, llegando su perímetro a cubrir 60.000 hectáreas urbanizadas o urbanizables, según los instrumentos de planificación territorial vigentes.

<sup>3</sup> De Mattos (1999) señala que la aplicación de la severa y radical política económica iniciada en los 70, implicó una declinación de la base económica de Santiago y el despliegue de algunos lugares que contaban con ventajas comparativas exportables. Sin embargo, ya desde mediados de los 80 su dinamismo histórico basado en un conjunto de factores que –analizados por De Mattos– le daban una atractividad superior a los restantes centros urbanos.

### b. ¿Por qué Santiago debe crecer horizontalmente?

Las autoridades han señalado que el crecimiento geográfico de la ciudad no se puede frenar y que pensar en un crecimiento urbano restringido significa limitar el crecimiento económico.<sup>4</sup>

Se hace difícil aceptar este supuesto que asocia crecimiento o fortaleza económica con tamaño geográfico. En primer lugar, porque algunos autores junto con reconocer los problemas que una ciudad compacta, como lo es Santiago, enfrenta desde el punto de vista ambiental, enfatizan simultáneamente otras importantes ventajas para reducir la segregación social y mejorar los sistemas de transporte urbanos.<sup>5</sup>

Segundo, porque el discurso del Intendente ante el Consejo Regional, el 9 de marzo de 2001, y la Estrategia Regional de Desarrollo (GORE, 2001) señalan que “en los años 80 la ciudad creció el 100% en superficie y sólo 23% en su producto; en los años 90 fue al revés, es decir, su economía creció un 100% y la superficie urbanizada sólo un 23%”.

<sup>4</sup> *Diario La Segunda*: “Polémica norma consagra acelerada expansión horizontal de Santiago”. Página 7, martes 17 de abril de 2001. Seremi de Vivienda y Urbanismo declara: “Es absolutamente necesario sostener un desarrollo urbano de Santiago si se quiere mantener la generación del Producto Nacional, porque este se sustenta en la forma como la ciudad crece. Pensar en un crecimiento urbano restringido significaría limitar el crecimiento económico y detener uno implicaría detener el otro”.

<sup>5</sup> Sabatini y Arenas (2000) indican “que las bajas tasas de motorización y la escasas inversiones en obras de infraestructura urbana, especialmente de transporte, son posiblemente causas que expliquen que Santiago presente una forma compacta. Según estos autores, esta forma compacta, a diferencia de la tendencia archipelágica y de explosión de la mancha urbana sobre la región circundante que se ha dado en países desarrollados, genera inmejorables condiciones para implementar, a través del mercado, políticas de mejoramiento del transporte público, desincentivo del uso del automóvil y también para sacar a muchos barrios pobres de su condición de marginalidad geográfica. Esto último, visto como un acortamiento de la distancia física entre pobres y ricos, se logra, por ejemplo, con la construcción de grandes centros comerciales –malls y schoppings–, espacios de oficina y desarrollos residenciales fuera de las zonas tradicionales.

La experiencia internacional y la literatura en el tema relaciona el poderío de una economía urbana a la calidad de vida que brinda a sus habitantes, la naturaleza y diversidad de servicios que ofrece, los niveles educacionales de su población, a la existencia de centros universitarios que nutran de ideas y conocimiento a sus actividades productivas, a los niveles de conectividad y facilidad de comunicación y transporte interno, a la existencia de infraestructura moderna -como por ejemplo aeropuertos eficientes-, a la existencia de vida cultural y recreativa. Eso es lo que da fortaleza a un centro urbano, más que su extensión geográfica. Por lo tanto la tarea de las autoridades debe ser agregarle valor a la ciudad y hacerla más eficiente (Castells, 2000).

Alternativamente, ciudades “monstruosas” o de dimensiones excesivas se ahogan en la ineficiencia e inseguridad. No es inocente que, según una encuesta de la Fundación Futuro, el 77,3% de los santiaguinos abandonarían la ciudad si pudieran.<sup>6</sup> Ni tampoco que figure en una clasificación mundial como la octava ciudad en contaminación y la primera en extensión de su jornada laboral.<sup>7</sup>

En consecuencia, rodear Santiago de desarrollos inmobiliarios -con casas “estilo georgian”- *per se no significa desarrollo urbano*, al contrario, deteriora el atractivo de la ciudad.

#### *c. ¿No hay disponibilidad de suelos en la ciudad?*

La autoridad, en el debate suscitado, ha dicho que la demanda anual de mil hectáreas por suelo urbano “sobrepasa la oferta que estamos en condiciones de factibilizar dentro de los límites de la ciudad consolidada”.<sup>8</sup>

De acuerdo a datos de la Intendencia Metropolitana, al menos 10% de los suelos de la ciudad están como sitios eriazos (Galilea, 2001). A

ellos habría que agregar otros de zonas industriales sub-utilizadas (aeropuerto, maestranzas, etc.) y las miles autorizadas dentro del Plan Chacabuco. Sin embargo, una revisión más rigurosa probablemente indica que dentro de la ciudad hay un número mayor de superficie incorporable en proyectos de desarrollo habitacional y urbano. Por ejemplo, la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica catastró que dentro de las 13 comunas del casco histórico -las más densamente pobladas- hay 3.000 hás. desocupadas.<sup>9</sup>

Probablemente en las comunas de más reciente incorporación a la ciudad y en general, de menor densidad de ocupación, esta superficie debiera ser sustancialmente mayor. Asimismo, una simple observación indica que en la ciudad consolidada existen numerosos barrios deteriorados, sin valor arquitectónico, que urge reconvertirlos, como se hizo con el proyecto de recuperación del Barrio Brasil. Naturalmente son suelos que ya cuentan con una cobertura relativamente completa en términos de infraestructura urbana -vialidad, agua y alcantarillado, electricidad, servicios de salud y educación, entre otros-.

#### *d. ¿La Incorporación de nuevas tierras reduce el precio del suelo urbanizable?*

Una de las razones que se han dado para justificar la expansión de la ciudad es que el precio de los suelos es más barato en la periferia que al interior de la ciudad.

Esta hipótesis, la misma que justificó la liberalización del suelo urbano después de 1979, tiene demasiada evidencia contraria como para plantearse tan inocentemente. Los datos acumulados y procesados durante años en el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Santiago, sobre transacciones de terrenos, y los estudios realizados a partir de ellos muestran que como resultado de la liberalización del suelo se generó una fuerte especulación y los precios se multiplicaron varias veces (Sabatini, 2000).

<sup>6</sup> *Diario La Segunda*: “77,3% de santiaguinos abandonarían la ciudad si pudieran ...Buscan reencantarlos”, página 10, miércoles 30 de mayo de 2001.

<sup>7</sup> *Diario La Tercera*: “El Lugar de Chile en el mundo”. Página 14, Domingo 3 de junio de 2001.

<sup>8</sup> *Diario El Mercurio*: Expansión Urbana. Carta al Director de la Directora de Desarrollo Urbano del MINVU. Página A 2, lunes 14 de mayo de 2001.

<sup>9</sup> *Diario La Tercera*: “UC gestiona propuesta alternativa al plan urbano del bicentenario”. Página 17, martes 29 de mayo de 2001.

Al decir de un especialista “no es la cantidad de hectáreas de suelo ofrecidas lo que regula el precio, sino que ha sido el precio por hectárea lo que ha determinado la cantidad de suelo que entra al mercado”.<sup>10</sup> Experiencias en España, Francia y países asiáticos muestran un resultado similar en el tema del valor del suelo.

Considerando que muchas veces los proyectos inmobiliarios se realizan en suelos que las empresas han comprado con mucha anterioridad, se da la paradoja que éste deja de ser costo para ser parte de la ganancia, lo que es indudablemente cierto cuando los valores de compra y venta se multiplican por 5 ó 10 veces.<sup>11</sup>

### *e. ¿Los precios de los suelos de la periferia facilitan la ejecución de los programas de viviendas sociales?*

Las autoridades han señalado que los precios de terrenos dentro de la ciudad dificultan el cumplimiento de los programas de viviendas y la reducción del déficit habitacional.

Es muy cierto que el país puso como una de sus grandes metas la reducción e incluso eliminación del histórico y abultado déficit de viviendas, que supera con largueza el medio millón de familias. También es cierto que los recursos que normalmente asigna el Ministerio de Hacienda al MINVU son limitados y lo obligan a reducir los costos por unidad al límite -respecto de los materiales, tamaño de las viviendas y valor del

terreno-, con el explícito riesgo, como lo muestra la experiencia, del que se afecte demasiado la calidad de las viviendas y se asuman fuertes costos políticos. Las razones y la lógica del problema son complejas.

Lo primero que puede ocurrir es que la especulación en suelos con previo uso silvo-agropecuario también afecta a viviendas sociales y que al final se cancelen precios no demasiados diferentes fuera que dentro de la ciudad.

Según un estudio de una empresa especializada en el tema, la política de vivienda social se enfrenta actualmente con un obstáculo –cada día hay menos terrenos y cada vez son más caros- que la obligará a un severo replanteamiento. “Estos niveles de precios hacen muy difícil pensar en la viabilidad de las políticas de vivienda social en el Gran Santiago. Las alternativas de localización llevan a desarrollos inmobiliarios cada vez más distantes de la ciudad para los hogares de menores ingresos que aspiran a vivir en una vivienda propia”.<sup>12</sup> Por su parte otra especialista agrega: “Para hacer posible proyectos de este tipo necesitas terrenos con un precio no superior a 0,7 UF el metro cuadrado. Y en comunas como La Granja llegan a 5”.<sup>13</sup> Sin embargo, aun en el caso de existir diferencias de precio por metro cuadrado o hectárea, hay otras consideraciones tanto o más importantes.

En segundo lugar, la competencia público-privada por colonizar las tierras agrícolas, termina por segmentar los suelos según sus bondades. Así, los suelos baratos en la periferia, que cobijarán viviendas sociales, se asocian a lugares difíciles en su acceso, muchas veces inundables o de menor atractivo paisajístico. Los problemas de accesibilidad redundarán en dificultades de transporte, en tanto que la calidad misma de los suelos podría explicar las continuas inundaciones de poblaciones que ocurren cada invierno.

De la segmentación de los suelos por sus bondades se deriva inevitablemente otra de tipo social y económico. Es decir, se produce un efecto

<sup>10</sup> Sabatini (2000) afirma que “la ilusión de causar una caída automática de los precios de la tierra a través de la eliminación de regulaciones estatales sobre el suelo, y la pretensión de que esa rebaja de precios provocaría a su vez una reducción de los precios de la vivienda (así como de otras clases de espacio construido) no están circunscritas al caso chileno. Han llegado a conformar una noción popular, simplista y aparentemente autosustentada”. El autor analiza luego los casos de España, en 1996; Francia, en 1986; Japón, antes de 1990; en los que la liberalización de suelos redundó en espiral especulativa e inflacionaria, contradiciendo los supuestos de sus impulsores.

<sup>11</sup> Entre otras: *Diario Electrónico Terra Networks Chile*: Los propietarios de la expansión de Santiago”, martes 29 de mayo de 2001. *Diario El Mercurio*: “La Plusvalía de Santiago”, Cuerpo (D) Enfoques, página D 2 y 3, sábado 9 de junio de 2001. *Diario La Segunda*: “Denuncian especulación con tierras por plan del Gobierno para extender Santiago”. Página 6, martes 15 de mayo de 2001.

<sup>12</sup> *Diario El Mercurio*: Vivienda Social comienza a mirar hacia adentro. Citando un informe de la empresa Pablo Trivelli. Suplemento Propiedades, página F 26, domingo 12 de octubre de 2003.

<sup>13</sup> *Diario El Mercurio*: *op cit*, entrevista a Macarena Currín, Directora Ejecutiva de Fundación Rodelillo.

dominó en la ocupación de suelos, que se traduce en áreas con concentración de sectores pobres y otras de sectores acomodados. Un proyecto inmobiliario para sectores medios y altos tenderá a encarecer los suelos vecinos y, por esa vía, alejar poblamientos pobres -salvo tomas y campamentos- y lo mismo tiende a ocurrir al revés<sup>14</sup>.

Lamentablemente este estigma social no es una simple hipótesis. No pocos sectores hacen una asociación mecánica entre los habitantes de algunas comunas o poblaciones con personas de malos hábitos e incluso tendencias delictuales. Jóvenes de algunas comunas del sur de Santiago tienen mayores dificultades para conseguir empleo y a los adultos les es mucho más difícil obtener crédito. Vitacura o La Pintana, La Dehesa o la Población El Castillo, aunque duela, hacen mucha diferencia.

Uno de los potenciales problemas derivados es que la identificación de pobres y ricos se traslade al nivel de comunas. Algunas comunas tenderán a empobrecerse por la caída en el promedio de ingresos de su población. Esto complejizará la acción del municipio, al elevar el número de habitantes que debe ser atendido mientras que los ingresos municipales no sufrirán mayor incremento. Este último fenómeno retrotrae a fojas cero, o al menos erosiona fuertemente, los avances redistributivos que se buscan con las diversas reformas a la Ley de Rentas Municipales. Como se sabe, entre las responsabilidades asignadas al municipio están, entre otras, la extracción de basura, los servicios de salud y educación, la pavimentación de vías e iluminación de calles,

la construcción de áreas verdes y apoyo a actividades recreativas, programas de empleo y la prestación de subsidios diversos.

Por otro lado, no es exagerado concluir que, en muchos casos, las viviendas baratas -que sin duda resuelven un problema angustiante para miles de familias allegadas- terminan generando una vida cara. En primer lugar, los programas de viviendas sociales radicados en la periferia de la ciudad y, a veces, en lugares de problemático acceso, demandan mayores gastos de transporte a esos habitantes -que pueden consumirles un 30% de los ingresos domésticos si ellos están cercanos al sueldo mínimo-. A su vez, el mayor tiempo de desplazamiento -de tres o más horas diarias- no sólo redundará en estrés y problemas de salud mental, sino que también afecta el tiempo disponible para la vida familiar y dificulta la realización de otras actividades laborales que le permitan complementar sus magros ingresos.

Por otro lado, el carácter colonizador de tales conjuntos habitacionales hace que en su entorno haya una baja provisión de infraestructura para servicios públicos (salud, educación, parques, centros deportivos, etc.) y de oferta comercial. La satisfacción de unos y otros los obliga a usar medios de transporte lo que encarece automáticamente su acceso.

#### *f. El impacto ambiental de proyectos inmobiliarios en la periferia.*

Algunas autoridades han relativizado el impacto ambiental diciendo que los proyectos estarán ubicados fuera del radio urbano pero que compensarán en 150% las emisiones de viajes que se produzcan (público o privado) asociados a tales proyectos. La obligatoriedad de cada proyecto de someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental los obligará a sobrecompensar la contaminación que pudieren aportar a la ciudad -por ejemplo mediante retiros masivos de vehículos o taxis contaminantes- y tendrán que construir superficies verdes mucho mayores.

La contraargumentación indica que la urbanización de suelos silvoagropecuarios es una pérdida neta del sistema natural, pues las tierras incluso en barbecho contribuyen a reducir la con-

<sup>14</sup> El diputado Carlos Montes en la presentación del seminario "A 20 años de la Liberalización de los mercados de suelos. Impactos en la Política de Vivienda Social, el crecimiento urbano y los precios del suelo" en 1999, un año antes de iniciado este debate, realiza afirmaciones que cobran plena vigencia: "La vivienda social se ha seguido construyendo en las áreas donde los precios de los suelos son menores, situación de segregación que agrega a la condición de pobreza de la gente nuevas dimensiones urbanas de pobreza y desintegración social: barrios lejanos y mal equipados y, lo que es más preocupante, barrios en que la aglomeración de pobreza facilita la desintegración social. En tal ambiente de marginación y desesperanza, se abre camino la droga, la delincuencia y el abandono de los proyectos personales y familiares, lo que se refleja en problemas tan graves como la deserción escolar y el embarazo adolescente."

taminación o al menos pueden soportar cultivos que ayuden en el mismo propósito. Asimismo, debe considerarse que las ciudades una vez que se expanden ya no vuelven atrás o esto implica costos prohibitivos, por lo que debe evaluarse varias veces antes de dar un paso en tal sentido.

Por otro lado, es cierto que las altas exigencias del SEIA pueden paralizar proyectos (como podría estar ocurriendo en el sector de Chacabuco) pero las tierras quedan incorporadas a lo urbano haciendo muy improbable que, por falta de proyectos inmobiliarios, puedan recibir inversiones para su eventual uso agrícola. Es decir se consagra su condición de tierras económicamente improductivas.

Por otro lado, reducir los problemas ambientales sólo a la contaminación asociada a los nuevos flujos de transporte aparece como una sobresimplificación del problema. Es posible evitar la contaminación asociada a esos nuevos proyectos e incluso más, teóricamente en el balance global podrían reducirse las emisiones y contaminación de la ciudad. Sin embargo, esta ecuación no considera los costos para el sistema global del elevamiento de los tiempos de viaje, del estrés urbano, los eventuales problemas de congestión, el agravamiento de las enfermedades mentales, el impacto en la vida familiar para quienes vivan en esos lugares y el resto de los habitantes, etc.

La hipótesis optimista -de nulo impacto ambiental- se sostiene en un eficaz trabajo de los servicios fiscalizadores. Sin embargo, es reconocido que estos son deficitarios en recursos presupuestarios, cantidad y calidad del personal, disposición de equipos técnicos, etc. y que en ello prácticamente no hay institución que muestre cierta holgura -empezando por el organismo principal, la propia Contraloría General de la República-. Si hoy día existen severos problemas -incluso en el propio sector vivienda, sin olvidar a salud y otros sectores- para ejercer una adecuada fiscalización, estas dificultades no podrían sino agravarse si se les amplía en volumen y superficie sus áreas de trabajo.<sup>15</sup>

### g. No habrá fenómeno de Conurbación

La autoridad ha dicho que tales nuevos proyectos no debieran generar conurbación con la ciudad, al exigírseles que se sitúen a cierta distancia de ella.<sup>16</sup> Aunque no se ha especificado la distancia a la que se ubicarían respecto del área urbana ya consolidada.

La geografía, la arquitectura y los estudios urbanos muestran inequívocamente que la conurbación es una tendencia natural que se propulsa por la emergencia y consolidación de actividades en torno a las vías que unen centros urbanos cercanos. No hay ninguna razón objetiva que impida que se repita el ciclo: primero se densifica el uso de la vía, luego emergen actividades suburbanas y finalmente se acumula suficiente presión para modificar los seccionales o los planos reguladores, lo que se ve facilitado, pues ya hay caminos y el impacto ambiental es supuestamente bajo. En este punto la autoridad muestra una visión contradictoria: para ella el crecimiento horizontal de la ciudad es un fenómeno inevitable, pero simultáneamente anticipa que desarrollos urbanos próximos a la ciudad no generarán conurbación.

<sup>15</sup> Sólo algunos ejemplos: La prensa ha informado que 28.000 viviendas con subsidio estatal deberán ser refaccionadas debido a problemas constructivos que no fueron fiscalizados oportuna o adecuadamente. El Diputado Arratia, miembro de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara, ha señalado que en Santiago hay sólo 3 inspectores de la Superintendencia de Energía y Combustible -SEC- para fiscalizar más de 2.000 estaciones expendedoras de combustible. Asimismo, más allá de los esfuerzos de la autoridad, una de las cuestiones que erosiona la fe pública en las medidas de descontaminación urbana es la evidencia cotidiana de ver en circulación a decenas de buses generadores de grandes nubes de humo. *Diario El Mercurio*: "Tarapacá, Modifican Política de Fiscalización Regional". Nota que sintetiza problemas de fiscalización en diversos servicios públicos de esa región, página c 8, Domingo 3 de junio de 2001.

<sup>16</sup> *Diario El Mercurio*: Expansión Urbana. Carta de la Directora de Desarrollo Urbano del MINVU. Página A 2, Lunes 14 de mayo de 2001.

### *h. Núcleos urbanos autónomos*

Para darle mayor sustento a la propuesta, las autoridades han anticipado que los proyectos inmobiliarios -que serán de un tamaño relativamente grande- deberán asumir todos los costos reales de su desarrollo, con diversidad funcional y social según condiciones preestablecidas. No se transformarán en carga para la ciudad.<sup>17</sup>

Esta, siendo una idea interesante, sin embargo, no se sustenta en experiencias -salvo el caso de los campamentos mineros-. Asimismo, su viabilidad disminuye si se impone que ellos integren sectores de distintos niveles de ingreso.

No parece fácil anticipar cómo cada uno de estos conjuntos inmobiliarios proveerán de servicios de salud y educación, y cómo será la oferta a grupos socio-económicamente heterogéneos. También se ve compleja la provisión de vigilancia policial, extracción de basuras y otros servicios básicos. Los planteamientos genéricos de la autoridad sugieren que, en la práctica, los propietarios y administradores de tales proyectos reemplazarían funciones de los municipios e incluso del Estado central. Es posible que en el corto plazo se cumplan todas o la mayor parte de las responsabilidades asumidas, pero nada impide que en caso de incumplimiento, los vecinos de tales lugares demanden al respectivo municipio o a los servicios públicos pertinentes que asuman sus responsabilidades en las áreas deficitarias.

### *i. Tierras desérticas e improductivas*

Un argumento reiterado ha sido que los proyectos de nueva urbanización permitirán la recuperación de áreas hoy altamente degradadas y semidesérticas, todas, en consecuencia, con suelos de magra calidad agropecuaria.<sup>18</sup> Sobre este punto conviene hacer tres observaciones.

La primera es que las autoridades del ministerio respectivo han dicho que los proyectos inmobiliarios identificados por la prensa se localizarían en suelos de alta calidad y que el 80% de ellos son de clase uno, dos y tres, o sea de gran vocación agrícola.<sup>19</sup> Segundo, se confunden suelos no explotados con suelos improductivos o que hoy no están sometidos a explotación. En no pocos casos es la propia incertidumbre en política e instrumentos de ordenamiento territorial la que estimula a inmobiliarias a comprar tierras agrícolas, subarrendarlas o dejarlas ociosas, mientras se procura modificar las normas de uso del suelo. Es decir, son las señales del sector público, incluido el ámbito municipal, lo que generaría esta conducta expectante. Tercero, el avance de la ingeniería agronómica ha relativizado la calidad de los suelos para el desarrollo de cultivos -como lo demuestran los parronales asentados en las tierras "efectivamente desérticas" de Atacama-. Sin embargo, en la periferia de Santiago no sólo hay suelos de buena calidad, sino que incluso algunos de calidad excepcional.

### *j. Discusión Político-Técnica en el marco de Situaciones de Especulación*

La autoridad sectorial ha enfatizado el hecho que su decisión de impulsar una revisión de la actual política que regula el tamaño de Santiago se vincula estrictamente a necesidades de desarrollo urbano-productivo con prescindencia de las iniciativas inmobiliarias que pudieran beneficiarse de esto. Lo anterior, aun cuando se han identificado algunos proyectos que podrían beneficiarse de la flexibilización urbana y respecto de los cuales se ha anticipado el impacto positivo en la generación de fuentes laborales.

La prensa ha informado con profusión sobre los propietarios de los suelos que podrían ocupar tales proyectos, los que en muchos casos corresponden a empresarios vinculados directa o indirectamente al negocio inmobiliario. También se ha informado sobre los procesos especulativos generados en los últimos meses ante la eventualidad de que tales tierras fuesen declaradas

<sup>17</sup> *Diario La Segunda*: "Ravinet promete que no se tocarán tierras buenas para expandir Santiago". El Ministro señala sobre los proyectos "Deberán contar con establecimientos educacionales, salud, seguridad, áreas verdes, deportes, agua potable, evacuación de aguas lluvias, manejo de residuos domiciliarios y capacidad vial". Página 10, martes 29 de mayo de 2001.

<sup>18</sup> *Diario El Mercurio*: Expansión Urbana. Carta de la Directora de Desarrollo Urbano del MINVU. Página A 2, lunes 14 de mayo de 2001.

<sup>19</sup> *Diario La Segunda*: "Agricultura se opone a usar buenos suelos para extender Santiago". Página 3, miércoles 16 de mayo de 2001.

urbanizables y la emergencia de oficinas consultoras que han intermediado en los traspasos de propiedades.

Sobre lo anterior emergen dos complicaciones evidentes. En primer lugar, la dificultad de discutir un tema de tanta trascendencia como es el "tipo de ciudad que quieren los habitantes de Santiago", bajo la supuesta presión de generar fuentes laborales que reduzcan el agudo desempleo regional y nacional. Como se ha dicho antes, los ciclos del empleo son de corto y mediano plazo -uno a cinco años- sin embargo los fenómenos urbanos -tamaño, forma, estructura interna y costos/beneficios de las ciudades- tienen efectos por décadas e incluso siglos. Sería difícil encontrar ejemplos en países desarrollados donde el tamaño de las ciudades sea una de las herramientas para enfrentar problemas coyunturales de empleo.

Segundo, es aún más complicado observar que una decisión administrativa pueda significar que los capitales de algunas personas o empresas se multipliquen automáticamente varias veces. Lo anterior obliga a las autoridades pertinentes a extremar la transparencia, explicitar los criterios técnicos y políticos que sustenten una eventual decisión y, sobre todo, procurar el involucramiento de toda la comunidad en una decisión tan compleja y de tan vastas consecuencias. Lo anterior con la certeza de que puede reiterarse el fenómeno en que los beneficios sean para unos pocos -fenómeno especulativo- y los costos -agudización de los problemas que ya sufren los santiaguinos- sean para toda la comunidad regional y, muy probablemente, para todo Chile.<sup>20</sup>

## El Desafío es hacer Ciudad para el Siglo XXI

Hoy, cuando el Gobierno y diversos sectores nacionales han hecho suyo el objetivo de transformarnos en un país desarrollado en el bicentenario, se presenta una gran oportunidad para lograr un nuevo enfoque en materia de desarrollo urbano. El desafío que enfrentamos es mejorar el entorno productivo y la calidad de vida de nuestras ciudades, de modo de contar con asentamientos humanos que constituyan un empuje al desarrollo social, cultural, económico y productivo de nuestro país. Es decir, ciudades que ofrezcan alta calidad de vida, que sean equitativas respecto de su población y eficientes en el uso de los recursos.<sup>21</sup>

Pensar la ciudad, por tanto, es más que dibujar en un plano su desarrollo físico, o solo pensar el negocio inmobiliario y el diseño arquitectónico. Asumir el desarrollo de la ciudad es pensar "cómo" la convertimos en un imán que concentre la generación de riqueza y a su vez permita el mejoramiento de los niveles de ingreso de la población.

En el caso específico de Santiago la discusión debe enfocarse hacia generar los atractivos para las actividades que son fuentes de productividad: "eficiencia" y "valor agregado". Es decir, mejorar los servicios de comunicación y transporte, invertir en calidad de vida a través de la recuperación de espacios deteriorados, de seguridad ciudadana, generación de lugares de esparcimiento, entre otros. Además, a través de la reforma a la educación, tener una población laboral con mayores calificaciones para su desempeño en la nueva economía.

En esta perspectiva la primera tarea es la gobernabilidad de nuestra área metropolitana, que pasa por una mayor transversalidad en el proceso de pensar la ciudad y su gestión, evitando los actuales enfoques sectoriales excluyentes, que

<sup>20</sup> Montes (1999), sobre el tema, anticipa un año antes su opinión: "nuestra actitud en relación con las enormes ganancias que puede reportar la compra y venta de tierras merece una pregunta: ¿Hasta qué punto hemos evadido la discusión de fondo sobre las implicancias éticas y las implicancias en términos de equidad y de eficiencia urbana que tiene la distribución de las plusvalías que pueden capitalizarse privadamente en mercados imperfectos como los urbanos?".

<sup>21</sup> Durante la preparación de este artículo el Gobierno dio a conocer su Política de Reforma Urbana, informada al país el 29 de junio de 2001. Ella, junto con incluir objetivos de muy diversa envergadura, también implica profundos ajustes legales, institucionales y presupuestarios, que sin duda tomarán tiempo en su diseño, sanción y materialización.

generan políticas, planes y programas para el desarrollo de la ciudad, sin consultar al resto de la institucionalidad pública relacionada con el tema, ni a la ciudadanía afectada con sus medidas.

Probablemente este es un tema en el que deban incorporarse mecanismos del tipo consulta o referéndum ciudadano que permitan conocer lo que opina la ciudadanía, comprometerla con los costos y beneficios de las opciones abrazadas y, lo que es más importante, dotar a las políticas generales y acciones específicas de la necesaria legitimidad. Es decir, la modernidad no se agota en la esfera productivo-empresarial, también debe ser llevada a las formas de participación ciudadana y las nuevas formas de relación ciudadanos-autoridades.

El hacer de Santiago una ciudad incorporada dinámicamente en la red de la economía mundial, significa superar una visión sectorial, centrada más en la forma que el fondo del proceso urbano. Significa avanzar hacia el consenso técnico-político necesario para ganar un espacio en el proceso de innovación y generación de riqueza global, donde otros espacios urbanos nos llevan "varios metros de ventaja" en infraestructura, o varios miles de millones de dólares de inversiones destinados a hacer eficiente y agregar valor al espacio urbano.

Avalando lo indicado, un reciente artículo en la revista *América Economía*<sup>22</sup> describe la fuerte competencia existente entre las principales ciudades latinoamericanas para tener un lugar en la red económica global. En tal "disputa" por la primacía, basada en la opinión de decenas de gerentes de empresas de vanguardia, los conceptos de "agregar valor" y hacer "más eficiente" a la ciudad, aparecen vinculados claramente con mejores servicios urbanos, mejor calidad de vida y un nivel de educación adecuado para el desarrollo de la productividad.

De lo anterior se desprende que en el caso de la ciudad de Santiago, atraer riqueza en un marco de economía globalizada, significa pensar cómo hacer atractiva a la ciudad frente a otras urbes latinoamericanas. Asimismo, la instalación

en ella de núcleos de innovación significan, simultáneamente, mayores posibilidades de mejorar el ingreso de las personas y permiten entregar al Estado, vía impuestos, recursos para apoyar a los menos integrados al proceso.

De lo anterior surge una conclusión: en este escenario del desarrollo global, la Metrópolis de Santiago no compite con el resto de ciudades del sistema urbano chileno. Más bien, nuestra capital política y financiera está enfrentándose a la red de ciudades del continente sudamericano. Por tanto para que Santiago se poseione como una metrópolis atractiva para el capital global, deben darse tres condiciones: que los cambios e inversiones que ella experimente deben apuntar claramente a ese objetivo; que el resto del país pueda participar en este proceso y se constituya en un sub-sistema de apoyo al rol que Santiago desempeña en el sistema global; y, tercero, que toda la red urbana nacional se vea beneficiada, haciendo evidente que la mayor riqueza que se produce sea redistribuida a todo el resto del país, a través de políticas compensatorias.

En consecuencia, la discusión coyuntural sobre desafección de suelos agrícolas, con la importancia que pueda significar desde un punto de vista ecológico, es un debate que no se centra en el tema relevante del desarrollo de Santiago; su capacidad para competir por un espacio en el sistema de urbes latinoamericanas vinculadas a la economía global. Naturalmente, son las autoridades las que deben demostrar fehacientemente que lo que quieren hacer es coherente con el objetivo mayor; de lo contrario por omisión terminan avalando las críticas que enfatizan el daño ecológico, la persistencia en programas de viviendas sociales que proyectan la segregación socio-territorial o la infundada pretensión de combatir la recesión y el desempleo con el simple expediente de favorecer la construcción de algunos centenares de casas, desperdigadas en el entorno rural de Santiago, y en suelos que, a partir de una simple decisión administrativa, han multiplicado varias veces la inversión especulativa de unos pocos.

<sup>22</sup> Revista *América Economía*. *Ranking de Ciudades* Página 30 a 41. N° 209, 31 de Mayo 2001.

## Algunas Exigencias para una Gestión Urbana Moderna

En la dirección de aportar ideas para modernizar la gestión de nuestras ciudades y centros poblados, se proponen un conjunto de exigencias destinadas a avanzar hacia la meta del mejoramiento de las capacidades públicas y privadas en la materia. Estas propuestas se basan principalmente en iniciativas enunciadas por especialistas (PGU, 1996) que siguen teniendo vigencia (González y Márquez, 1995):

- **Poner el tema en la discusión de la agenda pública**

Debemos trabajar para sensibilizar a la ciudadanía respecto del tema de la ciudad y con ello a los líderes sociales y políticos. La profundización de la democracia se refleja directamente en la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la gestión de los territorios donde viven, que en el caso de Chile, más del 80% lo hace en centros urbanos. Sin embargo, este interés participativo requiere un adecuado acompañamiento de los medios de comunicación, el involucramiento de instituciones -académicas, gremiales, ONG y otras- que colaboren en la necesaria pedagogía social, y de un aparato público -sectorial, regional y local- interesado en interactuar con la comunidad en el abordaje de los temas.

- **Modernizar las políticas públicas en materia de desarrollo urbano**

Al igual que otras materias tales como las telecomunicaciones, el desarrollo portuario o aeroportuario, los ferrocarriles, las obras sanitarias, la provisión de energía, etc., las políticas públicas en materia del desarrollo de nuestras ciudades deben modernizarse reconociendo las bondades y vicios, posibilidades y limitaciones que se derivan del esquema general de desarrollo que ha adoptado el país. Por ejemplo la aplicación de conceptos generales como la subsidiariedad o Estado Regulador o más propiamente las nuevas tendencias en políticas de mercado urbano, externalización o concesiones entre otras. En este contexto adquieren una importancia vital, los temas del financiamiento del desarrollo urbano y de la internalización de cos-

tos como políticas que permitan otorgarle una mayor racionalidad económica al proceso de hacer ciudad.

- **Mejorar las capacidades del sector público en materia de instrumentos de planificación, regulación y gestión urbana**

En el desarrollo de las ciudades están adquiriendo cada vez más importancia las propuestas del sector privado para la realización de megaproyectos, los que de hecho están constituyendo una estrategia de desarrollo al margen de la planificación tradicional. El sector público debe desarrollar cada vez mayores capacidades para orientar debidamente el quehacer privado, regulando aquellos temas que pueden interferir con el bien común y cuidando la calidad de vida.

- **La concertación interadministrativa para determinar objetivos consensuados y una coordinación de las inversiones para optimizar el uso de los recursos**

Se requiere avanzar en un permanente análisis integrado de las políticas sectoriales y una concertación de las políticas de infraestructuras, transportes, suelo, vivienda, medio ambiente, etc. que impactan el medio urbano. Las actuaciones en las ciudades deben realizarse aunando los esfuerzos de los distintos actores que intervienen en ella: sector público, sector privado y sociedad civil.

- **Avanzar en el proceso de descentralización para permitir una planificación y gestión urbana más efectiva, equitativa, realista y eficiente**

Para ello se debe continuar con el proceso progresivo de transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central al regional y a las administraciones municipales. El proceso de descentralización entrega una base sólida para devolverle a la ciudadanía su capacidad para participar, actuar y resolver. No obstante se hace necesario avanzar hacia una segunda fase descentralizadora que fortalezca esta participación del ciudadano y sus organizaciones en el desarrollo de sus localidades.

## Bibliografía

CASTELLS, M. La Ciudad de la nueva economía. Conferencia pronunciada en el acto de clausura del curso de Master La ciudad: políticas, proyectos y gestión, organizado por la Universidad de Barcelona. En <http://www.fbg.ub.es>.

DE MATTOS, C. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE*, 1999, Vol. XXV, nº76, p. 29-56.

GALILEA, S. *Discurso ante el Consejo Regional. Acto Solemne en el Edificio del Ex Congreso Nacional, el 9 de marzo de 2001*. Santiago: Gobierno Regional Metropolitano, 2001.

GOBIERNO REGIONAL METROPOLITANO. *Estrategia Regional de Desarrollo*. Santiago: Gobierno Regional Metropolitano, 2001.

GONZÁLEZ, C. Y MÁRQUEZ, M. *El Desarrollo de las Ciudades: Algunos elementos para la discusión*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Panorama Económico y Social: Las Regiones de Chile 1990 - 1999*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas, 2001.

MONTES, C. *Charla inaugural del Seminario Internacional A 20 años de la Liberalización de los mercados de suelos. Impactos en la Política de Vivienda Social, el crecimiento urbano y los precios del suelo*. Palacio Ariztía de la Cámara de Diputados, Santiago 7 y 8 de octubre de 1999. Santiago: Cámara de Diputados de Chile, Lincoln Institute of Land Policy e Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1999.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA (PGU). Chile Urbano: Antecedentes de la Consulta Nacional para la formulación de una nueva política de desarrollo urbano 1993-1996. *Gestión Urbana*, vol. Nº7, PGU-Oficina Regional para América Latina. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, PNUD, Banco Mundial, GTZ y UNCHS, 1996.

SABATINI, F. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". *EURE*, 2000, vol XXVI, Nº 77, p. 49-80.

SABATINI, F. y ARENAS, F. Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile. *EURE*, 2000, Vol. XXVI, N.79, p. 95-113.