

**UNIVERSIDAD CENTRAL  
FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE  
CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE**



Valencia Palacios Marco. A.  
**El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte)**  
**La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana.**  
Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen V N°15.  
Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje  
Universidad Central de Chile.  
Santiago, Chile. Diciembre 2008

# **El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte) La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana.**

## **RESUMEN**

*El texto describe las segunda oleada de reformas neoliberales de la dictadura militar chilena, centrandó su atención en la privatización de los servicios sociales y los cambios en materia de Desarrollo Urbano. Se analizan, a su vez, algunos aspectos que caracterizan la nueva cultura urbana que emerge de estas políticas.*

## **ABSTRACT**

*The text describes the second wave of neoliberal's reformations of the Chilean military dictatorship, centring its attention in the privatization of the social services and the changes as Urban Development regards. They are analyzed, in turn, some aspects that characterize the new urban culture that emerges of these politicians.*

Palabras Claves: Neoliberalismo – Políticas sociales - Santiago de Chile – Política Nacional de Desarrollo Urbano – Cultura Urbana.

Keywords: Neoliberalism. Social Politics - Santiago from Chile. Urban Development National Politics. Urban Culture.

## **TEMARIO**

1. Introducción.
  2. La segunda asonada neoliberal
  3. El quiebre del pacto urbano
  4. La crisis de la planificación pública. El caso de la planeación urbana.
    - 4.1. Visiones Críticas a la Nueva Política en los años '80.
    - 4.2 La crítica a la ciudad del libre mercado en los años '90. (a modo de conclusión)
- Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El primer capítulo describe la segunda oleada de reformas neoliberales, centrándose en la privatización de los servicios sociales y el manejo de la crisis de 1980.

La segunda parte analiza las transformaciones en materia de cultura urbana en Santiago. La modernización neoliberal en el espacio urbano, escenificada en la inauguración de la línea 1 del metro y el incendio del Palacio de la Moneda; los albores de la ciudad del espectáculo y la ampliación de las políticas de control sobre el espacio público.

Luego se describen las transformaciones neoliberales en materia de desarrollo urbano. Se analiza la Política Nacional de Desarrollo urbano de 1979 y sus implicancias. Del mismo modo, se plantean las visiones críticas, que desde el discurso urbanístico, se alzaron frente a la visión de la ciudad como “área natural” no planificada.

## 2. LA SEGUNDA ASONADA NEOLIBERAL

Las radicales transformaciones en materia de desarrollo urbano se enmarcan en la segunda ofensiva neoliberal iniciada en 1978.

El nombramiento de José Piñera como ministro del trabajo ese año inaugura una nueva etapa de reformas en la política-económica y consolida el triunfo neoliberal sobre los sectores estatistas y nacionalistas dentro de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad, que buscaban frenar el avance de las políticas libre mercadistas.

*“Con este nombramiento el programa económico del gobierno cambió su foco central de preocupación que hasta entonces se había centrado en la implementación de políticas monetaristas y macroeconómicas para fijarse como meta la radical transformación del papel del estado en la sociedad chilena”<sup>1</sup>*

Tres son los ámbitos en que se desarrollan principalmente estas reformas. En primer término se establece la utilización de la tasa de cambios como mecanismo de control de la inflación. El ministro de Hacienda, Sergio de Castro fijó la tasa de cambios nominal en 39 pesos.<sup>2</sup> Ello, junto con la decisión de adoptar una política fiscal neutra en relación con la oferta monetaria, es decir, ajustar automáticamente la oferta y demanda de divisas disponible en el mercado.

En segundo lugar, la cuenta de capitales chilena fue liberalizada en 1979 y 1980. *“Disminuyeron hasta ser eliminadas, todas las restricciones y controles que pesaban*

---

<sup>1</sup> Valenzuela, Arturo “Los militares en el poder: la consolidación del poder unipersonal”, En Drake, Paul y Jaksic, Iván. **El difícil camino hacia la democracia en Chile**, ed FLACSO, Santiago, 1993 p.138

<sup>2</sup> Por doctrina, De Castro era contrario al dólar fijo. La teoría monetaria de Friedman, y del neoliberalismo, proclama la total libertad cambiaria, es decir, el dólar flotante. Pero poco después de iniciarse la política del régimen militar, De Castro había notado que la sensibilidad del dólar era extrema. Las razones: Chile era una economía pequeña, totalmente abierta a los vaivenes del comercio exterior. Había que evitar la especulación. Pegarse al dólar era visto como el mecanismo óptimo para mantener la inflación a raya, es decir, tan baja como la del mercado estadounidense. En Cavallo, Ascanio et al. **La Historia oculta del Régimen militar**. Ed De Bolsillo, Santiago, 2003. P. 493.

sobre las operaciones de intermediación financiera internacional realizados por los bancos<sup>3</sup>.

Por último, la segunda avanzada neoliberal se concentra en la privatización de los servicios sociales y de la administración de los servicios públicos. José Piñera diseñó profundas reformas en materia laboral<sup>4</sup> y previsional<sup>5</sup>. En el mismo período comienza la privatización de la salud<sup>6</sup>. Del mismo modo, se impulsa la descentralización administrativa del Estado, que incluía el traspaso de los centros de atención primaria de salud y de los establecimientos educacionales fiscales a manos de los municipios en 1981<sup>7</sup>. Si bien, ello pudo significar un esfuerzo por eliminar el peso de la burocracia fiscal a nivel local, se tradujo finalmente en un dispositivo agudizador de las desigualdades socio-territoriales existentes en el país, ya que las municipalidades pobres no estaban en condiciones de soportar esta nueva carga.

En términos macroeconómicos esta dura reestructuración neoliberal parecía dar frutos a comienzos de los años '80: La inflación cayó finalmente a un solo dígito (9,5% en 1981); la economía salió del ciclo recesivo con un PIB de 7% promedio anual entre 1976- 1981. Comienza el fomento y consolidación de las exportaciones "no tradicionales" en los mercados extranjeros. Nuevos grupos económicos se consolidaban al calor del creciente nuevo escenario financiero. Una nueva casta de empresarios pragmáticos y agresivos, "los yuppies" chilenos, se alzaron como representación de la bonanza económica.

#### a) Los albores de la cultura del consumo

Las privatizaciones de los años '70, proporcionaron excelentes oportunidades a los nuevos conglomerados financieros para construir grandes imperios empresariales en condiciones muy favorables. A finales de la década unos pocos conglomerados controlaban gran parte del sistema bancario y de las nuevas financieras, además de importantes acciones del sector manufacturero y exportador. Tras la colocación de ingentes capitales europeos y norteamericanos (tras la crisis de 1975-76), los conglomerados solicitaron préstamos externos en gran cantidad y usaron el dinero para comprar compañías y hacer préstamos a tasas de interés nacional, muchos más altas. Se produjo entonces un boom en la construcción<sup>8</sup> y un incremento exponencial de las importaciones de bienes extranjeros a bajo costo. Televisores, equipos de música, autos, cosméticos, perfumes, auguraban el nuevo paraíso terrenal de la sociedad de consumo. El año 1979 circula en Chile la primera tarjeta de crédito.

El entusiasmo de los buenos resultados del programa neoliberal llevó a los militares y técnicos a augurar un futuro esplendor. En Agosto de 1980 el Ministro José Piñera declaró "*En 1990 Chile será un país desarrollado*"<sup>9</sup>, y el propio Pinochet declaró que a fines de los

---

<sup>3</sup> Silva, Eduardo. "La política económica del régimen militar chileno durante la transición: del neoliberalismo radical al neoliberalismo pragmático" En Drake, Paul y Jaksic, Iván. **El difícil camino hacia la democracia en Chile**, ed FLACSO, Santiago, 1993. P. 200.

<sup>4</sup> Se formula el llamado Plan Laboral que restringe severamente la libertad de acción de las organizaciones laborales. Limitando entre otras cosas, el derecho a huelga y la negociación por ramas de actividad.

<sup>5</sup> La mayoría de los programas nacionales de pensiones fueron transferidos a compañías privadas conocidas como AFPs. (Administradoras de fondos de pensión).

<sup>6</sup> Desde 1981 se crean numerosos programas de salud privada denominados ISAPRES.

<sup>7</sup> Collier, Simon et al. **Historia de Chile (1808-1994)**. Cambridge University Press, 1999. P.318

<sup>8</sup> Ibid. P.316

<sup>9</sup> Citado en Arturo Fontaine. **Los economistas y el presidente Pinochet** (s/r)

ochenta *“uno de cada cinco chilenos tendría televisor y uno de cada siete, teléfono y auto”*<sup>10</sup>

El entusiasmo de las bondades del modelo queda sedimentado en la construcción del edificio más alto de Santiago: La Torre Santa María, sede, además, de uno de los grandes imperios financieros del momento: el BHC (Banco Hipotecario de Chile, del grupo Vial).

### **b) La caída y el viraje.**

El año 1982, la economía chilena simplemente implosionó, cayendo en una recesión peor que la de 1975. Primero se produjo otro fuerte aumento en el precio del petróleo (la segunda crisis del petróleo en 1979). Una vez más la economía mundial se hundió, lo que significó una disminución en la demanda de exportaciones chilenas. Las tasas internacionales subieron ya que EEUU y Gran Bretaña estaban en pleno auge de implantación neoliberal. Los grandes conglomerados colapsaron ante la magnitud de las deudas impagas. Las bancarrotas sumaron más de 800 en 1982. El PIB cayó en un 15%, el empleo industrial se redujo en un 20% y desempleo alcanzó el 30%. A comienzos de 1983 los programas de empleo de emergencia ocupaban medio millón de chilenos<sup>11</sup>.

A mediados de 1982, Pinochet pide la renuncia al Ministro de Hacienda, Sergio de Castro. La tasa de cambio fija fue abandonada cuando el propio Pinochet ordenó devaluar al nuevo ministro De la Cuadra. A regañadientes los Chicago Boys aceptaron devaluar y establecer un dólar preferencial para los deudores. Del mismo modo, se redujeron los salarios reales, al modificarse las normas referentes al reajuste de sueldos y salarios de acuerdo al aumento del costo de la vida.<sup>12</sup>

A comienzos de 1983, con el sistema financiero próximo a la quiebra, el Estado asumió directamente el control de diez bancos y financieras, liquidó tres y el Banco central asumió sus deudas. Con esto, y de manera paradójica el ultra-neoliberalismo hacía al Estado propietario del 80% del otrora sistema financiero privado.<sup>13</sup>

Pinochet rehízo varias veces su equipo económico entre los años de la administración de la crisis 1983-1984, manteniendo, de todos modos, a los Chicago Boys, quienes lentamente abrieron su posición inflexible hacia posturas de carácter más heterodoxo. El plan trienal propuesto por el Ministro de Economía Modesto Collados (Un ex presidente de la Cámara Chilena de la Construcción) en 1984, incluía una serie de medidas que favorecían a los sectores capitalistas más afectados por la crisis (manufacturero, agrícola, construcción y otros) y rompían definitivamente la alianza entre los monopolios financieros y el régimen.

---

<sup>10</sup> Cavallo, Ascanio et alt. **La Historia oculta del Régimen militar**. Ed De Bolsillo, Santiago, 2003. P.488.

<sup>11</sup> PEM, Programa de Empleo Mínimo y POJH, Programa Ocupacional para Jefes de Hogar, desarrollaron tareas de pavimentación de calles u otras similares en las principales ciudades de Chile.

<sup>12</sup> La salida de De Castro en Hacienda y de Miguel Kast en ODEPLAN marcan la retirada de la primera camada de Chicago Boys en el equipo económico. Ambos, de todos modos, continuarían trabajando en el Banco Central.

<sup>13</sup> La intervención del sistema financiero fue una estrategia de los dos ministros de hacienda posteriores a De Castro (De La Cuadra y Lüders), quienes apostaron por quebrar los conglomerados hegemónicos con el fin de bajar las tasas de interés, que eran controladas por estos grandes monopolios financieros.

Las tasas de interés cayeron, se pusieron en práctica proyectos de obras públicas, la tasa de cambio real subió 5 puntos porcentuales en 1984 y la agricultura y la industria comenzaron recibir protección frente a la competencia extranjera desleal.<sup>14</sup>

Hasta 1983, el derrumbe del modelo ultra-liberal se había debido principalmente a la drástica reducción de los préstamos internacionales y el alza excesiva de las tasas de interés. En los primeros meses de la crisis, el equipo económico impulsó escasas reformas al modelo, sin embargo, el colapso del sistema financiero y el inicio de las movilizaciones sociales contra el régimen hicieron a Pinochet ver la necesidad de introducir cambios más profundos en la Política- económica. Estos cambios sentaron las bases de un neoliberalismo de corte más moderado.

En febrero de 1985, Pinochet nombró en la cartera de hacienda a Hernán Büchi de solo 36 años de edad. El hecho de que hubiera hecho sus estudios de posgrado en Columbia y no en Chicago, y de que este hubiera sido en comercio y no en economía, además de su pelo largo y sus habituales trotes y *cicletadas*, simbolizaba el nuevo pragmatismo que imperaría al interior del equipo económico por el resto del tiempo que le quedaría a la dictadura.

### 3. EL QUIEBRE DEL PACTO URBANO

En una reciente investigación Nelly Richard y Carlos Ossa comentan las transformaciones del imaginario urbano de Santiago en las últimas décadas. Cuando se interroga a los capitalinos por los acontecimientos más relevantes en la ciudad en los últimos treinta años, dos son los que ostentan las primeras mayorías: El golpe de Estado (1973) y la inauguración de la línea uno del metro (1975)<sup>15</sup>. Dos momentos históricos aparentemente desligados entre sí. Uno de carácter traumático, asociado al quiebre de la institucionalidad política, que indica una profunda hendidura en la historia personal y social. El otro, un suceso de carácter urbano y tecnológico, indica progreso y cambio de relación espacio-temporal con la ciudad.

Sin embargo, ambos están unidos por una atmósfera epocal. Son parte de la génesis del último gran proceso modernizador de la metrópolis. La matriz de la nueva ciudad que se funda al calor del autoritarismo y el mercado. El recuerdo del bombardeo a la Moneda, es seguramente, la imagen que más asociamos con el golpe. La modernización compulsiva que caracteriza los impulsos de las elites, se pone de manifiesto en el hecho simbólico del derrumbe del edificio histórico de la República, de la democracia y de la integración social propiciada por el keynesianismo productivista de los gobiernos nacional-populares. Las ruinas y el humo que salen del Palacio representan no sólo la destrucción del antiguo régimen, sino la tabula rasa donde experimentar nuevas matrices de articulación cultural y la renovación de dispositivos de control social.

---

<sup>14</sup> Silva, Eduardo. "la política económica del régimen militar chileno durante la transición: del neoliberalismo radical al neoliberalismo pragmático" En Drake, Paul y Jaksic, Iván. **El difícil camino hacia la democracia en Chile**, ed FLACSO, Santiago, 1993 p.223.

<sup>15</sup> Acontecimiento más importante en los últimos 30 años de la ciudad: Golpe de estado (46%), Construcción del metro (27%), Transición democrática (8%), Transformaciones y crecimiento de la ciudad (5%) y visita del papa (3%), otros (11%). En Ossa, Carlos y Richard, Nelly. **Santiago Imaginado**. Armando Silva Editor, Santiago, 2004.p.43.

En palabras de Alfredo Rodríguez *“la irrupción de los sectores populares en la escena urbana amenazaba los intereses de la clases dominantes. La ciudad, Santiago 1973, ya no se ajustaba a la imagen que la burguesía tenía del ordenamiento segmentado y jerarquizado del espacio urbano. Las diferentes clases sociales tienen distintas imágenes de la ciudad de acuerdo a sus propios intereses, a cómo viven, transitan, duermen: el nuevo orden urbano que se gestaba era inaceptable.”*<sup>16</sup>

La nueva monumentalidad de la Dictadura, la *llama de la libertad* y el *altar de la patria*, inauguradas en 1975, se posan en el viejo paisaje del eje cívico, frente al Palacio de La Moneda, representando la restauración del orden y la disciplina entre la calle Bulnes y la Moneda en ruinas.

La línea uno del metro, viejo anhelo de los gobiernos desarrollistas<sup>17</sup>, atraviesa por el subsuelo la ciudad de Oriente a Poniente. Un gigantesco tajo que corre bajo la principal arteria de la ciudad y que simbolizó la llegada del progreso a través de la modernización del transporte metropolitano. Menos tiempo de viajes y mayor conectividad para la libre circulación de los nacientes flujos financieros, las mercancías y los hombres de negocios que comienzan a pulular por el centro-oriente de la capital. Una nueva relación del cuerpo con el tiempo en la ciudad donde, sin embargo, los aires pueblerinos aun rondan por casi todos los rincones.

El autoritarismo escenificado en la llama de la libertad y el progreso técnico, estandarizado y aséptico, simbolizado en las estaciones de metro, se aúnan para dotar de un aura de modernización al centro de la ciudad.

Nelly Richard, comenta con aguda sutileza, las fotografías de varias mujeres con la Plaza Italia como telón de fondo, tomadas entre 1970 y 1980<sup>18</sup> y recopiladas por el artista Eugenio Dittborn. Las poses de las mujeres evocan su propia inconsciencia del futuro choque modernizador que se avecina sobre la ciudad. En palabras de Richard *“salta a la vista su radical ajenidad de semblante a todo lo que después les iba a caer encima para hundirlas en un profundo estado de conmoción urbana (...) estas poses urbanas, inconfundiblemente locales y provincianas, se ven aun mas duramente anacronizadas por lo que tomó el lugar de su galería fotográfica, por el símbolo exhibicionista de la CTC, que hoy desde Plaza Italia domina la ciudad de Santiago.”*

¿Por qué estas chilenas de los años setenta escogían la Plaza Italia como locación para un retrato? La monumentalidad presente en los parques y plazas suele ser escenario predilecto para los retratos urbanos turísticos. Como plantea Richard, indican un “estar en el lugar” bendecido por la simbólica de la estatua del héroe, de la placa recordatoria, del hito conmemorativo

En el telón de fondo de Plaza Italia aparece un monumento a un héroe nacional, emplazada en el nodo metropolitano por excelencia, el gran conector de los ejes norte-sur

---

<sup>16</sup> Rodríguez, Alfredo. **Para una ciudad democrática**, Ed. SUR, 1983. P.17

<sup>17</sup> Las obras del ferrocarril metropolitano es comenzada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva en la década de 1960.

<sup>18</sup> En Richard; Nelly. **Residuos y metáforas. Ensayos sobre crítica cultural en el Chile de la Transición**. Ed. Cuarto Propio, Santiago, 2001, pp.93-110. El artista chileno Eugenio Dittborn, compró las placas de las fotos-retratos al fotógrafo de cajón Dámaso Ulloa, quien aparece, a su vez, retratado por Dittborn con una Polaroid (como última foto de la serie), marcando la liminalidad del momento de los retratos y del ocaso de la ciudad de los años de la República.

y oriente-poniente de la ciudad. Es en suma, la fotografía allí tomada, una representación de la conquista de la centralidad, del logro de alcanzar el punto nodal del paisaje urbano de esos años. Una mujer que demuestra su estancia en el centro de lo público, del espacio público de Santiago de los años '70.

¿Qué ocurre con esa noción de centralidad en los años '80? A todas luces parece haber quedado atrás. Santiago de des-centra constantemente desde el proceso modernización neoliberal.

Un conjunto de nuevas centralidades conviven con el centro histórico tradicional. La Plaza de Armas, punto cero de la capital aparece como un centralidad mestiza, popular y todavía republicana en la década ochenta. Sin embargo, varios son los centros urbanos que disputarán su lugar en la década noventa.

Nuevas mega arquitecturas de consumo urbano situados en lugares estratégicos marcan la pautas de una centralidad para el nuevo habitante - consumidor. Los Malls, primero en la zona Oriente y luego en las comunas dormitorio para la clase media, representan los primeros experimentos en este sentido. Nuevo escenario para el paseo dominical de las familias santiaguinas, sucedáneo de los parques, las plazas y los cerros del centro capitalino.

Los nuevos centros son también viejas ciudades o pueblos que han sido consumidos por la expansión metropolitana. Poseen Plaza fundacional y equipamiento, son sub-centralidades por añadidura, Maipú y San Bernardo reflejan este caso, dado por la magnitud de la extensión de Santiago.

Las viejas centralidades heredadas del Plan Intercomunal de Santiago de la década de 1960, subsisten como reflejo de la vieja ciudad desarrollista. Compiten con la nueva multicentralidad y representan aún el viejo territorio cívico y edilicio de la república. Plaza Ñuñoa, es quizás un claro ejemplo de ello.

Por otro lado, gran parte de los municipios nacidos de la reforma de 1981, carecen de centro cívico reconocido, reflejando la carencia, no sólo de recursos sino también de identidad. El derecho y la conquista de la centralidad que inconscientemente reflejan los rostros de las mujeres que posaron en Plaza Italia mediados de los ochenta, dan cuenta de cierta "cultura urbana" asociada a la modernidad productivista y de integración social. A la utopía técnica y racional de la planeación, que ordenaba la ciudad en zonas y usos delimitados, donde el centro era a su vez punto cero y lugar de reconocimiento de la comunidad; se suceden, los trozos de la Gran Metrópolis neoliberal. La mirada de aquellas mujeres es, quizás, el comienzo de la nostalgia por la comunidad perdida, por una ciudad que, retóricamente, se expresó como lugar de coexistencia entre diferentes.

Hoy, aquél anhelo de integración ha sido satisfecho con la exitosa experiencia de los mega-centros de consumo urbano dispersados en cada rincón de la ciudad. Aparente igualdad territorial puertas adentro, mediante sucedáneos de bienestar y confort (seguridad privada, paseos y bulevares, patios de comida, aire acondicionado), que apaciguan las angustias e incertidumbres de la ciudad del miedo al otro y de la crisis medio-ambiental. Mediante el sucedáneo rutinizado de la homogeneidad aspiracional asociada al voyerismo consumista se esconden las gigantescas diferencias que posee una de las ciudades más segregadas del occidente.



La línea 1 del metro y la posterior extensión de la línea 2, indica el rumbo que la política de desarrollo urbano neoliberal tomaría en las próximas décadas. Inversión en infraestructura de transporte de punta, conectividad como prioridad número uno: Control de flujos. El espacio público, el viejo tema de la ciudad desarrollista, pasa a segundo plano, es resemantizado por los medios oficiales como espacio de conflicto (desorden callejero de la protesta contra el régimen) e inseguridad (delincuencia y terrorismo). Por ello, los frecuentes toques de queda asociados a los estados de excepción, marcan la tónica del espacio público en el Santiago dictatorial.

La extrañeza que provoca esta pérdida de centralidad y la nueva fragmentación urbana que se origina con la modernización neoliberal queda expresada en palabras de Guadalupe Santa Cruz:

*“No hay centro aquí... lo he perseguido con atención y fijeza (...) Estación Mapocho, Plaza de Armas, Barrio Cívico, Paseo Ahumada, La Quinta Normal, la Plaza Italia. Todos remiten a una fecha fracasada, a aquello que les resta existencia. Me imploran interrogar al otro monumento, ser dejados en paz. Ninguno porta la marca, la inscripción”<sup>19</sup>*

La violencia política manifestada por la represión frente a la disidencia y la recuperación del espacio público hecha por la ciudadanía durante las jornadas de protesta contra la dictadura marcan una momentánea lucha por recuperar la ciudad de las manos del control dictatorial. Sin embargo, sigilosamente, la modernización autoritaria traía consigo la instauración de la “sociedad del espectáculo”, la ciudad como el gran espacio del consumo, la reificación del individuo y de la idiotización funcional que promueven los mass media. Mientras los espacios públicos eran aparentemente recuperados por las organizaciones cívicas y los movimientos sociales: la nueva prensa opositora, las marchas en las avenidas, las ollas comunes y comprando juntos en las poblaciones, las tomas en las universidades, etc.; el principal bien de la ciudad era privatizado. La doctrina de Chicago se impondrá sin contrapesos en materia de Desarrollo Urbano. Entre 1979 y 1984 el suelo urbano es declarado bien no escaso y se suprime el control estatal sobre la expansión del suelo metropolitano.

#### **4. LA CRISIS DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA. EL CASO DE LA PLANEACIÓN URBANA.**

En Chile el modelo neoliberal ortodoxo de fines de los setenta se tradujo, en materia de planificación urbana, en la formulación en el año 1979, de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano<sup>20</sup>. En ella se afirma que las recientes transformaciones en materia económica, política y social *“han hecho necesario revisar el enfoque y los instrumentos técnicos y jurídicos con que en el pasado, se ha conducido el proceso de desarrollo urbano”<sup>21</sup>*

La aplicación de la nueva Política significó una profunda reforma a la concepción de la planificación urbana. El ámbito de la planeación en materia de desarrollo urbano, es cuestionado “ideológicamente”, es decir, no sólo en términos técnicos, sino en tanto

---

<sup>19</sup> Citada en Richard, Nelly. **Residuos y metáforas. Ensayos sobre crítica cultural en el Chile de la Transición**. Ed. Cuarto Propio, Santiago, 2001. P.93.

<sup>20</sup> Daher, Antonio. “neoliberalismo urbano en Chile”, Revista de Estudios Públicos” s/f p.283.

<sup>21</sup> MINVU. Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979. Revista EURE, Vol. VIII, nº 22, p.10.

instrumento de intervención político en la economía. Las reformas aplicadas, de marcado carácter neoliberal, tuvieron como ideólogo al nexo para Chile de la Escuela de Chicago, el economista y académico, Arnold Harberger. Sin duda, la propuesta más revolucionaria en materia de desmantelamiento del discurso y la práctica planificadora en Chile en este período es **la supresión del límite urbano**. Según el economista, este hecho, produciría una suavización de la curva de distribución espacial de los valores del suelo, haciendo que los valores urbanos, más alejados del centro y próximos al “límite urbano” preexistente, bajaran de precio y “*que se revalorizaran los suelos rurales más allá de dicho límite*”<sup>22</sup>.

Como se lee, la propuesta de Harberger, concentra aparentemente el problema de la planificación, en las distorsiones entre los valores de suelo, que provoca la fijación de límites “por decreto” a la expansión metropolitana. Sin embargo, lo que está tras la aparente objetividad de la propuesta neoliberal, es la intención de dejar a la libre acción de la oferta y la demanda del mercado de suelo, como el principal agente de asignación de usos y valores de las diversas zonas de la ciudad. La planeación, acá vista como intervención ficticia sobre el libre ajuste de la oferta y demanda por suelo, debe ceder paso a los agentes del mercado. El rol del sector público en materia de “desarrollo urbano” debe ser redefinido, sobre todo, en aquellos elementos que dicen relación con la intervención en las dinámicas de valores y usos de suelo.

La Política de Desarrollo Urbano expresa radicalmente su visión sobre los fundamentos de la economía urbana: “**el suelo urbano no es un recurso escaso**”, y que queda definido “*por su mayor rentabilidad. La tierra es un recurso que se transa en forma libre*”. Además plantea directamente la retirada del sector público en materia urbana. “*se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado*”<sup>23</sup>. La reforma en materia de política habitacional establece que “*El Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de vivienda. La responsabilidad de producción recae en el sector privado*”<sup>24</sup>

La aplicación del esquema propuesto por Harberger supuso un cambio teórico pues se pasó de “*la planificación normativa del desarrollo urbano, basada en la consecución de una ‘imagen objetiva’ fuertemente centrada en el diseño, reemplazándola por una planificación adaptativa que a, partir de un esquema básico, pretende adecuarse a la dinámica de los componentes (o composiciones) socioeconómicas del espacio urbano*”<sup>25</sup>.

La visión negativa de la planificación como ejercicio anticipatorio, y por tanto utópico, del control de los agentes que naturalmente actúan sobre la ciudad, queda de manifiesto en la visión del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda a fines de los setenta.

El Estado “*no siempre logra identificar, adecuadamente, una instancia eficiente para la coordinación ni menos para la concertación de iniciativas y proyectos particulares (...) De aquí parten la mayoría de las dificultades para la formulación de una política de desarrollo, ya que el seguimiento de las tendencias de oferta y demanda de bienes y servicios urbanos representa una dificultad básica para la planificación. La tentación de intervenir*

<sup>22</sup> Massone, Claudio. “Decreto 420 Planificación Urbana”. En **Juan Parrochia, premio nacional de urbanismo, 1996**. P. 56

<sup>23</sup> MINVU. Política Nacional de Desarrollo Urbano 1979, op.cit.p.10-13

<sup>24</sup> Messone, C. Op. cit. P.14

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 56.

*técnicamente en el proceso es demasiado grande para los burócratas, introduciendo con ello distorsiones difíciles de corregir posteriormente.*<sup>26</sup>

Otro asunto que está tras la posición ideológica de la tesis neoliberal en materia de Desarrollo Urbano es la dogmática creencia en la existencia de una forma “natural” en el comportamiento de la sociedad urbana, que de forma automática se analógica con el mercado. Dada esta lógica “**naturalista**” en el desenvolvimiento de la sociedad urbana, se colige que equivocadamente “*se opta por operar con modelos anticipatorios de la realidad futura, evitando con ello, reconocer que los usuarios y productores de la ciudad jamás se identificarán con estas soluciones intelectuales.*”<sup>27</sup>

Del mismo modo, el Director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), el ya mencionado líder de los Chicago Boys, Miguel Kast, argumenta en los mismos años sobre la necesidad de una política de expansión horizontal de la ciudad, sin restricciones de límite urbano.

*“De ser cierto que resulta más barato construir en altura que en extensión, cabe la pregunta de porque el mercado no ha apuntado en dicha dirección y, por el contrario, apunta más bien a hacer crecer horizontalmente las ciudades”*<sup>28</sup>.

Por su parte, Arnold Harberger afirmaba que “*la evidencia categóricamente niega la noción que el crecimiento en extensión deba ser eliminado o severamente restringido (...) toda ciudad grande del mundo ha tenido su principal crecimiento en extensión. Esto ha ocurrido bajo toda gama de regímenes políticos e institucionales (...) Partiendo de esta evidencia afuera es un fenómeno económico natural, que los gobiernos no puedan para aun cuando traten de hacerlo, lo que además , seguramente, poco sabio intentar.*”<sup>29</sup>

Bajo estas premisas ideológicas, Marco Antonio López, el ya citado Jefe de la División de Desarrollo Urbano de MINVU en la época, argumentaba que a pesar de cuarenta años de planificación urbana y de fijarse un “límite urbano” en Chile todavía las ciudades seguían expandiéndose. A juicio del autor dicho fenómeno se debería a:

- 1) Un factor demográfico: La población de los países aumenta permanentemente como consecuencia de la reducción de la mortalidad general y de la ineficiencia de políticas efectivas de regulación de la natalidad.
- 2) El crecimiento en extensión es de carácter socioeconómico: La alternativa a la expansión urbana es la densificación y esta va fuertemente ligada a costos más altos que los exigidos por la extensión.

---

<sup>26</sup> López, Marco Antonio. “Expansión de las ciudades”. En Revista EURE Vol. VIII nº22 p.31

<sup>27</sup> Esta concepción naturalista del fenómeno urbano está presente en parte de los trabajos de la Escuela de estudios ecológicos de la Universidad de Chicago, considerada la primera Escuela de sociología Urbana. En especial la hipótesis del “área urbana” como “área natural”, en donde “*la zona urbana se caracteriza porque nace, existe y se desarrolla sin planificación*”. En De La Puente, Patricio et al.. “Un marco Conceptual para la definición del hábitat residencial urbano” DT nº 1, U. de Chile, Santiago, 1989. Del mismo modo, como hemos visto en el capítulo anterior, el mercado es considerado como un hecho natural por la ideología neoliberal.

<sup>28</sup> Kast, Miguel. “El uso de suelo por las ciudades”, en Rev. AUCA nº 37. Santiago, 1979. P.38

<sup>29</sup> Harberger, Arnold. “notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad. Rev. AUCA nº 37. Santiago, 1979. p.39.

- 3) El tercer aspecto que gravita sobre el crecimiento extensivo de las ciudades está vinculado a situaciones de naturaleza tributaria. *“La valorización diferencial del suelo con respecto al suelo urbano, ha alcanzado niveles muy exagerados en nuestros países, fomentando procesos especulativos de incidencia negativa en el desarrollo natural de los centros poblados”*<sup>30</sup>
- 4) El último factor es la falta de políticas espaciales para la agricultura.

En la planificación urbana un hecho común en varios países según el autor es la concentración de los sectores de mayores ingresos en la periferia de la ciudad a medida que la urbanización avanza resguardando sus bienes e inversiones.

Se plantea provisionalmente una primera conclusión de los factores anteriormente expuestos: *“la población urbana continuará creciendo, tanto en términos relativos con respecto al total de la población del país, como en términos absolutos. Este incremento obviamente demandará cada vez más espacio urbano para el desarrollo de sus actividades. Por otra parte, la velocidad de crecimiento de la economía en los países latinoamericanos hace prever que no será posible modificar significativamente las densidades de concentración, y que por lo tanto ese mayor espacio requerido se traducirá en demanda por más suelo urbano en la periferia no construida. Finalmente, este nuevo espacio urbano requerido representará permanentemente una presión sobre los suelos potencialmente agrícolas”*<sup>31</sup>.

En resumen, el Estado debe garantizar el progreso equilibrado de las ciudades, dejando a los actores económicos operar libremente, estableciendo zonificaciones que respeten los deseos de sus habitantes en aspectos tan variados como la localización de sus residencias hasta la inversión vial, de equipamiento sanitario y de áreas verdes.

En suma, la PNDU de 1979, establece los siguientes elementos de transformación a las políticas de planificación previamente existentes:

Establece que el gobierno pondrá en sintonía con el nuevo modelo económico las ideas de desarrollo urbano que *“deben quedar garantizadas en esta nueva política a través del funcionamiento de un eficiente mercado de tierras”*<sup>32</sup>.

Los fundamentos que se establecen para dicha puesta al día del desarrollo urbano con el nuevo modelo imperante, son:

- 1) El nivel de urbanización alcanzado por el país.
- 2) El proceso de desarrollo urbano logrado hasta la fecha y el que se espera a futuro, como consecuencia del desarrollo económico y social.
- 3) La economía social de mercado como el modelo elegido para la asignación de recursos.
- 4) La consolidación del rol subsidiario del Estado.<sup>33</sup>

Sobre el problema del nivel de urbanización se establece que:

---

<sup>30</sup> López, Marco A., op. Cit pp. 32-33

<sup>31</sup> MINVU Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979. Rev. AUCA n°37, 1979 pp 35-36

<sup>32</sup> Ibid. pp 33.

<sup>33</sup> Ibid. pp 33.

La concentración de población en las ciudades obliga al gobierno a disponer de políticas que aseguren una oferta suficiente de tierras para satisfacer la demanda, por ello la autoridad debe controlar la política de uso de la tierra. Así mismo, el nuevo rumbo de la economía permitiría el desarrollo de un sistema urbano equilibrado, dejando a las leyes de mercado operar libre y eficientemente sobre el uso del suelo urbano y la demanda y oferta de viviendas, entre otros.

Es así como se establece tajantemente que: *“El sector privado es el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano.”*

Por tanto, la Política de Desarrollo Urbano, queda fijada por la rentabilidad que se le da al suelo *“como un bien que se transa en forma abierta, con la sola limitación que impone la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones.”*<sup>34</sup>

El crecimiento urbano es un proceso irreversible, por ello la autoridad debe equilibrar los aspectos de la expansión urbana con la explotación eficiente de suelos agrícolas y turismo. *“La oferta de suelo no puede estar restringida por delimitaciones y zonificaciones basadas en estándares teóricos y normas rígidas. Para una operación adecuada del mercado, es conveniente que exista la posibilidad fácil de incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda.”*<sup>35</sup>

Renegando de las Políticas de Remodelación central y pericentral del período desarrollista, se plantea que la renovación de las áreas centrales debería ser un proceso natural. Sin embargo, se reconoce que el equipamiento urbano debe ser proporcionado por el Estado.

Desde el punto de vista de la implementación técnico-normativa se establece la necesaria revisión del marco jurídico en los cuales se ha basado la gestión pública en desarrollo urbano.

Finalmente sobre la expansión del Área Metropolitana de Santiago, se plantea que

- a) Planificar el crecimiento del área metropolitana considerando el área comprendida entre el límite urbano actual y un límite teórico o “límite proximal.
- b) Determinar la potencialidad del crecimiento del “área proximal” y su capacidad para la localización de actividades urbanas.
- c) Obtener los elementos de análisis suficientes para establecer un cuerpo normativo que regule la incorporación de nuevas áreas al uso urbano.
- d) Normalizar el mercado de suelos a través del aumento de la oferta, operando flexiblemente según la expresión de la demanda.<sup>36</sup>

#### **4.1. Visiones Críticas a la Nueva Política en los años '80.**

El impacto de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en la estructura de la ciudad dice relación con la acentuación de *“los desequilibrios, conflictos y segregación espacial, social, cultural y funcional, que históricamente- pese a los modelos y enfoque diversos- se han manifestado en el territorio nacional de Chile, sus centros poblados y área*

---

<sup>34</sup> Ibid. pp 33.

<sup>35</sup> Ibid. pp 34

<sup>36</sup> Ibid. pp 36.

*Metropolitana, que como país subdesarrollado y dependiente nos caracterizan estructuralmente*<sup>37</sup>.

Para Rosas Vera las políticas de planificación física de los últimos 25 años han estado influidas por la ideología de cinco gobiernos y sus respectivos modelos económicos, propuestas a veces antagónicas entre sí. Agrupa los intentos de planificación en tres períodos o enfoques históricos.

- 1) Enfoques Higienistas: Iniciados a principios del siglo XX, *“motivados por preocupaciones higienistas ante la crisis de las ciudades y se refieren básicamente a luchas sociales y sindicales por establecer normas, leyes y reglamentos sobre la vivienda y el entorno construido”*<sup>38</sup>, y finaliza en la década del 40 a causa de dos factores: El terremoto del 39, que provoca la creación de normas y reglamentos más integrales acerca del desarrollo y construcción de ciudades y la consolidación de la CORFO.
- 2) Enfoques progresistas y desarrollistas: El auge de estos enfoques se da en los años 60 *“que coincide en Chile con el período del desarrollismo en el mundo occidental, en un crecimiento económico evidente, el apogeo del Estado asistencial y un desarrollo orientado hacia el consumo”*<sup>39</sup>.
- 3) Enfoques estructurales de base económica: Se refiere a dos modelos antagónicos entre sí: Uno basado en la concepción marxista-leninista en que el rol lo asume el Estado asimismo el control sobre los medios de producción, la redistribución del ingreso y la planificación centralizada. El otro modelo basado en la concepción neoliberal y manchesteriana que asigna al mercado como ente asignador de recursos y relegando al Estado a un papel subsidiario e indirecto. Por razones históricas se implementó el segundo modelo y el primero solo quedó en un nivel teórico general.

En un contexto macro las urbes latinoamericanas se caracterizan, a diferencia de sus pares europeas, porque *“se inscriben en un proceso de dominación y explotación del territorio y continente, caracterizado por una persistente explotación de las áreas rurales y materias primas, manifestando relaciones antagónicas y de desequilibrio espacial entre el territorio y los centros fundacionales y/o ciudades capitales y expresando una clara dependencia con los centros de los países colonizadores y desarrollados”*<sup>40</sup>.

Santiago, desde mediados de siglo fue caracterizada, por la opinión especializada, como una ciudad en crisis, que se caracteriza por *“procesos de urbanización acelerados e irreversibles, crecimiento en extensión, discontinuo y fragmentado del entorno urbano y segregación espacial, social, económica y cultural de la población urbana”*<sup>41</sup> entre otros. Los efectos de dichos procesos se ejemplifican en contaminación atmosférica, congestión y caos en el transporte, entre otras consecuencias. Según el autor la Política de desarrollo urbano se define como *“el traslado ortodoxo del pensamiento económico liberal de manera directa y mecánica, al espacio urbano y se basa en la utilización a tope de las*

---

<sup>37</sup> Rosas Vera, José. Santiago de Chile 1973-1982. “Impacto de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en la estructura de la ciudad” (mimeo) P. 2.

<sup>38</sup> Ibid. P. 4.

<sup>39</sup> Ibid. P. 5.

<sup>40</sup> Ibid. P. 6.

<sup>41</sup> Ibid. P. 8.

externalidades, las economías de escala y aglomeración que ofrecen las ciudades más equipadas y con una mayor infraestructura”<sup>42</sup>. En cuanto a la renovación de las ciudades, la Política establece que se “legislará en beneficio de aquellos proyectos que promuevan la renovación de áreas deterioradas, especialmente en las Áreas Centrales y Centros Urbanos”<sup>43</sup>. Respecto de la vialidad urbana, “la inversión estatal y las Políticas, se orientarán a terminar los sistemas viales incompletos, a fin de optimizar el uso de la infraestructura existente”<sup>44</sup>.

Los fundamentos de la Política Nacional de desarrollo urbano se basan en cuatro variables:

- a) El nivel de urbanización del país: El estado debe garantizar una oferta eficiente de tierras urbanas.
- b) El proceso de desarrollo urbano logrado como consecuencia del desarrollo económico y social: Supone el desarrollo de centros urbanos y poblados mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas derivadas de la distribución de los recursos naturales del territorio y la apertura de los mercados externos.
- c) La economía social de mercado como el modelo elegido para la asignación de los recursos: Supone que las leyes de mercado operan activamente sobre la oferta y la demanda de bienes inmobiliarios y el suelo urbano.
- d) Consolidación del rol subsidiario del Estado: Supone que el rol del Estado está ligado a garantizar las condiciones de inversión de los privados en la infraestructura urbana.

La Política de desarrollo urbano “*intenta evitar la repetición de los errores provocados por la trayectoria histórica de los instrumentos de planificación en Chile*”.<sup>45</sup>

Las principales críticas que el autor hace a la Política Nacional de Desarrollo Urbano son, que las actividades y la inversión van a tender, dentro de una Economía de Mercado, a concentrarse en la ciudad principal o metrópolis, dado el conjunto de externalidades y economías de escala que presenta. Segundo, porque a nivel interno de las ciudades, el interés de lucro de los particulares, sobre los intereses generales de la comunidad, tenderá a orientar la acción y el desarrollo urbano hacia zonas de la ciudad que permitan mayor rentabilidad y dirigirán su oferta hacia sectores socio-económicos de la demanda que puedan acceder al precio o valor del suelo establecido.

A modo de resume, el autor señala que la inversión estatal en infraestructura urbana se ha orientado hacia los sectores medios y altos, que presentan un mayor dinamismo en desmedro de aquellos sectores deprivados materialmente.”*En resumen la distribución territorial de las actividades económicas y de las acciones de los agentes privados, están en gran medida condicionadas por la localización y acción de las inversiones públicas en obras de infraestructura y de las inversiones privadas urbanas, que tienden a apropiarse de dichas externalidades*”<sup>46</sup>.

Por su parte Antonio Daher, pese a reconocer el triunfo de la economía de mercado implementada en Chile, plantea su fracaso en el desarrollo urbano. Señala que en Chile en los 80 el Estado “*procedió a detonar dos procesos de importantes implicaciones*

---

<sup>42</sup> Ibid. P. 14.

<sup>43</sup> Ibid. P. 16.

<sup>44</sup> Ibid. P. 16.

<sup>45</sup> Pág. 17.

<sup>46</sup> Pág. 26.

urbanas. *Uno, la liberalización ortodoxa de la ciudad. El otro, la promoción de un modelo exportador de base predominantemente rural.*<sup>47</sup> El articulista da como antagónicos dichos procesos. Llega a la conclusión que el mercado urbano es estructuralmente imperfecto, donde la empresa privada administra mal los bienes libres asociados a “lo urbano”. El desafío es una concertación público privada que supere la confrontación entre planificación y mercado.

Por su parte, Pablo Trivelli en “Reflexiones en torno a la Política de Desarrollo Urbano, indica *“mostrar un conjunto de antecedentes teóricos que hacen poner en duda la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados a través de los medios definidos”*.<sup>48</sup> Comienza entregando los conceptos básicos y objetivos de la política nacional de desarrollo urbano. Hace un recuento de las ventajas y desventajas de la acción del Estado y privados en el mercado de suelos llegando a la conclusión que *“el fenómeno de la segregación está ligado en forma biunívoca con el mercado de suelos: los precios de la tierra definen las pautas de localización a las cuales pueden acceder los diferentes estratos, pero simultáneamente la implantación de estos en el espacio urbano contribuye a la determinación de los precios de la tierra.”*<sup>49</sup> El autor es escéptico en relación a que la libre operatividad del mercado de suelos pueda reducir las desigualdades y erradicar la pobreza. La idea que sustenta es que la *“necesidad de participación ciudadana en la formulación de políticas y planes de instituciones a diferentes niveles de agregación espacial.”*<sup>50</sup> Finalmente plantea que es el Estado el que tiene que tener un rol activo en las políticas de desarrollo urbano con el fin de salvaguardar el bien común.

Alfonso Raposo, intenta suministrar un marco de antecedentes sobre los problemas de aglomeración metropolitana en Santiago. Para cumplir este propósito considera necesario entre otras cosas: un bosquejo de los problemas relativos a la organización espacial del sistema socioeconómico nacional y al proceso de concentración metropolitana como contexto de los problemas intraecológicos de la aglomeración, algunas consideraciones sobre la situación actual y perspectiva futura de la práctica de la planificación urbana y regional y su respuesta frente a los problemas formulados y una formulación de hipótesis para orientar la planificación del desarrollo urbano.<sup>51</sup>

El crecimiento extensivo de la ciudad acarrea una serie de problemas no solo desde el punto de vista urbanístico, sino también de accesibilidad, tiempos de viaje, etc. Otro frente problemático de la dinámica urbana son los sectores de ubicación privilegiada pero deteriorados. Otra fuente de preocupaciones de orden ambiental es la desorganización visual ocasionada por distintos agentes de contaminación.

Uno de los conceptos más importantes para comprender como opera el sistema urbano es el de externalidades que *“alude al hecho de que ciertas actividades de cualquier agente privado o público del sistema urbano, genera efectos positivos (beneficios) o negativos (costos), tanto sobre la producción como el consumo, los cuales no aparecen reflejados en el sistema de precios.”*<sup>52</sup> Para el autor la planificación del desarrollo urbano

---

<sup>47</sup> Daher, Antonio. Op. Cit p.294.

<sup>48</sup> Trivelli, Pablo. Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano. en rev. EURE. Vol VIII, nº 22 P. 43.

<sup>49</sup> Ibid. p. 56

<sup>50</sup> Ibid. p 62.

<sup>51</sup> Raposo, Alfonso. La metropolización y las Políticas de Desarrollo Urbano- Regionales, en rev. AUCA, nº 37, 1979.p .15.

<sup>52</sup> Ibid. P. 19.



no podrá generar beneficios sociales si las externalidades dominan el funcionamiento de distribución urbana y las actividades que generan fuertes costos permanecen sub-controlados y sub-compensadas.

Una de las cuestiones centrales a dilucidar es crear “umbrales de equilibrio” entre la acción privada de gestión urbana y la racionalización prevista por la planificación estatal. Una de las críticas “positivas” a la planificación urbana es que lo que hay de bueno en la organización de la ciudad es en su mayor parte el resultado del funcionamiento espontáneo del mercado y que la planificación urbana con sus rígidas, burocráticas y simplistas zonificaciones, no han contribuido a generar un ordenamiento urbano satisfactorio, por el contrario, solo ha entorpecido la acción de los agentes privados, reduciendo así la riqueza de interacciones de las fuerzas de mercado y la natural organicidad urbana que de ellas resulta. Entre las hipótesis que el autor enumera para una reforma operativa de la planificación urbana y regional son: El desarrollo urbano no puede ser concebido como un proceso aislado en que se perciba la ciudad sólo como variable independiente, sin requiere una inserción en una estrategia integral del ordenamiento espacial de las actividades económicas. La planificación del desarrollo solo puede ser efectiva si se le otorga poder para desarrollar acciones en que no se omita el tratamiento estratégico de los procesos que operan a nivel de estructura social. Y el sistema de opciones de una planificación efectiva debe ser generado desde las comunidades regionales concretas y orientado a robustecer su poder para autodeterminar su vida.<sup>53</sup>

René Martínez señala que el crecimiento de la población urbana en Chile, ha tenido su correlato en la expansión territorial. A juicio del autor *“el patrón histórico y espontáneo de la localización aparece hoy incentivado por el modelo de economía social de mercado”*<sup>54</sup>. Señala que el problema más serio en la actualidad es la contaminación atmosférica. Indica que a pesar del imperio del libre mercado, los mismos agentes privados piden la intervención del Estado en la construcción de viviendas. *“En una hipótesis positiva, Santiago tendrá solamente un área doble de la actual.”*

Rafael Pino advierte que, las premisas del urbanismo economicista señala que *“las expansiones de Santiago debe realizarse sobre los faldeos cordilleranos, ( Desde la Dehesa, considerada óptima, hasta Puente Alto), donde los terrenos son artificialmente más caros, donde la especulación con la tierra se hace sentir con más fuerza, donde el costo de construir y urbanizar es mayor y donde, finalmente, la expansión urbana terminará por eliminar la vasta red de canales de regadío que sirven el área agrícola sur-poniente.”*<sup>55</sup>

En cuanto a la remodelación urbana y específicamente el deterioro de las áreas centrales el autor plantea evitar el descenso en la calidad de los barrios, a través de entre otras medidas, congelar el avalúo de bienes raíces por períodos específicos. Finalmente el autor señala que las políticas de *“expansión, renovación y estructuración urbana, hay que entenderlas, como un proceso sistémico inserto en el marco global de la estrategia de desarrollo que utiliza el mercado como instrumento fundamental para la asignación de los*

---

<sup>53</sup> Ibid. P. 23.

<sup>54</sup> Martínez, René. “Santiago metrópolis en crisis”. En rev. AUCA, nº 37, 1979. P.10.

<sup>55</sup> Pino, Rafael. “Consideraciones para una política de crecimiento y estructura urbana”. En rev. AUCA, nº 37, 1979.

*recursos y que reconoce el derecho a la libre elección de los particulares sin más restricciones que las que exige el bien común*".<sup>56</sup>

Los Urbanistas se preguntan en un debate realizado por revista AUCA si los límites urbanos constituyen en el marco de la economía de mercado **instrumentos caducos**. La mayoría de los Planificadores insisten en la necesidad del ente regulador en materia de crecimiento y desarrollo metropolitano.

Pastor Correa plantea "indefensa de principios éticos que tiene como finalidad última el bien común de las personas"<sup>57</sup>. Patricio Gross Plantea la necesidad de un organismo regulador efectivo que se preocupe de los aspectos cualitativos del crecimiento de la ciudad.

Por su parte, J. Rodríguez plantea que lo más positivo sería "en este sentido, elaborar alternativas a corto y mediano plazo en función de los condicionantes de desarrollo nacional, de las formas y medios de apropiación del espacio, de las formas y unidades de ordenación, como un medio de calibrar su viabilidad".<sup>58</sup>

En el mismo sentido, Juan Honold señala que en todas las economías hay por lo menos un cierto grado de manejo del uso del suelo.

#### **4.2 La crítica a la ciudad del libre mercado en los años '90. (a modo de conclusión)**

Desde el pensamiento urbanístico contemporáneo se reconocen ciertas visiones críticas que pueden considerarse los ejes principales de la reflexión en torno a las transformaciones del espacio urbano en el marco de la implantación del neoliberalismo. Un área de trabajo relevante resultan ser la crítica al modelo de crecimiento en extensión de Santiago, asociado al descontrol de la expansión metropolitana a propósito de la desregulación del mercado del suelo urbano<sup>59</sup>. Ello ha generado un crecimiento urbano difuso, que adquiere una forma de archipiélago que reemplaza la tradicional imagen de la expansión tipo 'mancha de aceite'. Otro elemento significativo es el análisis del creciente proceso de segregación urbana que puede apreciarse entre y en las comunas del Gran Santiago. Del mismo modo se ha buscado caracterizar la nueva configuración urbana metropolitana como un modelo de crecimiento policéntrico, con la consolidación de nuevos subcentros metropolitanos; un creciente proceso de

---

<sup>56</sup> Ibid. pág 44.

<sup>57</sup> VVAA. Debate revista AUCA. AUCA, nº 37, 1979.P. 50

<sup>58</sup> Ibid. P. 54.

<sup>59</sup> Desde la dictación del Decreto 420, bajo el gobierno militar, que abrió el radio urbano, eliminando el límite urbano / rural, se ha mantenido una política de incremento constante de terrenos declarados, de hecho o potencialmente, urbanos (de 45.000 a 102.000 há el Decreto 420), con una leve disminución a la aprobación del Plan Regulador Metropolitano el año 1994, pero aumentado inmediatamente por el Plan Regulador de Chacabuco; y luego las Zoduc incluyen 8.000 há sin restricción y 12.000 adicionales con restricción (cabe destacar que de estas 20.000, en 6 años, se han desarrollado efectivamente sólo 1.500 há); posteriormente la extensión de esta modalidad de las Zoduc a todo el territorio nacional incorporará, sólo en la Región Metropolitana, otras 25.000 há adicionales. "Es sabido que la gestión inmobiliaria busca terrenos periféricos de bajo equipamiento, baja capacidad de carga (coeficiente de edificación) y por lo tanto de bajo valor, pero que, al aumentarse sus condiciones de edificación, entrar al mercado con un valor de venta exponencialmente más alto (las estadísticas de los últimos años lo demuestran con altas cifras de construcción en las periferias urbanas y bajísimas en las áreas consolidadas, a pesar de su bajo aprovechamiento con edificaciones antiguas de un piso)". En Márquez, Jaime. "Una modificación a la ley GUC, para eliminar el planeamiento territorial" p. 2 s/r.

suburbanización, tanto asociado a las elites (parcelas de agrado) como a los nuevos conjuntos de vivienda social ubicados en la periferia extra radial y la consecuente polarización social asociada a la distribución de la población en función de los valores del suelo metropolitano.

La literatura producida en la década del noventa reconoce, en suma, que el acontecimiento más evidente desde el punto de vista político-económico que afectó el desarrollo de las ciudades actuales, es la transición del modelo fordista-desarrollista, regido por el Estado y el sector público, al modelo postfordista o de acumulación flexible<sup>60</sup>, en el cual toma protagonismo el sector privado.

*“Los cambios que están llevando a la configuración de esta “otra ciudad” pueden ser entendidos como el resultado de una evolución en la que el nuevo impulso de modernización capitalista reproduce y transforma a la ciudad industrial- desarrollista...”*<sup>61</sup>

Este fenómeno ha conformado la base y origen de las transformaciones territoriales, espaciales y sociales de la ciudad, incidiendo por lo tanto directa e indirectamente en la desarticulación de la institucionalidad urbanística que antecede a la revolución neoliberal. Lo que interesó profundizar acá es la historia del desarme teórico y práctico del urbanismo de viejo cuño y la completa sumisión doctrinaria y política del campo disciplinario del urbanismo frente a la ideología neoliberal. Es a lo largo de este proceso de mutación que las ciudades Latinoamericanas han demostrado un proceso evolutivo que cada vez se asemeja más al modelo de ciudad que se han impuesto las grandes aglomeraciones urbanas Norteamericanas. Es así como algunos autores han reconocido en Santiago de Chile el ejemplo de la nueva urbanización difusa que caracteriza el modelo de capitalismo desregulado<sup>62</sup>, cuyo caso paradigmático es la Gran Aglomeración Metropolitana de Los Ángeles, California.

De esta forma las transformaciones territoriales-espaciales que emergen a partir de la fuerte influencia que ha tenido el nuevo modelo postfordista en el ámbito morfológico de la ciudad, han sido estudiadas en cuanto a su crecimiento y redistribución espacial. A su vez, se ha intentado aun preliminarmente caracterizar el impacto cultural e identitario de las nuevas modalidades de expansión urbana. Para el caso de Santiago de Chile las nuevas formas de suburbanización asociadas a la vivienda social, han fragmentado los antiguos imaginarios de ciudad pública y de centralidad y periferia. Del mismo modo nuevas aproximaciones intentan caracterizar una nueva cultura de la pobreza en la metrópolis, que ha sido definida entre otras formas como “los pobres con techo”, “subproletariado urbano”, “tribus urbanas”, etc.

---

<sup>60</sup> Harvey, David. “La transformación económico-política del capitalismo tardío en el siglo XX”, en **La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural**, Amorrortu, B.Aires, 1998. pp.141-222.

<sup>61</sup> De Mattos, Carlos; “Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad?”; **Revista de Sociología y Política n. 19** Curitiba nov. 2002

<sup>62</sup> Ver entre otros a Portes, Alejandro. “**La ciudad de todos o la ciudad de los que la merecen**”. Working paper series 02. Center for the Study of urbanization and internal migration in developing countries; University of Texas at Austin, 2003; y a Remedi, Gustavo. **La ciudad latinoamericana SA, o el asalto al espacio público**. En web (s/r)

Un detallado análisis del caso Los Ángeles se encuentra en Soja, Edward. **Thirdspace. Journey to Los Angeles and other real and imagined places.**, Blackwell, Oxford, 1996.

*“¿Cómo podría caracterizarse entonces esta “otra ciudad”? En lo esencial como una ciudad dinámica reticular, socialmente caracterizada por la persistencia de una polarización que redunde en la intensificación de una segregación residencial ya visible en el periodo anterior y territorialmente por una continuada dilatación dispersa y discontinua del Área metropolitana de Santiago, cuya mancha urbana desborda sus límites y desdibuja su morfología, conformando una estructura poli céntrica de fronteras móviles y marcada por la aparición fragmentaria de un conjunto de artefactos que juegan un papel central en la estructuración del espacio urbano y en la jerarquización de su paisaje e imagen.”<sup>63</sup>*

Interesó analizar históricamente en qué medida esta nueva configuración urbana responde a la matriz neoliberal instalada en la década de 1975-1985. ¿En qué medida estos actores, dispositivos y los discursos estudiados engendraron la ciudad que hoy día vivenciamos?

Analizando los discursos y dispositivos, resulta de interés reconocer como la adopción mecánica de la ideología neoliberal en materia de ordenamiento territorial y urbano, desarticula la institucionalidad de la planificación urbana connatural al modelo de desarrollo ‘hacia adentro’, por considerarla un obstáculo a la iniciativa privada en materia de desarrollo urbano.

Desde el discurso neoliberal se consideró a la planificación urbana como un conjunto de dispositivos de intervención del estado sobre el desarrollo ‘natural’ de la ciudad, que sólo han contribuido a la ineficiencia e ineficacia de la economía urbana. Del mismo modo, se responsabiliza a la práctica urbanística del caos que aqueja las ciudades hacia fines de los sesentas.

Por estas y otras razones, el discurso teórico de los neoliberales se concentra principalmente en propugnar la retirada de todo agente de intervención externo (en especial el estado y la planeación) de las dinámicas propias de la economía urbana. De este modo se asume la ciudad como un ‘área natural’ que crece de forma espontánea, como lo sostuvieran hace décadas los ecólogos de Chicago. De este modo se plantea una retirada del sector público y se inaugura una política de ‘laisses faire’ en materia de desarrollo urbano.

Bajo esta lógica, *“el centro de gravedad de esta concepción del desarrollo urbano se sitúa principalmente en el mercado del suelo. Su operatoria pasa a constituirse en el proceso rector según el cual se conformará el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano. El uso del suelo irá definiéndose así por la rentabilidad de las actividades, asociadas a sus requerimientos de localización.”<sup>64</sup>*

La Política Nacional de Desarrollo Urbano dictada en 1979, establecía el fin del límite urbano, propugnado por la vieja planeación, y declaraba al suelo urbano como bien no escaso. De este modo, se incentivó la incorporación ‘espontánea’ de suelos agrícolas al uso urbano.

---

<sup>63</sup> De Mattos, op.cit.

<sup>64</sup> Raposo, Alfonso. **Planificación urbana y administración local en el marco de la modernización del estado**. Ed. U. Central, Stgo. 1995, p.10

Del mismo modo, tanto las lógicas de zonificación, como las de distribución de la población de acuerdo a criterios de orden socio-económico o de densificación, quedan supeditadas a los criterios de rentabilidad que establece el mercado.

Como sea, el rol protagónico en materia de desarrollo urbano queda en manos del sector privado en particular en los agentes que actúan en el mercado inmobiliario. El sector público queda relegado, por un lado, a la generación de marcos regulatorios adecuados que garanticen y promuevan el natural desenvolvimiento de los privados en el mercado urbano; y por otro, a ejercer un rol subsidiario en el materia de vivienda social.

Del mismo modo, al desinstalarse la maquinaria institucional y normativa del urbanismo sesentista, la idea de "Proyecto urbano", como utopía y anticipación, que caracterizó el accionar público en las décadas del modelo nacional-desarrollista', se esfuma en el marco del modelo de libre mercado, quedando como asunto de nostálgicos o de contrarrevolucionarios.

El mundo académico asociado al urbanismo, sintió de igual modo el impacto de la revolución neoliberal. La crisis de escuelas y departamentos, la drástica disminución de las plantas y los recursos, mas la intervención militar en la administración universitaria debilitaron el último frente donde el urbanismo aun podía decir algo<sup>65</sup>.

Por ejemplo, el Departamento de Estudios y Planificación Urbano-regionales (DEPUR) de la Universidad de Chile, se vio duramente afectado durante los años de la reestructuración neoliberal. La década 1975- 1985 *"fueron años difíciles para el DEPUR, algunos académicos abandonaron voluntariamente la Universidad, en tanto muchos otros fueron obligados a hacerlo. Se inició el desmontaje de los grupos académicos, reduciéndose a su más mínima expresión"*

---

<sup>65</sup>” En Pavez, María Isabel. **La institución del Urbanismo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad de Chile(1928-1988)**, FAU, Universidad de Chile, 1992, Santiago, p.64

## BIBLIOGRAFÍA

Cavallo, Ascanio et alt. **La Historia oculta del Régimen militar**. Ed De Bolsillo, Santiago, 2003

Collier, Simon et alt. **Historia de Chile (1808-1994)**. Cambridge University Press, 1999.

Daher, Antonio. "neoliberalismo urbano en Chile", Revista de Estudios Públicos" s/f

De La Puente, Patricio et alt.. "Un marco conceptual para la definición del hábitat residencial urbano" DT nº 1, U. de Chile, Santiago, 1989

De Mattos, Carlos; "Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad?"; **Revista de Sociología y Política n. 19** Curitiba nov. 2002

Harberger, Arnold. "notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad. RE. AUCA nº 37. Santiago, 1979

Kast, Miguel. "El uso de suelo por las ciudades", en rev. AUCA nº 37. Santiago, 1979

López, Marco Antonio. "Expansión de las ciudades". En Revista EURE Vol. VIII nº22

Martínez, René. "Santiago metrópolis en crisis". En rev. AUCA, nº 37, 1979.

Massone, Claudio. "Decreto 420 Planificación Urbana". En **Juan Parrochia, premio nacional de urbanismo, 1996**

MINVU. Fundamentos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile , 1979. Revista EURE, Vol. VIII, nº 22

MINVU Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979. Rev. AUCA nº37, 1979

Carlos Ossa y Nelly Richard. **Santiago Imaginado**. Armando Silva Editor, Santiago, 2004.

Pavez, María Isabel. **La institución del urbanismo en la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (1928-1988)**, FAU, U Chile, 1992.

Rodríguez, Alfredo. **Para una ciudad democrática**, Ed. SUR, 1983

Raposo, Alfonso. **Planificación urbana y administración local en el marco de la modernización del estado**. Ed. U. Central, Stgo. 1995

Raposo, Alfonso. La metropolización y las Políticas de Desarrollo Urbano- Regionales, en rev. AUCA, nº 37, 1979

Richard, Nelly. **Residuos y metáforas. Ensayos sobre crítica cultural en el Chile de la Transición**. Ed. Cuarto Propio, Santiago, 2001

Rosas Vera, José. Santiago de Chile 1973-1982. "Impacto de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en la estructura de la ciudad" (mimeo)

Silva, Eduardo. "la política económica del régimen militar chileno durante la transición: del neoliberalismo radical al neoliberalismo pragmático" En Drake, Paul y Jaksic, Iván. **El difícil camino hacia la democracia en Chile**, ed FLACSO, Santiago, 1993

Soja, Edward. **Thirdspace. Journey to Los Ángeles and other real and imagined places.** , Blackwell, Oxford, 1996

Trivelli, Pablo. Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano. en rev. EURE. Vol VIII, nº 22

Valenzuela, Arturo "Los militares en el poder: la consolidación del poder unipersonal", En Drake, Paul y Jaksic, Iván. **El difícil camino hacia la democracia en Chile**, ed FLACSO, Santiago, 1993