

4

¿Qué criterios básicos se podrían enunciar que ayudasen a estructurar una política y una estrategia para su desarrollo?

QUIJANO

La solución de los problemas actuales de la ciudad de Santiago, como de las otras ciudades de América Latina, no es meramente arquitectónico-urbanística, lo que no indica que este aspecto no sea importante. Los factores mayores que inciden en la problemática urbana de nuestros países se encuentran ante todo en la condición dependiente de nuestras sociedades, que impone una urbanización dependiente; ese contexto de relaciones de dependencia está, por ejemplo, en el fondo del proceso actual de marginalización urbano-rural, de la emergencia de una "cultura urbana dependiente", del subdesarrollo en general. La dependencia está asociada al mantenimiento de una estructura nacional de dominación económico-social, cultural y política, en cuyo beneficio existen las actuales características de la estructura económico-social, ecológica y cultural de nuestras ciudades. Una política de desarrollo urbano de Santiago no puede ser independiente de una política del desarrollo urbano nacional, así como ésta depende del desarrollo nacional en su conjunto. **La solución de los problemas urbanos de Santiago pasa por el camino de la solución de los problemas nacionales y sociales del país.**

FERRARI

Una política y una estrategia para el desarrollo de Santiago debe primeramente considerar el efecto del cambio cultural que se acusa en los diversos campos y cooperar a encauzarlos hacia la formación de una cultura urbana más humana. El influjo de la cultura y de la estructura física urbanas es recíproco. Entre los aspectos concretos que deben ser considerados se pueden enumerar: un mejoramiento tecnológico de los servicios ur-

banos que junto con la recuperación de zonas céntricas en deterioro permita un mejor aprovechamiento del suelo y del espacio urbano; la creación de una red vial jerarquizada y la planificación de la creación y desarrollo de los Centros, Locales y de la infraestructura social. Estos aspectos presuponen elaborar nuevos métodos administrativos, crear los mecanismos necesarios para que en los planes de desarrollo puedan participar tanto la comunidad organizada así como los sectores públicos y privados, evitando exclusiones que solo acarreen pérdida de potencialidades y recursos de por sí escasos en un país con las características del nuestro, y discurrir nuevas formas de propiedad más flexibles, que a la vez de respetar los derechos irrenunciables de las personas permitan la expresión de las nuevas realidades y una acción renovadora expedita.

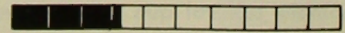
Las estructuras municipales son actualmente inadecuadas por su excesiva politización, su rigidez y falta de capacidad para, recibir el aporte de una participación real de los interesados. Para terminar, los profesionales llamados a participar en esta labor además de una capacidad de trabajo interdisciplinaria deben contar con una cultura no sólo técnica sino cultura amplia y sólida que los capacite para captar los fenómenos en su profundidad y adecuada a la situación real y a los recursos disponibles que eviten la proposición de soluciones desvinculadas de la realidad. Para ello es preciso fomentar la investigación urbana concreta y la formación de un tipo de arquitectos y urbanistas que sin abandonar los valores propios de su profesión sean capaces de superar el aislamiento y los clichés que acompañan una visión extemporánea y adquirir las cualidades del realismo y la eficiencia.

J. FRIEDMAN

Primero para conseguir un cambio básico del patrón urbano es indispensable introducir cambios básicos en la estructura de la sociedad, reduciendo las barreras existentes entre las clases sociales, eliminando el sub-proletariado urbano, dando a todos los chilenos un interés vital en su sociedad, y creando las bases para una vida en comunidad. Segundo, además, la municipalidad o sus sucesores deben ser revitalizados para que la metrópolis pueda sobrevivir a la crisis de ejercicio del gobierno. Es necesario devolver a la comunidad los poderes para actuar. Tercero, es necesario crear un mecanismo coordinador de la administración metropolitana, definiendo un interés común para la metrópolis y ayudando a relacionar los gobiernos locales con el gobierno de la nación. Este "mecanismo coordinador" debería extender su autoridad más allá de los límites actuales de la metrópolis de Santiago e incluir una región capital mucho más extensa que incluya el espacio necesario para su crecimiento futuro. Esta región bien podría tener un radio de 100 kilómetros, equivalente a una hora en automóvil hasta el centro. Yo concibo a este "mecanismo" como un gobierno representativo de la población de la región y sus intereses organizados, con la ayuda de una administración eficiente y orientada en sus políticas, estrategias y programas por un personal de planificadores técnicos.



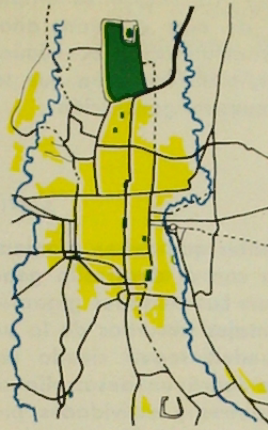
bs. aires
 6.739.045 habts. (60)



33,68% de la población
 total del país
 Escala 1:200.000

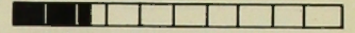


QUILMES



san José

320.431 habts. (63)



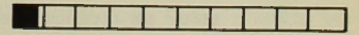
23,98% de la población total del país

Escala 1:200.000



quito

354.746 habts. (62)



7,93% de la población total del país

Escala 1:200.000

En la hora presente esta proposición es utopía. Pero no lo será dentro de diez o veinte años. Presupone una radical transformación económica, social y política del país, transformación que todavía puede ocurrir en nuestra generación.

A. M. BARRENECHEA

Entre los criterios importantes que deben plantearse y que tienen relación con el desarrollo general del país cabe destacar: Las ciudades gigantes que acumulan porcentajes absurdos de la población nacional no pueden seguir siendo una norma insuperable. Si se logra un desarrollo armónico de todas las regiones y actividades productivas podría suprimirse la raíz de las migraciones hacia el único gran centro urbano, orientándolas hacia otros intermedios o equiparando las condiciones de vida rural con las urbanas. Sin embargo esta experiencia no se ha logrado satisfactoriamente en ninguno de los países desarrollados que pudieran tomarse como ejemplo. Hay que preveer, por lo tanto, desarrollos superiores a las tasas nacionales para las grandes ciudades, que no tienen que traducirse necesariamente en aumento de la extensión del área urbana, pudiéndose resolver con la modificación de la altura promedio de la edificación, liberando al mismo tiempo espacios que compensen la supresión del patio individual. No es fácil lograr un objetivo de este tipo. Sólo la conciencia de vivir en una ciudad propia, en que cada uno de los habitantes es parte y artífice de ella, es decir una conciencia social del futuro colectivo, puede aunar la voluntad del planificador y del usuario en la superación de los problemas urbanos.

En suma, el criterio básico de la planificación de la ciudad del mañana es una ideología, en que la política y la voluntad del cambio sean previas a la técnica misma con que se enfrenten los desarrollos.

M. BEDRACK

Santiago en realidad no es un ente que lleva un desarrollo o una vida que esté definida por una cierta fatalidad. Santiago puede tener a futuro las más diversas posibilidades. ¿De que depende esto? de muchos factores, algunos de ellos, tal vez sean, los que ya hemos enunciado en forma incompleta, ¿pero cuál de estas posibilidades será la que se alcance a nuestro juicio actual en 1969?, con el proceso cultural que tenemos, con el grado de desarrollo que la planificación tiene en nuestro país, con conocimiento de los planes y estrategias que este gobierno ha definido, en fin, hay una serie de condicionantes de este instante que nos permiten una cierta visualización a futuro para definir, tales metas se puede lograr, tales metas no. Cualquiera de éstas hipótesis, ¿son todas posibles en forma indiscriminada o hay algunas que tienen una forma final, no forma física solamente, sino como estructura urbana en la concepción socio-económica global y apetecible, por la cual valga la pena luchar y por lo tanto señalar si ésta, si aquella fuera para nosotros una meta en el desa-

rollo del área de Santiago y por ende lo que ocurra en el resto de las ciudades del país y probablemente con algún grado de afinidad con otras ciudades Latino Americanas, si esa es nuestra meta, ¿qué es lo que hay que hacer respecto de las ciudades?, en las condiciones con que hoy estamos, con la crítica, con la radiografía que en este momento se ha hecho parcialmente aquí, o que podría hacerse, completarse con esta situación actual, con estos valores que están implícitos en nuestra realidad, de hoy ¿que pasos hay que dar para llegar a esta situación?

Con respecto a las hipótesis que se pueden formular sobre el desarrollo futuro de Santiago, ampliando la idea que enuncié en el tema 3. Para entrar a examinar cualquier situación futura debiéramos plantearnos algunas hipótesis previas. Ahora, que cualquiera de las hipótesis que se plantean pueda serbatada sobre el grado de su estabilidad, sobre el grado, digamos, de que pueda ser compartida por mucha gente al mismo tiempo sin reservas, eso lo creo totalmente imposible. Está compuesta de tal cúmulo de variedades, que obviamente la modificación de cualquiera de ellas, crea de inmediato su efecto sobre una hipótesis numérica. Entonces, por eso, replanteo el problema sobre la base de evitar ejemplos excesivamente burdos, en el sentido de hablar de 5 o 10 ciudades de más de 500.000 o de Santiago de 10 millones o que Santiago y Valparaíso serán una sola ciudad antes del año 2.000. Pero algo va a ocurrir: tenemos una tendencia al crecimiento económico, una tendencia al crecimiento histórico, de población; estas podrán tener las variabilidades históricamente sin planificación tendríamos una cierta fase de crecimiento, con planificación podrá ser un poco más el período de crisis o un poco menos, pero hay un cierto parámetro dentro del cual se mueve este fenómeno. Entonces, no doy una cifra porque esta es controvertible de la partida, pero hay una cierta tendencia, esta tendencia nos puede llevar a cuadros posibles, a modelos posibles, por modelos de manera no suficiente, yo me quisiera hacer la imagen en la cual concurren simultáneamente condicionantes que provienen de orígenes distintos pero que entran a actuar sobre el fenómeno en su conjunto, es decir, que crean un cierto tamaño. Estos tamaños sin aceptarlos como una premisa previa sino como un efecto dentro de un gran margen de variabilidad, cualquiera de estas situaciones que se den ¿Qué opinamos de ellas? Es decir, ese es el problema. ¿Qué ocurrirá de Santiago si se diera las precisiones sobre todos los aspectos motores que generan el tamaño de las ciudades de un país? Se dieran tales decisiones, que supusiéramos entonces qué ocurre también y eso mismo que ocurre, si fuera de tal otra escala o dimensión. Entonces, creo que algún punto de referencia a futuro es conveniente darnos para poder examinar cualquiera de ellos, o algunos de ellos será tal vez con esa o con otras variables, pero el efecto en la forma urbana va a ser algo que podemos predecir en orden a que el camino a recorrer desde ahora hasta esa forma final para el año 80, para el 90 o para el año 2.000, este cambio por recorrer tiene un costo, tiene un costo nacional, un costo de crecimiento local,

¿Qué lugar cabe a soluciones específicas?

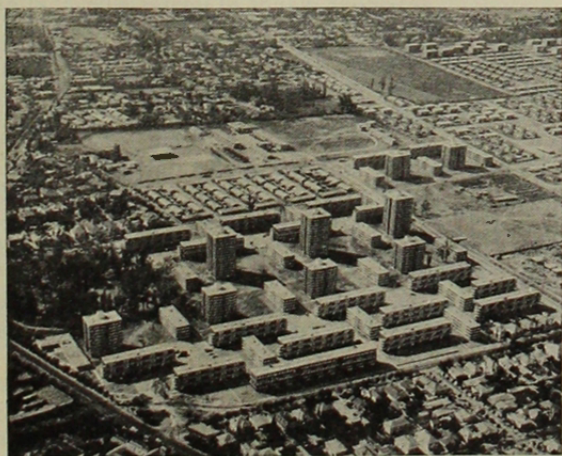
El radio de acción propio de la "remodelación urbana" parece ser bien limitado, en tanto no se "remodele" lo fundamental y determinante.

Esto parecería colocar en términos bien desespe-
ranzados la función de "planificación urbana".
Creo que es el caso si se pretendiera encontrar
soluciones "urbanísticas" a cuestiones que tienen
un condicionamiento mucho más general. Pero no
significa de ninguna manera que no haya lugar
a acciones específicas y de alcances que no dejan
de ser importantes aunque queden limitados en
aspectos esenciales.

Por ejemplo, es probable que desde un punto de
vista estrictamente económico, las "economías de
aglomeración" se hayan tornado negativas en va-
rios de los grandes centros urbanos de América
Latina. Aunque para el interés privado sea más
conveniente localizar una nueva actividad o fá-
brica en las ciudades mayores, los costos de ex-
tensión a distancias ya enormes de los servicios
públicos supondrían que para el interés social se-
ría más "económico" estimular localizaciones en
centros urbanos menores que seguir acumulándo-
las en la metrópolis y probablemente pudieran en-
contrarse los medios para conciliar uno y otro tipo
de intereses. A los economistas cabrá evaluar las
consecuencias del fenómeno; pero es a quienes
están más cerca de la "planificación urbana" a
quienes compete ofrecer antecedentes objetivos y
cuantitativos sobre cuál es la situación que en-
frentamos hoy día.

En otros aspectos, no sería difícil imaginar solu-
ciones "correctivas", si bien sería legítimo cues-
tionar su viabilidad en las condiciones presentes.
Por ejemplo, es indudable que el fraccionamiento
de Santiago en varios municipios, cada uno con
sus propias fuentes de recursos, contribuye a acen-
tuar los contrastes urbanísticos de la ciudad. ¿Por
qué no establecer una sola autoridad para toda
la metrópolis, a la que confluyan los recursos y
se los utilice en un plan de mejoramiento urbano
sin una significación predeterminada de los mis-
mos, contribuyendo así a hacer menos regresiva
la distribución del ingreso real de esta población?

... porque lo que ocurre en Santiago es el reflejo de lo que
se desea hacer o de lo que no se haga respecto al país en
su conjunto...



La solución de los problemas urbanos de Santiago pasa por el camino de la solución de los problemas nacionales y sociales del país.

UTRIA

Para ser consecuentes con las hipótesis planteadas a lo largo del coloquio, la formulación de una política y una estrategia para el desarrollo futuro de cualquiera área metropolitana de América Latina debiera estar presidida por el reconocimiento de una premisa: **En buena medida los problemas que presenta el desarrollo urbano, no se resolverán adecuadamente mientras no se superen los desequilibrios regionales, característicos del desarrollo del respectivo país.** En este contexto, la política y la estrategia del desarrollo urbano de una ciudad como Santiago depende básicamente de la validez y la eficacia de las políticas y estrategias para reorientar e impulsar el desarrollo nacional, pero particularmente en cuanto ellas permitan, entre otras cosas: a) Desalentar la concentración acelerada de la población en las áreas metropolitanas; b) Descentralizar las inversiones en favor de nuevos polos y ejes de desarrollo; c) Descentralizar la administración pública y en general el proceso de toma de decisiones; y, d) Crear incentivos eficaces para retener y asentar la población de las áreas rurales y suburbanas.

Dentro de este marco de referencia podrían delinarse algunos criterios concretos para orientar las políticas y estrategias del desarrollo urbano en un caso como el de Santiago. En primer lugar debiera superarse la imagen tradicional de los problemas urbanos y su manejo, según la cual éstos se reducen por lo general a la organización del tránsito, la remodelación urbanística y la prestación de unos pocos servicios públicos, como la recolección de basuras, la conservación de jardines y áreas verdes, el control de la edificación y otros. En efecto, los problemas del desarrollo urbano son mucho más que eso, ellos se relacionan con toda una compleja gama de procesos y conflictos inherentes a la organización y el desarrollo de toda la comunidad urbana, tales como el proceso de urbanización y sus implicaciones, la incorporación de todos los estratos sociales a la producción y al ingreso, la organización y el mantenimiento de la infraestructura indispensable para la economía urbana, la organización y la promoción de los servicios de bienestar y desarrollo social, la reglamentación de los usos y tenencias del suelo y la propiedad urbana; la conservación y el desarrollo de los recursos naturales locales, la promoción y la organización de la participación popular en la promoción, la planificación y la ejecución del desarrollo urbano; y muchos otros. Estos alcances e implicaciones le imprimen al problema urbano características que trascienden el reducido marco municipal localista y lo convierten en un caso de dimensiones regionales directamente ligado a las políticas y estrategias del desarrollo nacional en su conjunto.

En este contexto la legislación y el tratamiento administrativo y técnico, que buena parte de las capitales latinoamericanas —y particularmente Santiago, Buenos Aires y Lima— otorgan al de-

sarrollo urbano parecen presentar algunas limitaciones y rigideces. Por una parte dichos centros urbanos funcionan como un conjunto desarticulado de **municipalidades** autónomas que parcelan artificialmente la unidad de la comunidad urbana y dificultan administrativamente un tratamiento unitario e integrado de los problemas urbanos. Esta yuxtaposición de municipios-barrios y sus correspondientes regímenes de gobierno y sistemas de clientela de intereses locales parece incompatible con la unidad de acción que requiere el Estado moderno y las modernas estrategias de planificación del desarrollo. Al mismo tiempo es costoso en cuanto implica una innecesaria multiplicación de la burocracia municipal y se traduce en paralelismo operativo. Por otra parte, institucionaliza un sistema de contrastes entre, "comunidades ricas" a las cuales les sobran recursos para obras ornamentales y suntuarias, y "comunidades marginales" que no disponen de recursos ni siquiera para pagar la nómina administrativa mínima, y menos para atender los servicios urbanos. Debido a la fluidez y a la interacción que caracteriza a la vida de un centro urbano, las limitaciones de las comunas pobres afectan directa y decididamente la actividad y las condiciones físico-ambientales de toda la comunidad urbana. En estas circunstancias los esfuerzos deben orientarse hacia la instauración de un **gobierno metropolitano** de alcances regionales.

Superados los problemas conceptuales e institucionales anteriormente mencionados, la preocupación debe dirigirse hacia el uso estratégico de algunos instrumentos de gobierno para orientar el desarrollo urbano. Uno de ellos es, obviamente, el empleo de la planificación. Pero no simplemente de una planificación física o espacial interesada fundamentalmente en el "diseño urbanístico" como se le concibe convencionalmente; sino una planificación de amplio alcance que se proyecte hacia dos grandes planos: a) hacia la organización de la vida económica, política, social, cultural y operativa de toda la comunidad metropolitana; y b) hacia las relaciones de éstas con el resto de la comunidad nacional. En el primer aspecto la planificación debe permitirle al gobierno metropolitano prever, manejar e impulsar más racionalmente el desarrollo de la sociedad urbana, anticipándose a los acontecimientos y requerimientos económicos, políticos, sociales y operacionales; en el segundo debe permitirle un manejo estratégico de las migraciones y de las vinculaciones inter-regionales. En esta perspectiva la planificación urbana debe comprender no sólo planes arquitectónicos-urbanísticos, sino también, entre otros, programas de obras de infraestructura de desarrollo económico, de desarrollo y bienestar social, de cambios institucionales político-administrativos, y de emplazamientos humanos. **Este último aspecto se refiere a la redistribución de la población en ciudades satélites y la organización de ciudades-frontera que sirvan estratégicamente de dique de contención para los nuevos contingentes de migrantes rurales.** Dentro de este amplio concepto el municipio metropolitano como cualquier otro municipio tiene responsabilidades importantes en la organización y funcionamiento de los servicios de vivienda, acueducto, alcantarillado, iluminación, tránsito, bomberos, sa-

lud, higiene ambiental, organización comunitaria, uso y tenencia de la tierra y otros. Adquiere responsabilidades también en la promoción de la economía urbana, el empleo y la asimilación de la población marginal y de todos aquellos otros aspectos de interés directo para la comunidad urbana. En estas condiciones el municipio operaría como una **estructura de servicios de interés local.** Tales responsabilidades podrían compendiarse en planes periódicos —quinquenales y bienales, por ejemplo— para ser ejecutados por etapas y con financiamiento diferido y progresivo.

Otro de los instrumentos podría consistir en transformar el actual sistema de impuestos —que opera simplemente, como un recurso de financiamiento fiscal— en un instrumento estratégico para impulsar y orientar el desarrollo urbano. Mediante un efectivo sistema de estímulos y de "presiones fiscales" el gobierno metropolitano puede encauzar compulsivamente el desarrollo hacia los objetivos deseados. Por ejemplo, un sistema de altos impuestos a los predios que obstaculicen el desarrollo o que no respondan a las funciones y a los niveles de productividad requeridos por la comunidad urbana podría contribuir efectivamente a la remodelación urbanística. Al mismo tiempo las exenciones y la reducción de impuestos a los predios y actividades que contribuyen al cumplimiento de las metas de desarrollo podrían convertirse en factores impulsores de los programas del gobierno. **Otro instrumento lo constituye lo que podríamos llamar la apropiación social de la valorización, es decir, lograr que la comunidad urbana pueda beneficiarse lo más directamente posible de la valorización que los predios urbanos adquieren como consecuencia de las obras públicas y del esfuerzo colectivo.** En este sentido el gobierno metropolitano podría adquirir las propiedades afectadas y financiar y ejecutar las obras públicas necesarias y cobrar el costo y la correspondiente valorización a los propietarios directa o indirectamente beneficiados. El sistema podría ser fácilmente financiado mediante la organización de un fondo rotatorio impulsado por un sistema de bonos de desarrollo urbano y de crédito, tanto internos como externos.

Otro instrumento podría ser la organización de una corporación de servicios metropolitanos que se responsabilizara de la promoción y el funcionamiento de los diferentes servicios ya mencionados mediante la canalización de todos los recursos provenientes de la nación, el propio municipio y la comunidad local. En realidad parece tener poco sentido —y la práctica lo confirma— que entidades ajenas al interés municipal organicen tales servicios.

Obviamente, la incorporación de éstos y otros instrumentos, sólo tendría sentido y realidad como parte de un proceso más amplio de reforma municipal que otorgara al municipio auténtica autonomía y efectivo poder de iniciativa. Como es bien sabido, en el caso de Santiago —como en el de la mayoría de los municipios latinoamericanos— el poder municipal ha venido perdiendo con poco beneficio de contrapartida casi todas sus prerrogativas históricas a manos de los organismos nacionales. Esta consideración trae aparejada dos reflexiones: ¿podrán los municipios lograr esta conquista?, y más aún ¿lograda la reforma, estarán los municipios capacitados para obtener el necesario provecho de ella?