

CIUDAD, GLOBALIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE EN CHILE

Francisco Sabatini, Juan Escudero, Sandra Lerda

Las relaciones entre ciudad, globalización y medio ambiente son una vía de doble mano: por una parte, la globalización trae aparejadas pautas de consumo y patrones culturales que transforman el territorio y el medio ambiente urbano; y por otra parte, el deterioro ambiental y funcional de las ciudades chilenas puede llegar a comprometer la calidad de nuestra inserción en los circuitos económicos internacionales. Analizaremos esta relación de doble mano en términos de diagnóstico para luego proponer una serie de recomendaciones de acción. El diagnóstico está referido especialmente al caso de Santiago. En buena medida, los fenómenos que suceden en los demás centros urbanos del país constituyen una réplica en menor escala de lo que sucede en la capital.

Globalización económica y cambios en la ciudad

La economía chilena viene creciendo persistentemente a tasas promedio del orden del 7 por ciento anual, desde hace más de diez años, mientras que la población lo hace a un ritmo aproximado de 1.6 por ciento. Paralelamente, Chile ha fortalecido su inserción en los flujos internacionales de comercio, lo cual se refleja en el crecimiento de la relación exportaciones/producto, que hoy alcanza a casi un 40 por ciento. La evolución de la economía nacional hacia la globalización y el aumento del ingreso per capita vienen acompañados de cambios territoriales y en los patrones de consumo de la población.

El aumento de las exportaciones mineras, agrícolas, forestales y pesqueras, todas actividades vinculadas a los recursos naturales disponibles a lo largo del territorio nacional, ha producido un crecimiento conjunto de la región urbana

central en torno a Santiago y de las principales ciudades capitales de regiones. Esta realidad revela un cambio en el esquema histórico tradicional de concentración territorial del crecimiento económico; ligado a economías regionales monoexportadoras. Tanto en la fase primario-exportadora del siglo pasado y comienzos del actual, como en la de industrialización por sustitución de importaciones, los efectos de la inserción chilena en la economía internacional se hacían sentir en forma concentrada en el territorio. Hoy, en cambio, se expanden distintos rubros de exportación involucrando, en diferente ritmo, a todas las regiones y sus capitales.

La inserción internacional de la economía chilena ha significado cambios en los patrones culturales y de consumo, con implicancias preocupantes de deterioro funcional y ambiental de las ciudades. El aumento del nivel de vida parece ir acompañado de disminución en la calidad de vida. Estos cambios son de cuatro tipos:

- En términos de patrones de consumo, se cuenta el aumento y diversificación de la demanda de bienes y servicios y la oferta de una mayor variedad y mejor presentación de los productos, todo lo cual implica incrementos en la generación per cápita de residuos, impactando la calidad ambiental urbana.

En Santiago, se generan actualmente 0.87 kgs diarios de basura doméstica por habitante, mientras que hace ocho años la producción per cápita era de 0.67 kgs (Universidad de Chile, 1995).

- La globalización también ha implicado, a través de procesos imitativos de consumo, un crecimiento explosivo en la tenencia y en el uso del automóvil en las ciudades.

Mientras en 1977 había 59.8 vehículos por cada mil habitantes en Santiago, en 1991 esta cifra alcanzó a 89.6, lo que implica un crecimiento de un 50 por ciento de la tasa de motorización (SECTRA, 1991). En cuanto al uso, se estima que la cantidad total de kilómetros recorridos por los autos durante una hora punta de la mañana de un día de trabajo, habrá subido en 1997 respecto de 1991 en un 78 por ciento (Escudero y Lerda, 1995).

- Otros cambios en los patrones culturales que afectan el uso del espacio urbano son la disminución del tamaño de los hogares, el aumento del número de hogares en relación con la población y la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo.

En cuanto al tamaño de los hogares, la disminución fue de un 20 por ciento entre 1977 y 1991 (SECTRA, 1991). El aumento del número de hogares se debe, en medida importante, al mayor peso que adquieren hogares uniparentales y unipersonales. Por último, el cambio del rol de la mujer en la sociedad y los nuevos patrones de consumo y de aspiraciones materiales son factores que impulsan el aumento del número de hogares en que ambos cónyuges trabajan. La fuerza de trabajo crece por sobre el crecimiento de la población. •

De tal forma, para una misma cantidad de población hay mayor volumen de fuerza de trabajo y un mayor número de hogares de menor tamaño. Los intercambios y los viajes diarios se ven, así, incrementados proporcionalmente por sobre el crecimiento demográfico.

- El aumento de la motorización se relaciona con un cuarto cambio en los patrones de consumo favorecido por la globalización: los patrones de urbanización han variado hacia un reforzamiento del modelo anglo-sajón de la ciudad-jardín y, especialmente en los últimos años, hacia la suburbanización y la descentralización relativa de servicios y comercios alrededor de los «malls».

La modalidad de suburbanización predominante en Santiago y la mayoría de las ciudades chilenas ha sido históricamente la de tipo «monolítico» o de expansión continua de la mancha urbana. Es una tendencia que se ha mantenido durante el periodo de apertura de la economía e incluso se acentuó desde fines de los años 70 con la aplicación de una serie de políticas urbanas ultra-liberales, especialmente la de suelo urbano. Desde 1979 ha tenido lugar una acelerada expansión especulativa sobre la periferia contigua de la ciudad estimulada por esas políticas.¹

Otras dos formas de suburbanización se agregaron a la monolítica con la apertura económica y especialmente durante la actual fase de expansión económica que se inició en 1985: el crecimiento de ciudades menores cercanas a Santiago y las «parcelas de agrado».

El crecimiento de ciudades menores dentro de la llamada Macro Región Central ha estado asociado con la economía de exportación de base agrícola (Soler y Rubio, 1990) y, más recientemente, con la descentralización de funciones residenciales y productivas, llegando a conformar virtualmente una región urbana central en torno a Santiago (Sabatina, Soler y Lerda, 1995).

Las parcelas de agrado corresponden a un fenómeno que escapa a la planificación urbana en la medida que consisten en el aprovechamiento de un resquicio legal relacionado a la subdivisión de predios agrícolas. La multiplicación de las parcelas está ocurriendo en varias de las capitales regionales y provinciales de Chile.

En términos ambientales y de funcionalidad urbana, ambas formas de suburbanización son muy distintas. Las dos significan crecimiento urbano en extensión sobre terrenos de aptitud agrícola, pero en grados diferentes. Las parcelas de agrado representan una forma de desarrollo urbano que asigna un mínimo de cinco mil metros cuadrados a cada familia, mientras que el crecimiento de pueblos y ciudades menores se realiza con estándares de ocupación de suelo por familia más propios de una ciudad.²

Otras diferencias entre las parcelas de agrado y el crecimiento de ciudades se refieren a los equipamientos e infraestructuras urbanas y a la segregación social. Mientras que en la ciudad el crecimiento puede ser acogido, mal o bien, con los equipamientos e infraestructuras existentes o con su ampliación, en las zonas de parcelas no existen aquéllos, por lo cual es posible anticipar una fuerte presión futura por la provisión estatal de vialidad y servicios públicos.

Las parcelas corresponden a la autosegregación de familias de ingresos altos y medios en una nueva escala: no son una mera autosegregación residencial, sino que tienden a constituirse en «sistemas de vida» en que la vivienda se complementa con una serie de servicios privados asociados a la capacidad de pago, como comercios y escuelas. Una verdadera ciudad informal de los ricos, en contraposición a la realidad de heterogeneidad social y diversidad funcional de las ciudades y pueblos.

Estos nuevos fenómenos de suburbanización, asociados al fenómeno de la segunda vivienda para las familias de altos ingresos/dependen directamente del uso intensivo del automóvil particular.

De esta forma, los cuatro cambios en los patrones culturales mencionados han resultado en que la tasa de generación de viajes por hogar haya aumentado en el Gran Santiago un 44 por ciento entre 1977 y 1991, llegando este último año a casi 8 viajes diarios por hogar, una cifra comparativamente muy alta a nivel internacional.³ A su vez, la partición modal de los viajes ha variado notoriamente en favor del automóvil. Mientras que en 1977, sólo un 9.8 por ciento de los viajes se realizaban en auto, en 1991 ese porcentaje llegó a 15.8 por ciento (SECTRA, 1991).

El efecto del fenómeno de las parcelas de agrado no está incluido en estas cifras referidas tan sólo a la ciudad «monolítica» (Gran Santiago).

El crecimiento desenfrenado de las ciudades, bajo modalidades como las descritas, contribuye al debilitamiento de las identidades territoriales y a la pérdida del sentido de comunidad, los que están asociados al compromiso con la calidad ambiental del medio en el cual se vive. Este tipo de efectos urbanos de la globalización representa problemas que, por no ser apremiantes ni de vertiginosa evolución, son postergados o simplemente olvidados cuando se discuten las políticas urbanas. Sin embargo, su importancia es significativa desde el punto de vista de las cualidades y defectos que presentan las ciudades como instrumentos de inserción global del país.

Deterioro ambiental urbano y rol de las ciudades en la inserción global

El deterioro funcional y ambiental de las ciudades, en la medida en que incide negativamente sobre los seres humanos que participan de las diferentes actividades productivas, es deterioro de la competitividad internacional de la economía nacional. No siempre resulta fácil reconocer la cadena causal que vincula la calidad de las ciudades con la inserción global. Hay numerosos ejemplos de ciudades que nos atreveríamos a calificar como calamitosas desde un punto de vista ambiental y que, sin embargo, desempeñan roles de vanguardia en el establecimiento y gestión de las relaciones internacionales de sus respectivas economías.

¿Cómo poder entonces argumentar que el deterioro urbano resta competitividad y posibilidades de inserción a los países? Hay dos claves para responder a esta pregunta. La primera se relaciona con la perspectiva temporal: los efectos de la calidad ambiental urbana sobre la inserción global, sean negativos o positivos, se manifiestan en horizontes de tiempo más mediatos que inmediatos. La racionalidad económica marginalista y la debilidad de la planificación urbana —debilidad al menos en lo referente a su baja capacidad de anticipación e influencia sobre el futuro— nos hacen perder de vista la conexión entre lo que hacemos hoy y la ciudad que emergerá en un futuro no tan lejano.

Una buena forma de recuperar este sentido mínimo de historicidad es enfatizar los logros de la planificación, que han existido y han dejado su impronta en la ciudad. ¿Qué sería hoy de Santiago si los planificadores urbanos —que luego fueran tan

vilipendeados—no hubieran propuesto el Anillo de Circunvalación y subcentros asociados en el Plan Regulador Intercomunal de Santiago de 1960? Treinta y cinco años después estamos asistiendo a la completación del anillo y al surgimiento de dichos subcentros. Por cierto, estas realizaciones no están exentas de carencias y dificultades pero constituyen la expresión real y el soporte de la planificación urbana para influir sobre la ciudad futura.

¿Quién en Chile está pensando nuestras ciudades en 50 años más o, incluso, en 20 años más? Lamentablemente, hay sólo miradas parciales: las convencionales de los planificadores que se imaginan la ciudad futura en sus relaciones y nuevas complejidades, pero que poco pueden decir sobre cómo transitar desde la situación actual a ese ideal. Al mismo tiempo que se aprueba, el nuevo Plan Regulador Metropolitano (1994) queda ya, en cierta medida, obsoleto: la dinámica de la suburbanización que resulta de la multiplicación de las parcelas de agrado lo había desbordado antes que naciera. Los planificadores de las obras públicas y, muy especialmente, de la vialidad, tienen una mirada de futuro que es, sin embargo, inevitablemente sectorial. No pueden ni les corresponde sustituir la perspectiva más integral de desarrollo urbano que hoy echamos de menos. La vialidad es importante, es «estructurante», pero falta definir objetivos urbanos en ámbitos tan diversos como los de conservación del patrimonio urbanístico y de segregación social.

La segunda clave es adoptar el punto de vista del habitante urbano que busca poner su energía creativa y de trabajo al servicio del bienestar propio y familiar, así como al servicio del desarrollo social y económico de su país. ¿Cuáles son las variables claves para que ese habitante de la ciudad pueda sacar el máximo provecho de sus energías y capacidades?

Es de amplio reconocimiento la importancia que tiene el factor recursos humanos en la globalización. Los países desarrollan ventajas comparativas dinámicas, entre las que destacan la calidad de su mano de obra, la capacidad empresarial y de gestión, y la creatividad y capacidad de innovación. De esta forma, se pueden potenciar las ventajas comparativas tradicionales, basadas en la abundancia relativa de los factores de producción (mano de obra, recursos naturales y capital).

La competitividad «espúrea», según CEPAL, es precisamente aquella que descansa en explotar ventajas comparativas naturales o laborales y que tiene, como denominador común, el carcomer, la misma base en que se asienta. Es espúrea también por su falta de estabilidad de solidez. Existe hoy pero puede desaparecer.

cer mañana. Depende de factores externos, ajenos a nuestro control. La competitividad «sistémica», en cambio, es producto de nuestro trabajo y de nuestra creatividad. Depende de nosotros, de nuestra organización social, considerada ésta en todas sus dimensiones principales: económica, cultural, política y territorial. Incluye la explotación de los recursos naturales.

En términos territoriales, la competitividad sistémica de un país es, por una parte, la competitividad de sus regiones o sistemas sociales regionales y, por otra, la competitividad de sus ciudades, también entendidas como sistemas sociales. La competitividad espúrea, en cambio, consiste en sobreexplotar los recursos naturales y humanos que hay en regiones y ciudades con una visión de corto plazo, desentendiéndose del deterioro de los sistemas socio-territoriales región y ciudad.

Una ciudad competitiva es aquella que facilita el despliegue de las capacidades humanas y que reduce los factores que las obstaculizan. Como centro de innovación y de gestión de negocios, la «buena» ciudad provee calidad ambiental, información, conectividad e interacción física. Como aparato productivo y económico, la ciudad provee cercanía física entre las personas y actividades, por lo demás un tradicional elemento constitutivo de las economías de aglomeración.

Si la ciudad que surge en el marco de la globalización es hostil, contaminada, congestionada, ruidosa y con sistemas de comunicación ineficientes, entonces contribuirá a elevar el nivel de *stress* de la población, comprometiendo su salud y su productividad. Esta es una realidad que afecta no sólo a la élite empresarial y profesional más directamente conectada a los nuevos negocios y las nuevas políticas públicas. Afecta también a los trabajadores, a los estudiantes que construyen la capacidad futura de competitividad y, en general, a toda la población que, directa o indirectamente, hace posible que la «máquina urbana» funcione y entregue una calidad de vida razonable a sus operadores e inquilinos. El mismo criterio con que el Banco Mundial ha justificado su línea de trabajo en vivienda urbana —trabajadores que tienen un alojamiento adecuado son más productivos económicamente— debemos aplicar a las ciudades.

De esta forma, las ciudades que proporcionan una mejor calidad de vida posibilitan incrementar la calidad de los recursos humanos disponibles para el proceso de inserción internacional competitiva. Una ciudad que proporciona tiempo libre, tiempos de viajes reducidos, facilidad de comunicaciones, espacios para recreación y oportunidades para el contacto social y el ejercicio de la creatividad, contribuye

a preservar la salud física y mental de sus habitantes que, a su vez, podrán ejercer todo su potencial productivo.

Sin embargo, el deterioro ambiental está desigualmente distribuido espacial y socialmente en Santiago. Los grupos pobres viven en medio ambientes más contaminados y tienen, además, menos alternativas y recursos para protegerse del deterioro ambiental.

Por otra parte, ciudades ambientalmente deterioradas reflejan una baja de capacidad de gestión. Esta es una dimensión simbólica de la relación entre ambiente urbano e inserción global. ¿Cuánto pueden argumentar los chilenos sobre sus capacidades de gestión, de creatividad, de innovación y de eficiencia mientras lo hagan desde ciudades, como Santiago, que asisten a un rápido deterioro de sus variables funcionales y ambientales principales? El que ese deterioro no alcance los niveles alarmantes de muchas otras ciudades, no es una respuesta satisfactoria.

Nuestra fuerte dependencia de la explotación de recursos naturales es un lastre de «espureidad» dentro de los avances logrados en la inserción global. El deterioro de la calidad de vida y de la sustentabilidad ambiental de nuestras ciudades es otra expresión de competitividad espúrea. Y es un indicador indesmentible.

Recomendaciones de política

Las ciudades son escenarios de intercambio, son sistemas que funcionan tomando insumos del entorno (materia y energía) para transformarlos, generando productos para el consumo humano y devolviendo desechos al medio natural. La ciudad sustentable es la que realiza este proceso a un mínimo costo, tanto en términos de gasto de materia y energía, como en términos de los residuos que genera. Esta es una verdad simple que muchas veces queda oscurecida por tanta complejidad y dinamismo asociados al hecho urbano.

La visión predominante de las ciudades tanto en Chile como a nivel internacional ha sido la de enfatizar el tamaño urbano como la fuente de los problemas. En términos ambientales, es innegable que el tamaño y la cantidad, especialmente a partir de ciertos umbrales, puede desencadenar procesos de deterioro más o menos rápidos de los ecosistemas.

Sin embargo, la relación entre tamaño y problemas urbanos no es directa ni simple. Está mediada por otras dimensiones del sistema urbano como la misma acción volitiva del hombre que habita la ciudad, incluidas de manera muy destacada las políticas públicas. La ciudad, como sistema social, no puede ser reducida tan sólo a una dimensión cuantitativa, demográfica, territorial y económica. Es también información, interacción social, innovación y capacidad de acción.

Tanto o más importante que el volumen del uso o la demanda que recae sobre el medio natural, es la forma y el ritmo en que aquél o aquélla se despliega sobre el espacio y sobre el tiempo, las dos dimensiones centrales que estructuran tanto los fenómenos sociales como los ambientales. De hecho, la aseveración que fundamenta las recomendaciones de política que ofrecemos aquí es que la forma o estructura urbana de Santiago —centralizada, de baja densidad y con una gran escala de segregación social y de usos— contribuye al deterioro urbano y ambiental de la ciudad.

Desde esta perspectiva de la forma urbana, se enfatiza la falta de conciencia sobre el fundamento ecológico y el carácter sistémico de las ciudades. El predominio de una racionalidad instrumental organizada en mecanismos decisorios lineales entre los actores que «hacen ciudad» —tanto las familias como los organismos públicos, pasando por las empresas— es causa fundamental de la persistencia de decisiones y conductas que llevan a mayores problemas y nuevas crisis urbanas (Rueda, 1994). Algunas de las relaciones entre forma urbana y problemas urbanos y ambientales pueden resultar evidentes, como aquella entre baja densidad y extensión de los viajes diarios. Sin embargo, otras relaciones no lo son, como las que existirían entre la escala de la segregación y los problemas sociales, tales como la delincuencia o la deserción escolar, o las relaciones entre forma urbana, por una parte, y conciencia ambiental e identidades territoriales, por otra (Lerda y Sabatini, 1995).

Los factores explicativos que subyacen a esta perspectiva conceptual son básicamente tres, relacionados con el debilitamiento de tres valores o principios urbanos esenciales:⁴

Un factor funcional. Una estructura urbana centralizada, poco densa y segregada a gran escala, produce dificultades serias en la interacción funcional entre actividades que es propia de la economía y la vida urbana. Este factor se relaciona con el valor urbano de la cercanía y la interacción rápida y flexible entre actividades.

Un factor social. Una estructura urbana que organiza sus grupos sociales en forma tan segregada espacialmente como en el caso de Santiago, dificulta la interacción

entre gentes de orígenes y oficios diversos, facilitando el debilitamiento o la desintegración del cuerpo social. Este factor se relaciona con el valor de las ciudades como espacio de libertad individual y de encuentro entre gentes diversas.⁵

Un factor cultural. Una estructura urbana organizada en zonas «funcionales» homogéneas, como las que promueve la planificación urbana, resta posibilidad a los actores urbanos para que sean confrontados con los efectos indirectos de sus acciones (externalidades), ya que dicha segregación espacial y la zonificación los «exportan» fuera de cada zona al resto de la ciudad. De esta forma, se debilita la conciencia sobre el carácter sistémico de la ciudad (la multiplicidad de efectos que tiene cada acción) y sobre su base ambiental (la demanda energética y producción de desechos de cada actividad). Por otra parte, el predominio de una racionalidad instrumental y lineal dificulta la formación de un sentido de identidad territorial.⁶ La transgresión al tiempo lineal de la economía y del trabajo es esencial en la formación de un sentido de comunidad (Giannini, 1993). Y esa transgresión es difícil que ocurra en ciudades tan segregadas como Santiago, y con pocos lugares de encuentro en que puedan integrarse los diversos grupos sociales más allá de las relaciones jerárquicas del trabajo. Este factor se relaciona con el valor social subjetivo de los espacios urbanos, con la identidad territorial.

Hemos señalado que los efectos espaciales y ambientales de la globalización sobre las ciudades tienen a su vez impactos sobre las propias condiciones de competitividad internacional del país. Decíamos que en el corto plazo, a lo mejor, el circuito no se revela tan claramente; sin embargo, en el mediano y largo plazo, globalización, forma de la ciudad y medio ambiente urbano entran en una causación circular que puede ser ascendente o descendente, constructiva o destructiva.

En seguida, delinearemos un marco de recomendaciones que pretende incluir una amplia diversidad de líneas de política, muchas de las cuales constituyen consenso actualmente en los medios expertos. Lo haremos a partir del reconocimiento del objetivo central de elevar la calidad de vida de la población urbana, haciéndola compatible con el crecimiento económico y la consecuente elevación del nivel de vida. El aumento del bienestar social y de las condiciones urbanas son reconocidas como importantes para el pleno despliegue del recurso humano en que se debe fundamentar, en último término, la inserción global del país y, en particular, el aumento de la competitividad sistémica de su economía.

Las ciudades son símbolos de ciertos valores sociales. Su apariencia y funcionamiento son el reflejo de las sociedades que las construyeron. Ciudades ordenadas, limpias, funcionales, integradas, son más adecuadas para apoyar a la globalización. Ciudades agradables, ambientalmente amistosas, renovadas y creciendo de manera equilibrada constituyen atractivo para los recursos humanos requeridos para el proceso de inserción internacional competitiva.

¿Cómo llegar a construir ciudades sustentables?

Definiendo una estrategia de desarrollo urbano para cada ciudad, incluyendo una opción clara por un modelo espacial de largo plazo.

La anticipación es, tal vez, el componente esencial de la planificación. En el caso particular de Santiago y de otras áreas urbanas intercomunales, dicha estrategia debe reconocer su carácter de regiones urbanas y buscar su consolidación y reforzamiento como tales. La resistencia a que estas ciudades de mayor tamaño crezcan hacia el espacio circundante debe abandonarse como principal objetivo de la planificación urbana, como se ha hecho en otras partes del mundo.

Las formas principales para acoger el futuro crecimiento demográfico serían: a través de la suburbanización discontinua, especialmente el crecimiento de pueblos y ciudades menores existentes en la región circundante y a través de la densificación de la mancha urbana actual. Las parcelas de agrado deben ser reconocidas como una forma de desarrollo urbano. Consecuentemente, deben ser sometidas a políticas y normas urbanas, a la vez que deben tomarse medidas claras y efectivas para proteger el carácter rural y verde de las áreas intersticiales entre la ciudad y los centros poblados circundantes, como complemento de la vida urbana.

En esta concepción de política, destaca la necesidad de coordinación de las acciones de vialidad, infraestructura, vivienda, y transporte, en un marco integrador de estrategias de desarrollo urbano. Contar con alguna forma de gobierno metropolitano o intercomunal es indispensable para poder aplicar con éxito esta estrategia de desarrollo urbano para las ciudades de mayor tamaño.

Integrando la dimensión ambiental a las políticas urbanas en general, considerando el medio ambiente no solamente como restricción, sino también como oportunidad de desarrollo.

La sustentabilidad del desarrollo de las ciudades debe ser el eje organizador de las políticas urbanas. La planificación debe buscar no solamente el aumento de la productividad de las ciudades, sino también su mayor adecuación al medio natural en el cual se insertan, como forma de no limitar su productividad futura. Esta mayor adecuación debiera implicar la búsqueda de la racionalización del uso de los recursos naturales (agua, aire y suelo) y la energía. Es importante, sin embargo, que el objetivo de sustentabilidad ambiental no constituya un límite rígido al desarrollo urbano y, además, opere como forma de garantizar una mejor calidad de vida para la población.

Realizando una revisión profunda del enfoque predominante de la planificación urbana, basado en la idea de la zona homogénea funcional y su instrumento clásico: la zonificación o plano regulador.

La planificación urbana debe integrar otras modalidades de regulación de los usos del suelo, además de las físicas o morfológicas, como es el caso de las regulaciones económicas. Deben evaluarse tanto antiguas regulaciones económicas abandonadas o debilitadas bajo la fiebre anti-planificadora que vivió el país y nuestras ciudades, como el impuesto a la tenencia de sitios eriazos, así como nuevas regulaciones económicas. Además, parece conveniente abrir la planificación urbana a variadas formas de acción concertada entre sector público y sector privado, especialmente en el campo de la renovación urbana.

En parte, la reestructuración de la planificación urbana serviría para que ésta deje de ser sobrepasada tan claramente por la dinámica del desarrollo urbano que está acumulando graves problemas en nuestras ciudades. Tradicionalmente, la planificación urbana ha descansado en los planes reguladores como mecanismo para su implementación. Lo que aquí se propone es la adopción de una combinación de instrumentos de política que, sin desconsiderar la contribución que hace la regulación al proceso de ordenamiento del espacio, incida en la dinámica de los mercados para lograr los objetivos de un desarrollo urbano sustentable.

Esta orientación incluye la aplicación explícita del principio del contaminador-pagador, como forma de internalizar los costos ambientales de las diversas acciones públicas y privadas que impactan en la ciudad. La propuesta de internalización de costos en quienes los generan también debe aplicarse a las externalidades urbanas, como es el caso de la contribución de un proyecto inmobiliario privado a la elevación de los costos sociales de urbanización.

La intemalización de los costos en quienes los producen debe enmarcarse, sin embargo, en estrategias orientadas a prevenir, hasta donde sea posible, la ocurrencia de esos costos o externalidades. Debemos rescatar la idea básica de la planificación como anticipación, como prevención de problemas y como reducción de la incertidumbre.

Adoptando políticas tendientes a contrarrestar el actual proceso de deterioro funcional y ambiental urbano.

¿Cuáles serían estas medidas? Las siguientes nos parecen las centrales:

- *Fomento a los usos mixtos del suelo urbano, lo que implica un replanteo profundo del plano regulador.* Si bien la zonificación, en sus orígenes, tenía la función de proteger la calidad ambiental, en la actualidad, en las grandes extensiones de suelo urbano dedicadas a un solo uso está la fuente para una serie de «males» urbanos. El avance tecnológico ya no justifica la segregación de usos al nivel de lo que se requería en el siglo pasado.
- *Medidas para contrarrestar la tendencia histórica de decadencia de los centros históricos o de sus áreas adyacentes.* Los centros históricos constituyen espacios de diversidad e integración. Se hace necesario reforzar los incentivos para su renovación, los que ya se están adoptando a nivel del gobierno central.
- *Medidas para evitar la dispersión descontrolada de la mancha urbana.* Estas acciones deben incluir tanto mecanismos normativos como la utilización de instrumentos económicos, ambos orientados a mantener los costos de urbanización y los impactos ambientales dentro de parámetros considerados razonables.
- *Reducción de la escala espacial de la segregación social y revisión de la política de vivienda.* La aglomeración espacial de la pobreza y la repetición de unidades habitacionales homogéneas que no ofrecen posibilidades de ampliación, como las de la actual política de Subsidio Habitacional, dieron origen en muchas ciudades del mundo a los llamados ghettos urbanos. La desintegración social, y su manifestación en patologías sociales como la delincuencia y la drogadicción, ha sido su principal herencia.
- *Estímulo a la conformación de subcentros intraurbanos.* Esto permitiría contrapesar el marcado monocentrismo histórico de la ciudad de Santiago, reforzando la tenden-

cia de los últimos años de descentralización en favor de localizaciones sobre el anillo de circunvalación de Américo Vespucio.

- *Fomento al transporte público, contrarrestando la tendencia creciente al uso del automóvil.*

En esta línea, se debe reforzar las políticas ya iniciadas, como la segregación de vías y licitación de calles para la locomoción colectiva. Es importante estudiar la utilización de instrumentos de política fiscal para desestimular el uso intensivo del transporte privado.

- *Reducción del largo de los viajes diarios dentro de la ciudad.* Una forma de hacerlo es a través de los ya mencionados subcentros y del estímulo a los usos mixtos del suelo. Fomentar usos mixtos (residenciales, comerciales, industriales, culturales, entre otros), es una forma de reducir la necesidad y el largo de los viajes en la ciudad, lo que contribuye a una menor congestión y contaminación.

- *Descentralizar el proceso de toma de decisiones de las políticas en favor de las municipalidades y la sociedad civil.* Esto implica desarrollar mecanismos de participación vecinal a nivel de barrios y comunas, lo que incluye mecanismos de información y comunicación, distintas formas de consulta popular, técnicas de manejo de conflictos urbanos y aplicación de fondos concursables abiertos a proyectos presentados por la comunidad.

También parece necesario reforzar la capacidad técnica y política de los municipios. Entre otros beneficios, mejoraría la gestión y manejo de los conflictos urbanos, de gran complejidad, especialmente en áreas que realizan procesos de renovación.

- *Desarrollo de mecanismos institucionales y legales tendientes a fortalecer la fiscalización del cumplimiento de la normativa legal urbana.* Una mayor fiscalización es necesaria para garantizar el alto nivel de disciplina social indispensable para recuperar la calidad ambiental de la ciudad. En esta labor deben jugar un papel importante los municipios.

- *Conformación de espacios públicos urbanos en cantidad y calidad adecuadas.* Usualmente los espacios públicos son una resultante del desarrollo inmobiliario privado, con lo que la ciudad se empobrece en términos de vida y calidad urbana.

- *Incorporación de incentivos al cambio tecnológico para adopción de tecnologías limpias o de descontaminación en las diferentes áreas afectadas (aire, agua, suelos).* Esto incluye transporte público y privado, industrias, oficinas y hogares.

- *Estímulos a la minimización de los desechos, a través de menor generación y reaprovechamiento.* Desde el punto de vista de la planificación, el tema de los residuos sólidos se resuelve con una combinación de medidas de ordenamiento territorial (designación anticipada de sitios para localización de nuevos vertederos) y acciones tendientes a reducir la generación de basuras en sus fuentes de origen (los hogares y las industrias, principalmente).

- *Suministro de información a los agentes económicos, con especial énfasis en la información al consumidor, para incrementar la conciencia respecto a la diversidad de efectos que genera cada acción sobre el complejo sistema urbano.* Es importante destacar el papel de la información como ingrediente del adecuado funcionamiento de los mercados. Elevar el nivel de información en poder del público puede ser una forma de estimular la consideración de los costos funcionales y ambientales en los procesos de toma de decisiones privadas que atañen al desarrollo urbano. La homogeneidad de los espacios urbanos que promueve la zonificación empobrece en cantidad y en calidad la información que tienen a la vista los agentes urbanos cuando toman sus decisiones.

Reconocimiento

Los autores de este informe, J. Escuero y F. Sabatini, fueron los Coordinadores del Grupo de Trabajo sobre Ciudad del 5º Encuentro, integrado por (afiliación institucional sólo para fines de identificación): Pedro Bannen (P. Universidad Católica de Chile), Antonio Daher (P. Universidad Católica de Chile), Gonzalo Edwards (P. Universidad Católica de Chile), Juan Escudero (Universidad de Chile), Manuel Fernández (Universidad de Chile), Osear Figueroa (P. Universidad Católica de Chile), Pablo Jordán (URBE Ltda.), Sandra Lerda (Economista), Alfredo Rodríguez (SUR Consultores Profesionales Ltda.), Rodrigo Rojas (Cámara Chilena de la Construcción), Francisco Sabatini (CIPMA).

Notas

- (1) En 1990, se limitaron las «áreas de expansión» de la ciudad de Santiago.
- (2) Existe una iniciativa legal que se tramita en el Parlamento destinada a restringir el uso de esta norma para fines residenciales urbanos.
- (3) En términos de número absoluto de viajes diarios, este incremento equivale a un 133 por ciento entre los dos años mencionados (SECTRA, 1991)
- (4) Esta argumentación está tomada de Lerda y Sabatini (1995)
- (5) Humberto Gianini (1993)

(6) Entendemos por identidad territorial un ámbito específico de la identidad social (otros ámbitos son la identidad de clase y la identidad étnica). Se trata, por tanto, de identidades subjetivas, que deben diferenciarse de la identidad entendida como peculiaridad de un lugar atribuida externamente por un observador.

Referencias bibliográficas

ESCUADERO, Juan y LERDA, Sandra. 1995. Implicancias ambientales de los cambios de los patrones de consumo en Chile. En: Seminario-Taller «Sustentabilidad Ambiental del Crecimiento Económico», (organizado por el Programa de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Chile. Santiago, junio 5 al 7.

GIANNINI, Humberto. 1993. Tiempo y comunidad. En: Mideplan. Modernidad y valores culturales. Cuarto seminario-taller, Proyecto Chile. Santiago. Mideplan-PNUD.

LERDA, Sandra y SABATINI, Francisco. 1995. Santiago: ¿qué culpa tienen las políticas urbanas? Instituto de Estudios Urbanos. Documento de discusión.

SABATINI, F.; SOLER, R; y LERDA, S. 1995. Globalización, laissez-faire y cultura antiurbana en Chile: ¿una mezcla explosiva? En: Seminario Internacional «Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración», (Instituto de Estudios Urbanos, P.Universidad Católica de Chile, julio 12-14,1995, Santiago, Chile.)

SECTRA. 1991. Encuesta Origen Destino de Viajes del Gran Santiago 1991. Santiago.

SOLER, Fernando; RUBIO, Gladys. 1990. «Efectos espaciales de la actividad frutícola de exportación». Instituto de Estudios Urbanos. Santiago: mimeo.

UNIVERSIDAD DE CHILE. 1995. Estudio de Composición y Proyección de Residuos Sólidos Domiciliarios en la Provincia de Santiago. Informe gerencial preparado para Emeres. Sección Ingeniería Sanitaria Ambiental, Departamento de Ingeniería Civil, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Santiago: documento dactilografiado.