



SANTIAGO DE CHILE: VIEJOS PROBLEMAS, NUEVOS DESAFÍOS¹

Esteban Soms García²

Fecha de recepción: 03/11/2007
Fecha de aceptación: 22/01/2008

SANTIAGO DE CHILE: VIEJOS PROBLEMAS, NUEVOS DESAFÍOS

RESUMEN. El presente trabajo da cuenta del importante crecimiento poblacional y económico que ha experimentado la ciudad de Santiago de Chile, lo que ha incidido en una notable mejoría en los niveles de vida de sus habitantes y en general, del país. En buena medida, este crecimiento ha estado marcado por notables políticas públicas que han incidido en una persistente y favorable evolución, sin desconocer que las mismas también han estado inmersas en innumerables dificultades y problemas propios de una economía emergente y de grandes cambios.

En particular, la gestión urbana de esta capital se ha transformado en un juego abierto y permanente de análisis de posibilidades estratégicas que dan fundamento a numerosas decisiones individuales y colectivas. Por lo mismo, necesariamente se entrelazan en ese territorio urbano, tanto las iniciativas económicas con aquellas que buscan mejorar la calidad de vida y/o las que están vinculadas con el rescate de la identidad y la cultura, así como en forma muy importante, preservación del entorno ambiental. Es la agenda propia de una megaciudad que se enfrenta a los numerosos desafíos que conlleva su desarrollo.

PALABRAS CLAVES: *crecimiento poblacional, megaciudad, políticas públicas, territorio urbano*

SANTIAGO IN CHILE: OLD PROBLEMS, NEW CHALLENGES

ABSTRACT. This work reviews the significant population and economic growth that Santiago has experienced, which has boosted the standards of life of its inhabitants and of the country in general. This growth is partly the result of remarkable public policies that have produced a persistent and favourable evolution, while also facing innumerable difficulties and the common problems of an emergent economy and the impact of big changes.

In particular, the urban management of this capital city has evolved into an open and permanent exercise of analysis of strategic opportunities that provide the basis for numerous individual and collective decisions. For this reason, the economic initiatives are necessarily interrelated with those that seek to enhance the quality of life, preserve the local identity and culture, and very importantly, protect the natural environment. This is the agenda of a megacity that faces the challenges of development.

KEYWORDS: *population growth, megacity, public policies, urban territory*



Area del sector oriente de Santiago de Chile, de intensa densidad poblacional, donde se entrelazan las iniciativas económicas con los desafíos de búsqueda de una mejor calidad de vida, rescate de la identidad y la cultura y la protección ambiental.

¹ Extracto del informe del Proyecto de Investigación sobre la metrópolis del Gran Santiago, Mideplan, 2003

² Jefe del Departamento de Planificación y Gestión del Territorio del Ministerio de Planificación y Cooperación - Gobierno de Chile. Correo electrónico: esoms@mideplan.cl

1.- La persistente tendencia concentradora

En el transcurso de la última década, en términos globales, Chile experimentó un importante crecimiento económico y una mejoría notable en las condiciones de vida de la población. Las políticas públicas, concebidas y desarrolladas desde finales de los 70 del siglo pasado, han permitido avanzar en forma sostenida en la senda del progreso sin ignorar algunas dificultades que el país ha debido enfrentar en los últimos años de este período y que, de una forma u otra, comienzan a ser superadas.

En el ámbito nacional, los esfuerzos por combatir la pobreza, consolidar las reformas sociales e impulsar el crecimiento de las principales actividades productivas han dado buenos resultados. Sin embargo, sus expresiones concretas en cada una de las 13 regiones del país son de diferente naturaleza y magnitud, especialmente en lo que se refiere al mayor o menor dinamismo de las actividades productivas.

Como lo expresa el Ministerio de Planificación y Cooperación ², al referirse a lo acontecido en las regiones: *“en algunas de ellas los efectos dinamizadores (de las políticas públicas) han generado importantes oportunidades de crecimiento económico por la ampliación de los mercados para los productos locales, innovación tecnológica, incorporación de nuevos insumos a los procesos productivos, mayor disponibilidad de recursos financieros y aumento de los bienes de capital. En otras, en cambio, se producen situaciones negativas por las dificultades para insertarse en el nuevo modelo, mantenerse al día en los cambios tecnológicos y enfrentar la competencia mundial.”*

“Más aún, dada la heterogeneidad de situaciones al interior de una misma región, las variables en juego provocan crecimientos desiguales entre actividades productivas, generando brechas de consideración entre los sectores modernos y tradicionales. En el territorio de todas las regiones coexisten zonas prósperas y zonas rezagadas, donde las expectativas de inserción en la economía del país son extremadamente dispares.”

Como en otras regiones, en la Región Metropolitana de Santiago también se aprecia -y quizás con mayor dramatismo- la segmentación territorial en zonas prósperas y zonas rezagadas. En la ciudad, esta segmentación ha generado una estructura urbana conflictiva, con consecuencias directas en las condiciones de vida de la población, dificultades en el acceso a los servicios, pérdida de identidad de barrios y comunas, segregación social y territorial y manifestaciones cotidianas de una no resuelta falta de seguridad ciudadana.

He aquí algunos antecedentes ilustrativos. En el año 2002 la población de Chile alcanzó a 15.116.435 habitantes, de los cuales 13.090.113, es decir, el 85,6 % vivía en localidades urbanas. Hace 50 años este porcentaje era de un 56 % y a principios del siglo XX de sólo un 33%. Hacia el 2010, la población urbana del país habrá crecido en algo más de 2 millones de habitantes, representando a esa fecha el 87,1% de la población total.

En la Zona Central del País³, en 2002, se concentraba un 55% de la población total y un 52% de la población urbana nacional. En 2010, de no ocurrir cambios significativos en las tendencias históricas, la Zona Central mencionada reunirá el 56% de la población total y *—principalmente por el crecimiento acelerado que hoy manifiestan otras ciudades—* habrá disminuido levemente el porcentaje de población urbana de un 52% a un 50%, respecto de la población urbana nacional.

En el año 2000, último con información regionalizada disponible, el Producto Interno Bruto de la Zona Central representaba el 55,4 % del total del país. La industria de esta zona, el 67,7 % del PIB del sector a nivel nacional. Diez años antes, en 1990, el PIB de la Zona Central representaba el 51,7% del PIB nacional y la industria el 61,4% del correspondiente total nacional.

Es decir, a pesar de las medidas impulsadas para promover una importante y necesaria desconcentración de la economía del país, las cifras dan cuenta de una persistente tendencia inversa, reflejada en una manifiesta mayor participación de la Zona Central en la generación del producto nacional y, de manera muy especial, una particular y poco deseable tendencia a la concentración del producto industrial. Más aún, al interior mismo de la zona, el significativo crecimiento industrial de Santiago contrasta con la disminución de la importancia relativa del sector en el puerto de Valparaíso.

No se han hecho proyecciones recientes acerca de la evolución futura de la actividad económica por sectores en las áreas urbanizadas del centro del país, pero los datos disponibles permiten apreciar que el futuro crecimiento estará sustentado principalmente en el comercio, los servicios terciarios especializados y el transporte.

Con relación a otros indicadores, el más elocuente es el relativo a la inversión extranjera materializada en la Región Metropolitana de Santiago. Durante el año 2001, ésta alcanzó allí la notable cantidad de US \$ 1.032,3 millones. El 55,6% de estos recursos se canalizó hacia el sector de la industria y el 23,6% hacia sectores de servicios como comercio, turismo y bancos.

² Bases para una Política Nacional de Desarrollo Regional, en Desafíos Regionales 2000-2010; publicado por el Gobierno de Chile; Ministerio de Planificación y Cooperación; 2001

³ La Zona Central del país está formada por la Región Metropolitana de Santiago, la Región de Valparaíso y la Región del Libertador Bernardo O'Higgins.



La ciudad de Santiago, el mayor enclave metropolitano de Chile, eje de la zona central donde se concentra más del 50% de la población urbana del país.

Las exportaciones de la Región Metropolitana de Santiago, en el año 2000, superaron los US \$ 2.600 millones. La participación sectorial de los embarques de la Región se desglosan de la siguiente manera: la industria lideró la estructura exportadora con una concentración del 82,0%, le siguió en importancia la agricultura con un 10,7% y por último, la minería con un 4,1%.

Desde el punto de vista de los principales mercados de destino, la Región concentra la mayor parte de sus envíos hacia América, sobresaliendo las exportaciones a Estados Unidos, Argentina y Brasil. Le siguen en importancia los envíos a Europa, Asia, Oceanía y África. Durante el año 2000, la participación de la Región Metropolitana en los distintos bloques económicos, presenta al APEC como principal destino, seguida en importancia por el bloque comercial del NAFTA, en tercera posición los envíos al MERCOSUR y Pacto Andino y, por último, los envíos a la Unión Europea.

En síntesis, el crecimiento acelerado y la reorganización estructural de la economía chilena, al ritmo de las crecientes exigencias impuestas por la globalización de los mercados, no han logrado frenar la tendencia concentradora histórica en la Zona Central del país y, en particular, en la Región Metropolitana de Santiago. Por el contrario, parece acentuarse dicho proceso concentrador, en especial en lo que se refiere a las funciones de enlace con la economía

del mundo, el comercio y los servicios modernos para la producción.

En una perspectiva nacional, cada día se cuenta con más evidencias de que el citado proceso concentrador continúa afectando negativamente las posibilidades de desarrollo económico de las regiones, con innegables consecuencias en la organización política y en las condiciones de vida de la población.

2.- La Región Metropolitana y el Gran Santiago

La Región Metropolitana de Santiago es una de las 13 regiones en que está dividido administrativamente el territorio chileno. La RMS abarca 6 provincias y éstas, en total, 52 comunas. Según el Censo de Población de 2002, la población de la Región Metropolitana alcanza un total de 6.038.974 habitantes, lo que representa un 40,1% del total país. El 97 % de los habitantes de la Región reside en áreas urbanas.

Con relación a periodos anteriores, la Región Metropolitana ha disminuido en los últimos años su velocidad de crecimiento demográfico, sin embargo su tasa de incremento poblacional, entre 1992 y 2002, fue de 14,9%, lo que la sitúa 2,1 puntos porcentuales sobre el promedio nacional de 12,8%, para el mismo período.



Con una cobertura de servicios casi total en todas las comunas del Gran Santiago, la calidad de los mismos es desigual en relación a los distintos barrios y sectores según ingresos.

El área urbanizada del Gran Santiago está asentada en la citada Región Metropolitana. Incluye las 32 comunas de la Provincia de Santiago, más la comuna de Puente Alto de la Provincia Cordillera y la comuna de San Bernardo de la Provincia del Maipo. El Gran Santiago es la capital regional y además la capital de la República. Abarca actualmente 60 mil hectáreas y, hace diez años, sólo 45 mil. En menos de diez años se extendió en 15 mil hectáreas.

En lo que se refiere a las condiciones de vida de sus habitantes, a fines del año 2000, el Ministerio de Planificación y Cooperación realizó, a nivel nacional y regional, la Octava Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN VIII), representativa de todos los hogares del país. De los antecedentes entregados por la encuesta, es posible afirmar que la Región Metropolitana es la cuarta región con menor proporción de pobreza e indigencia en el país. Además, se aprecia que los niveles de pobreza y de indigencia disminuyeron significativamente entre los últimos 30 años: la pobreza se redujo desde un 33% a un 16.1% de la población, en tanto que la indigencia descendió desde 9.6% a 4.3%.

En términos de hogares, la pobreza afectó a alrededor de 197 mil hogares (12,7% del total de hogares de la región), de los cuales 52.884 hogares (3,4% del total) se encontraban viviendo en condiciones de indigencia.

Economía en expansión y pobreza en declinación, parece un buen augurio, pero también es muy cierto que la brecha entre ricos y pobres permanece inalterable. Cualquiera puede apreciar al recorrer la ciudad que la redistribución de la riqueza no se ha logrado. Calles, viviendas y plazas de Santiago, hablan de segregación social y desigualdades innegables.

3.- Percepción social de los problemas metropolitanos

Hoy el Gran Santiago busca perfilarse como ciudad de clase mundial. Grandes obras públicas y concesionadas trastornan la vida cotidiana de los santiaguinos pero son portadoras de una expectativa de cambio positivo. Entre ellas, gigantescas obras viales para mejorar la conectividad interna y/o para sustentar la radical transformación proyectada de

todo el sistema de transporte urbano, rápida extensión de las redes del Metro, nuevos acueductos y canalizaciones para evitar las periódicas inundaciones, planta de tratamiento de aguas servidas, sistemas masivos de recolección y disposición de residuos sólidos, medidas para mejorar la calidad del aire, parques metropolitanos, plazas públicas, centros culturales, vivienda social, establecimientos para la salud y la educación.

Superada la crisis económica ocurrida entre 1998 y 2001, la iniciativa privada ha comenzado a retomar el ritmo acelerado de los años 80 y 90, principalmente en lo que se refiere a construcción de conjuntos habitacionales, grandes centros comerciales, núcleos empresariales y de oficinas.

No obstante, la percepción social de los problemas urbano-metropolitanos no siempre guarda correspondencia con el entorno dinámico que se describe en estas páginas.

Los profesores A. Rodríguez y L. Winchester, prestigiosos especialistas del Instituto de Estudios Profesionales Sur, resumen la situación en los siguientes términos:⁴

- *Santiago es una ciudad con una gran segregación socioeconómica. La ubicación de los grupos de ingresos similares en el área urbana está claramente diferenciada. Los grupos de más altos ingresos se encuentran en sólo 6 de las 34 comunas. Por su parte, los grupos de menores ingresos aparecen en sólo 20 comunas. La calidad de la infraestructura básica y de los servicios públicos es muy diferente entre distintos barrios o sectores de la ciudad. Si bien la cobertura es casi total, la calidad es desigual.*
- *Santiago es una ciudad en donde sus habitantes viven con temor e inquietud. A pesar de que Santiago es una de las ciudades más seguras de América Latina, prevalece un sentimiento de inseguridad relacionado con la violencia delictual, que se extiende al sistema institucional, político y económico.*
- *Santiago no es una ciudad en términos políticos o administrativos. El Gran Santiago se extiende a través de tres provincias, está formado por 34 comunas, cada una de ellas con un municipio autónomo, en los cuales, a su vez, las instituciones del gobierno central intervienen directamente. Las competencias y responsabilidades de las diferentes autoridades no están establecidas de manera clara.*
- *Una ciudad (el lugar de los ciudadanos) que está en vías o amenazada de perderse como espacio público. Y cuando hablamos de espacio público urbano, nos referimos a una*

doble dimensión: el espacio público físico, y el espacio público como metáfora de una sociedad política.

En una ciudad en la que es común escuchar que cada quién vive preocupado de sus propios asuntos, en los últimos años ha ido cobrando nueva fuerza la expresión de los ciudadanos en diversos temas, indicio elocuente de cohesión social y demanda de una mayor participación en asuntos públicos. Así, nacen y se desarrollan interesantes movimientos en defensa de intereses sociales compartidos y buscando soluciones a los problemas del barrio, de la comuna y de la ciudad en su conjunto.

Tal es el caso de las movilizaciones en torno a la localización de los vertederos de basura, la relocalización de campamentos (invasiones), la atención de salud, las demandas de los ciclistas furiosos y, en forma muy destacada, las medidas concordadas entre vecinos y Carabineros de Chile para prevenir conjuntamente asaltos, robos y tráfico de drogas, recuperando el control y la dignidad de los barrios y espacios públicos, para quienes allí residen.⁵

4.- Aspectos a considerar en el diseño de políticas públicas

Quienes tienen en sus manos las decisiones de política económica no siempre han comprendido que la ausencia de políticas específicas para el desarrollo urbano, constituye una limitante real -y muy seria- a las expectativas de crecimiento. A pesar de lo mucho que se ha dicho y escrito, el concepto de ordenamiento territorial y urbano parece seguir asociado sólo a cuestiones espaciales formales, a regulaciones del uso del suelo, a proyectos de infraestructura o a la preservación de espacios públicos y edificios patrimoniales.

En una particular vertiente interpretativa, muy propia de los enfoques sectoriales, la noción de territorio, así como la de espacio urbano, son asumidas simplemente como marcos de referencia para una mejor focalización de las políticas y programas sociales y de fomento productivo, es decir, algo así como un simple "mapa ordenador" de las acciones y prioridades gubernamentales en estas materias.

En contraposición, estimo necesario destacar aquí cuatro aspectos que deben ser tomados en cuenta al diseñar políticas públicas para el desarrollo metropolitano: la capacidad para anticipar respuestas, el valor de la cohesión social, el respeto a la unidad en la diversidad y los nuevos desafíos asociados al rediseño de la gestión urbana.

⁴ "Santiago de Chile: Metropolización, globalización, desigualdad", de Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester. Estudio basado en "Santiago Report: Governance and Urban Poverty", University of Birmingham, UK, realizado por los autores; y en "Los rostros de Santiago", Tiempo 2000, Santiago, de E. Dockendorff y A. Rodríguez, trabajos realizados durante 1998-1999.

⁵ Para mayor información, ver el trabajo "Las batallas urbanas de principios del tercer milenio", presentado por María Elena Ducci en el Seminario Internacional "Grandes Metropolis del MERCOSUR", Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, Noviembre de 2000.



La gestión urbana de la gran ciudad -entre ellas el transporte- es un análisis permanente de posibilidades estratégicas que entrelazan las decisiones económicas con el mejoramiento de la calidad de vida, el rescate de la identidad, la cultura y el medio ambiente.

4.1 Capacidad para anticipar respuestas⁶

Resulta oportuno recordar que las transformaciones metropolitanas siempre ocurren en forma paulatina y sólo se perciben cabalmente en el largo plazo. También, que dichas transformaciones normalmente involucran acciones -coordinadas o no- de múltiples actores sociales y que los intereses de dichos actores no son necesariamente concurrentes.

Desde esta perspectiva, la gestión urbana se transforma en un juego abierto y permanente de análisis de posibilidades estratégicas, que darán fundamento a numerosas decisiones individuales y colectivas. En dicho análisis, necesariamente se entrelazan las iniciativas económicas, con aquellas que buscan mejorar la calidad de vida y/o las que están vinculadas al rescate de la identidad y la cultura, así como la preservación del entorno ambiental.

En propuestas recientes, es común encontrar referencias a las grandes ciudades como productos que buscan su oportunidad en un competitivo mercado internacional, intentando posicionarse como centro de negocios, centro de servicios especializados, centro cultural y, en el menos ambicioso de los casos, como producto o destino turístico internacional. Desde esta perspectiva y en lo que a gestión pública se refiere, se asimila la administración de la ciudad

a la de una empresa, llegando a identificar su imagen corporativa, oportunidades, debilidades, situaciones de competencia con otros centros urbanos y alianzas posibles a corto y largo plazo.

Interesante enfoque, sin duda, que además suele ser avalado y recomendado considerando exitosas experiencias mundiales. No obstante, es necesario tener presente que la razón última de una buena administración urbana es la calidad de vida de todos sus habitantes, incluyendo, por cierto, a los que podrían llamarse “no globalizados” o “de escasa importancia estratégica”.

En una aproximación más modesta, el mejor enfoque será aquel que permita conciliar el desarrollo económico con aquellos factores que contribuyen a un adecuado funcionamiento de la ciudad y al bienestar social de la totalidad de la población residente. No pueden quedar excluidos de este enfoque algunos temas urbanos muy sensibles y cercanos al ciudadano común. Entre ellos: el rescate de los espacios públicos, la disponibilidad de suelo urbano y vivienda, la protección del medio ambiente, el buen funcionamiento de los sistemas de transporte, la recuperación de la calidad y estructura de los barrios, incluida las formas de expresión y convivencia social que les son características.

En pocas palabras, para conciliar desarrollo económico, desarrollo social y organización del espacio urbano, se requiere de visión integral y voluntad de profundizar en

⁶ Apuntes Metodológicos para de Elaboración de Estrategias y Planes Regionales. Esteban Soms; Proyecto PADERE – MIDEPLAN / PNUD; Publicado por Andros Impresores. 1995

un tipo de análisis que dé cuenta del comportamiento de las principales variables económicas y sociales “portadoras de futuro”, anticipar los impactos sociales y ambientales probables del modelo dominante de ocupación territorial y resolver acerca del escenario que se perciba como el más favorable.

Sólo en este contexto, conocidas las principales tendencias y los desafíos que involucra lograr el escenario deseado, es posible anticipar y someter a la decisión ciudadana la estrategia a seguir para orientar el proceso de desarrollo urbano - metropolitano, delineando los límites y alcances de las principales políticas gubernamentales que permitirán regular e impulsar dicho proceso.

Esta forma de pensar, propia del razonamiento y la planificación estratégica, supone la elaboración de un afinado diagnóstico previo de los intereses, prioridades y formas de actuación individuales y colectivas de los principales actores sociales involucrados en las decisiones urbanas. De allí, configurar hipótesis acerca de posibles acuerdos sociales y potenciales situaciones de conflicto, plataforma mínima que decidirá el éxito o fracaso de las políticas públicas que se lleguen a aplicar.

4.2 Cohesión social y valor de la ciudadanía

Las formas de urbanización y ocupación del suelo en el Gran Santiago, muchas veces escapan a la capacidad de regulación del Estado, predominando la lógica de corto plazo de los agentes inmobiliarios por sobre la planificación e iniciativas de largo plazo destinadas a reducir las brechas entre ricos y pobres y resolver los problemas estructurales de la ciudad.

Una dimensión importante en la gestión del desarrollo metropolitano es aquella que reconoce a la ciudad como espacio de convivencia y realización individual y colectiva. Quizás una expresión que refleja esta percepción del espacio urbano, es aquella que alude a “*la necesidad de democratizar las ciudades*”, generando igualdad de oportunidades, abriendo espacios a la participación en la solución de problemas y a la posibilidad cierta de ir construyendo un entorno amable y seguro.

La desconfianza entre vecinos de un mismo barrio, el deterioro de la condición de ciudadano, la segregación territorial y la discriminación social, los frecuentes gestos autoritarios de quién dispone de alguna cuota de poder y un cierto temor latente por lo que depara el futuro son algunas manifestaciones nocivas de la relación social y urbana.

Más allá de la periódica elección de representantes y las ocasionales invitaciones a participar en consultas ciudadanas, plebiscitos o cabildos, los desafíos para intervenir

eficazmente y positivamente el devenir de la ciudad, en lo más profundo hoy por hoy, están asociados principalmente al ámbito político de la gestión urbana, a las formas de entender y ejercer la ciudadanía, a la restauración de las confianzas, al empoderamiento de las organizaciones territoriales.

Por lo mismo es que la eficacia de la gestión urbana depende de factores tales como:

- La descentralización real de competencias y recursos, desde las instancias nacionales a las regionales, comunales y a las propias organizaciones ciudadanas.
- El reconocimiento formal de las redes sociales existentes, la restauración de confianzas entre actores sociales que viven y comparten la ciudad, como recurso central para una mayor integración de la sociedad civil.
- La creación y fomento de instancias que contribuyan al fortalecimiento de la identidad urbana, la pluralidad cultural, el respeto por las formas de convivencia y de legítima apropiación del espacio público.

En particular, el desafío de fortalecer la identidad urbana está asociado a la proyección del lenguaje visual y los símbolos locales, que dan forma y significado al hecho de vivir en una misma ciudad. Significa recuperar tradiciones, rescatar espacios de convivencia y comunicación entre las personas, preocuparse del paisaje urbano y la conservación del entorno, pero también significa asimilar nuevos valores e incorporarse a corrientes emergentes del pensamiento y la cultura, desarrollando una particular visión de su presente y su futuro.

4.3 Unidad en la diversidad

El proceso de globalización e internacionalización requiere, para su verificación, de economías nacionales abiertas a los flujos reales, financieros y tecnológicos. Ello constituye el marco apropiado para la modernización productiva, ya que estimula la eficiencia y la competitividad como elementos centrales de los nuevos desarrollos.

En la economía chilena se está verificando ese proceso de apertura con una alta cuota de sensibilidad ante los vaivenes de la economía mundial. Los estímulos de los mercados internacionales se hacen sentir más fácilmente, incidiendo de manera más nítida en las actividades económicas internas, con efectos casi inmediatos sobre el empleo, el ingreso de las personas y la calidad de vida.

Las ciudades y regiones del país aparecen así como receptoras de esos estímulos, introduciéndose cambios significativos en el “mapa de oportunidades”, generándose actividades de mayor dinamismo, con mayores capacidades directas e indirectas de generar ingreso y empleo, en contraposición a actividades y territorios que no logran acceder a

dichas oportunidades. No escapa a esta tendencia la Región Metropolitana y en particular el Gran Santiago, donde se acentúan los contrastes entre grupos sociales, actividades económicas y zonas de la ciudad.

Al diseñar políticas públicas, el juego de palabras “*unidad en la diversidad*”, adquiere categoría de concepto orientador básico. En la dimensión productiva se busca impulsar el desarrollo de las actividades de punta, pero reconociendo posibles eslabonamientos, complementariedades y acceso a alternativas de mercado para las pequeñas y medianas empresas tradicionales. En la dimensión social, propiciar la modernización de la infraestructura, equipamiento y servicios, pero garantizando igualdad de acceso a ellos para todos los habitantes. En la dimensión territorial, construir una ciudad competitiva, moderna y segura, pero reduciendo la brecha de desigualdades y segregación entre las diferentes comunas, zonas y barrios.

Siendo la gran ciudad una expresión histórica de la diversidad social, no resulta nada fácil conjugar unidad con diversidad. En el fondo se está apelando o induciendo al cambio de formas tradicionales -excluyentes y por lo general muy arraigadas- de pensar y de actuar.

Sin embargo, ya empiezan a percibirse algunas iniciativas que, con una cierta dosis de optimismo, podrían calificarse como una auspiciosa señal de cambios en la forma de hacer gestión urbana. Tal es el caso de la renovación del sector llamado Santiago Poniente, la creación de algunos parques metropolitanos en sectores urbanos postergados, el ambicioso proyecto que intenta transformar el sistema de transporte colectivo para toda la ciudad, entre los ejemplos más destacables.

4.4 Nuevos desafíos asociados al rediseño de la gestión urbana

Hace casi 40 años, la actuación gubernamental se sustentaba en marcos teóricos y esquemas conceptuales que guiaban la acción pública con la clara intención de influir en el desarrollo económico, en la calidad de vida y en la configuración del territorio y las ciudades. Eran los tiempos del modelo de desarrollo centro-periferia, los mecanismos de difusión de las innovaciones en las áreas de influencia de los centros urbanos, la identificación de polos de crecimiento y corredores industriales, como factores claves que permitirían impulsar procesos sostenidos de desarrollo.

La planificación y gestión urbana y regional se desenvolvía en un entorno caracterizado por una clara e innegable identificación de los procesos de crecimiento económico con el estímulo a la industrialización y la urbanización. Era también evidente un cierto escepticismo respecto de la capacidad movilizadora que podía esperarse de las actividades productivas asentadas en el medio rural.



Una renovación de sectores postergados del Gran Santiago se vislumbra como una auspiciosa señal de cambios en la forma de hacer gestión urbana.

En esta perspectiva, la expresión territorial del modelo conceptual se identificaba con el fortalecimiento y consolidación de la red urbana del país y, específicamente, de las tres o cuatro grandes ciudades, caracterizadas como polos de desarrollo.

Los requisitos teóricos para impulsar una estrategia de desarrollo polarizada, capaz de inducir posteriores efectos dinámicos en el resto del sistema económico, surgían del concepto básico de empresa o industria motriz. La empresa motriz era aquella capaz de articular flujos hacia delante y/o hacia atrás con otras unidades productivas de la misma región y del país. Preferentemente, debía localizarse en grandes conglomerados urbanos, donde se concentraban los servicios asociados, la mano de obra y los consumidores intermedios y finales.

El modelo de crecimiento se apoyaba casi exclusivamente en la acción del Estado, cuya participación en la inversión nacional era de importancia decisiva para la materialización de proyectos, no sólo de infraestructura de apoyo, sino en la creación directa de empresas productivas.

No es esta la ocasión para evaluar los resultados de tal enfoque, cuyos impactos en el territorio probablemente quedaron por debajo de las expectativas iniciales, aunque sin duda se lograron avances importantes que permitieron con el tiempo abrir nuevas perspectivas de crecimiento a algunas ciudades y regiones.

Pese a todo, es destacable que, en aquel tiempo, nuestro país contaba con un marco teórico referencial, con políticas de gobierno derivadas de dicho marco, con una visión del territorio nacional y con instrumentos de planificación y gestión de rigurosa factura, destinados a impulsar y llevar a cabo las diversas iniciativas de desarrollo. No se puede decir lo mismo en la actualidad.

En lo relativo al marco teórico, los parámetros de referencia han experimentado dramáticas transformaciones. El modelo de producción basado en el gran conglomerado industrial ha dado paso a esquemas flexibles de producción y a la revalorización de las pequeñas y medianas empresas, en especial aquellas que hayan logrado asimilar los avances tecnológicos y anticipar las tendencias de los mercados mundiales.

Sin embargo, los estudios realizados en los últimos años no son concluyentes en relación con los efectos sociales y territoriales esperables del actual modelo productivo que se ha ido imponiendo en el mundo y respecto del cual Chile lejos de ser la excepción, fue su principal impulsor en el continente.

Sobre la globalización y sus efectos económicos se ha escrito bastante, pero poco se ha avanzado en la interpretación teórica de su influencia en las configuraciones nacionales y regionales, su capacidad para inducir cambios en el territorio y el papel que les corresponde jugar a las grandes ciudades en tal proceso.

Algunos autores anuncian el surgimiento de verdaderas redes de ciudades, otros, un proceso concentrador nunca antes visto a escala mundial. Desde el Gobierno se promueven iniciativas basadas en el concepto de desarrollo endógeno, especialmente en regiones y comarcas que se presumen capaces de articularse a la economía global. En estudios críticos relativos a la globalización, se advierte acerca del ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres o sobre la imposibilidad estructural de reducir los niveles de pobreza e insatisfacción social. En otras palabras, los estudios y propuestas que se generan día a día, aún no permiten identificar factores, pronosticar tendencias razonables y menos construir una base teórica convincente.

En el caso particular que se analiza, por ejemplo, constituye un reto mayor la interpretación de las tendencias y factores que actualmente condicionan el mercado del suelo urbano y la forma como esto influye en las decisiones de los actores sociales.

En lo que se refiere a la actuación del Estado, sus posibilidades de intervención directa en el desarrollo de la ciudad han experimentado profundos cambios en relación con su actuación en los años sesenta. Entre otras cosas, hoy la inversión pública ha disminuido de un 74% a un 18% de la inversión total. El sector público ahora no puede destinar recursos directamente al desarrollo de actividades productoras de bienes y servicios, las que son asumidas íntegramente por el sector privado. Los programas de densificación y de renovación urbana toman la forma de “planes inductores” de la inversión privada. La vivienda social es construida por empresas privadas y financiadas con

el ahorro previo de las personas y el subsidio habitacional que proporciona el Gobierno.

Esto lleva a reflexionar sobre el tipo de planificación urbana posible y la naturaleza de las políticas públicas urbanas. En contraposición a las fórmulas tradicionales, se requiere de planes y políticas flexibles, orientados a lograr acuerdos y compromisos sociales, que incentiven al inversor privado, poniendo el acento en las regulaciones macro y la supervisión permanente.

En este sentido, los temas y prioridades incluidas en la agenda política para el Gran Santiago en búsqueda de un renovado modelo de gestión urbana, son actualmente los siguientes:

- Previsión de posibles impactos en el espacio urbano de los procesos de modernización y reestructuración económica;
- Reordenamiento parcial y regulación de la ciudad, atendiendo más al interés colectivo que al de los agentes inmobiliarios;
- Acceso equitativo al equipamiento social y los servicios;
- Transformación de las redes de infraestructura y del transporte público;
- Recuperación de barrios y de los espacios públicos
- Prevención de riesgos y preservación del medio ambiente

Pero todo esto y mucho más, pasa por resolver las incógnitas teóricas que hacen incierto el proyecto de ciudad, revisar las políticas urbanas vigentes en función de sus resultados prácticos, perfeccionar los métodos e instrumentos de planificación y gestión, estimular la creación de nuevas instancias de negociación público - privada y promover acuerdos sociales que permitan asegurar la gobernabilidad urbana. Lo anterior, sin olvidar un gigantesco esfuerzo de coordinación institucional, que involucra a las 34 comunas que integran el Gran Santiago. En todo caso, los ciudadanos así lo demandan y merecen dicho esfuerzo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ducci, María Elena. *Las batallas urbanas de principios del tercer milenio*. Seminario internacional Grandes ciudades del Mercosur. Universidad General Sarmiento, Buenos Aires. Argentina.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. “Bases para una política nacional de desarrollo nacional”, en *Desafíos Regionales 2000-2010*. Gobierno de Chile. Santiago. 2007
- Rodríguez, Alfredo y Luz Winchester. *Santiago de Chile: Metropolitización, globalización, desigualdad*. Ed. Tiempo 2000. Santiago.
- Soms, Esteban. *Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales*. Proyecto Padere, Mideplan/PNUD. Andros Impresores, 1995