

La Metrópoli y las Políticas de Desarrollo Urbano-Regional

Arquitecto ALFONSO RAPOSO

INTRODUCCION.

El propósito de estas notas es proveer un marco de antecedentes sobre los problemas de la aglomeración metropolitana de Santiago. Se intenta exponer un contexto de referencia general y situar en él algunas de las líneas principales de explicación sobre las causas que originan un conjunto de situaciones indeseadas en la formación de la aglomeración metropolitana y en general, en la estructuración espacial del sistema socio-económico nacional.

Para cumplir este propósito se ha considerado necesario presentar: 1) una distinción conceptual previa entre percepción "normativa" y percepción "positiva" de la realidad; 2) un rápido bosquejo de algunas de las situaciones que más frecuentemente se perciben como indeseadas y se consideran como problemas a nivel intraecológico de la aglomeración, 3) una breve consideración crítica de la formulación convencional de estos problemas frente a algunos de los avances conceptuales recientes; 4) un bosquejo de los problemas relativos a la organización espacial del sistema socio-económico nacional y al proceso de concentración metropolitana como contexto de los problemas intraecológicos de la aglomeración, 5) 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 6) una formulación de hipótesis para orientar la planificación del desarrollo urbano.

1. El blanco - negro positivo - normativo, una distinción conceptual.

Antes de desarrollar la tarea propuesta conviene recordar una cuestión conceptual básica en la hora presente. Cuando se habla de "problemas", se habla implícitamente de una estructura perceptiva de la realidad y de una forma de racionalización social por las cuales se define aquello que se considera "problema" así como la forma de enfrentarlo. Muchas de las dificultades en la discusión respecto de los "problemas" y sus "soluciones" se derivan de la falta de explicitación de la estructura perceptiva con que se analizan los fenómenos. Una distinción que parece importante reiterar es aquella que existe entre una percepción "positiva" y una percepción "normativa" de la realidad. En ambas visiones, consideradas aquí como arquetipos, la definición de los problemas implica una comparación entre el mundo "tal cual es" y el mundo "como debería ser". De esta comparación surge la cuestión de como se va a actuar para rectificar el actual estado de cosas y alcanzar el futuro estado deseado. Las diferencias radican en que en la perspectiva "positiva" la idea de "lo que el mundo debería ser" y de la forma de lograrlo no existe independientemente de la concepción de un sistema de mercado "micro-optimizante" de libre competencia. En ella no se necesita, como en la visión "normativa", explicitar la estructuración y construcción del futuro estado óptimo a lograr sino que éste es parte del sistema, un sistema que garantiza el "deber ser" de todos los elementos estructurales

del proceso social. Así, el estado óptimo futuro consiste en una etapa o estado resultante del proceso económico-social al que se llega necesariamente si se permite a las fuerzas del mercado operar libremente sin interferencias normativas.

En condiciones de mercado, operaría en el largo plazo un proceso de "convergencia" que eliminaría gradualmente las disparidades espaciales del ingreso real propias de las fases iniciales del montaje del sistema. El desarrollo económico y social sería, en consecuencia, conatural al funcionamiento del sistema de mercado y dejaría, por consiguiente, de constituirse en el objetivo de prácticas distintas a las regidas por éste.

En cuanto a la visión "normativa" de la realidad, se encuentra a veces tan dominada por la concepción del mundo como un "deber ser" que la reflexión es incapaz de ver el mundo tal cual realmente existe. Para no incurrir en la utopía la definición del "deber ser" exige una permanente especificación en la cual la medición de las necesidades sociales y de los valores que se le asigna substancian la formulación de políticas y estrategias. El resultado es una lógica política que circunscribe el funcionamiento del mercado. En esta visión la concepción de la causa de los problemas es referida frecuentemente a limitaciones conaturales al funcionamiento del mercado, pero también a situaciones estructurales más globales en la comprensión del devenir de la sociedad. El desarrollo, sea a nivel nacional, regional o urbano no es la resultante de "procesos espontáneos", sino un estado a alcanzar mediante políticas construídas y procesos planificados.

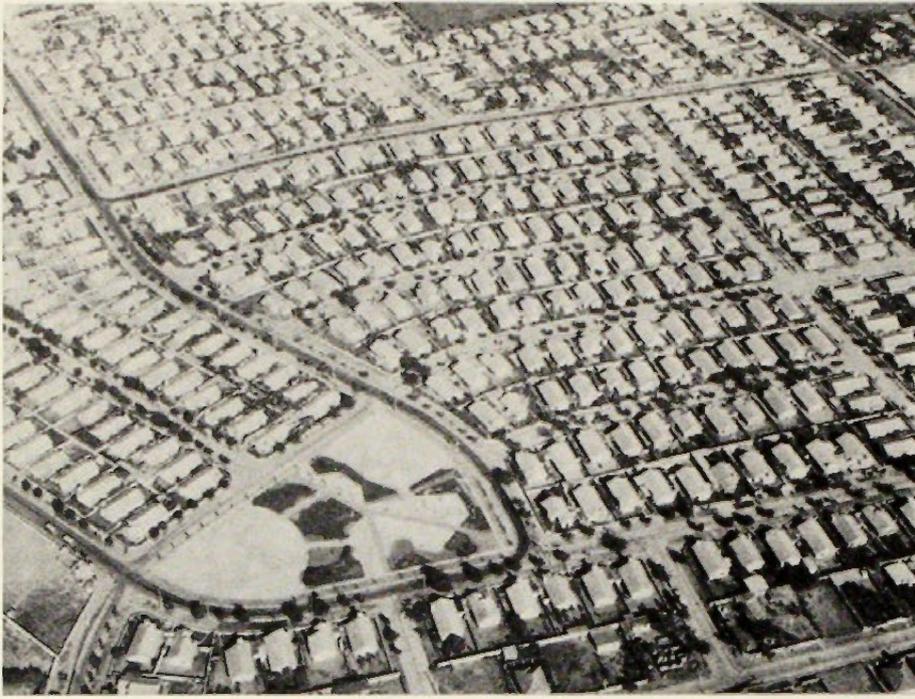
2. Acromegalia, carcinoma y neurosis; una visión de los problemas metropolitanos.

La presentación de la vida en la metrópoli como un medio alienante y alienado, expresión de una sociedad crecientemente deshumanizada y dominada por el impersonalismo y utilitarismo de las relaciones de lucro y de la organización asociada a la tecnología moderna, no es aún una formulación apropiada para referirse a los problemas metropolitanos en nuestra realidad, aunque sí se perfila como un enunciado válido en cuanto prospección del futuro.

El panorama que se presenta a continuación se sitúa en un horizonte más limitado. Se trata casi de una visión retrospectiva que intenta resumir algunos de los principales problemas del área metropolitana, conservando la formulación con que ellos se presentan más frecuentemente en el discurso dirigido a la opinión pública en los medios de comunicación social.

2.1 La ciudad como problema de ambiente físico-funcional

Dentro de este panorama, que no pretende ser exhaustivo ni sistemático, es importante mencionar: las dificultades financieras que enfrenta el aparato de gestión del gobierno para cubrir los requerimientos insatisfechos de infraestructura, transporte, vivienda y equipamiento



3

- 1.- El crecimiento metropolitano sigue una tendencia en extensión y baja densidad.
- 2.- Limitaciones del espacio peatonal y vehicular.
- 3.- Las áreas de deterioro avanzado no recuperable. . .
- 4.- desorganización visual. . . insuficiencia en el diseño urbano y paisajístico de la ciudad.



4

social y espacio público recreativo acumulados en las últimas décadas y para atender las necesidades de expansión a un ritmo compatible con la velocidad y magnitud del crecimiento demográfico y físico de la ciudad. Tal dificultad se presenta frecuentemente asociada a limitaciones institucionales, normativas y técnicas para regir y controlar el funcionamiento crecientemente complejo de la entidad metropolitana.

Se añade a este cuadro la consideración de que el crecimiento metropolitano sigue una tendencia ecológico - demográfica en extensión y baja densidad. Paralelamente se manifiesta un movimiento centrífugo de la población que determina una declinación continua de la densidad de población en áreas centrales y sus inmediaciones. Esta situación se traduce no sólo en mayores costos en expansión de las redes de infraestructura en la periferia y en la accesibilidad general de la ciudad, sino que significa también una subutilización de los recursos de infraestructura y suelo disponibles en las áreas más centrales de la ciudad. La magnitud del consumo de suelo agrícola requerida por esta morfología del crecimiento constituyen otro importante aspecto concomitante del problema por las consecuencias económicas y sociales que de ello se derivan.

Pero los aspectos más medulares de los problemas físico funcionales asociados a la formación del área metropolitana se refieren a las rápidas y profundas transformaciones de los sistemas de actividades urbanas generados por el proceso de cambio social en el orden socio-económico, tecnológico y político. Tales transformaciones imponen cambios en los requerimientos de uso del suelo y, en general, en el funcionamiento de la estructura urbana. Estos están definidos por demandas competitivas por el espacio urbano que frecuentemente se traducen en el surgimiento de prácticas especulativas en la rentabilidad del suelo y en la generación de formas conflictivas de localización de actividades, de adaptación del espacio y de utilización o subutilización del stock físico. Estos cambios en la organización espacial del área metropolitana generan problemas en el sistema de transporte urbano que se expresan en: sobrecarga de los servicios y de las vías; mayor tiempo de espera y trayectos excesivamente largos; irregularidad e incomodidad en los servicios públicos, etc., particularmente en las horas punta. Estos aspectos en conjunto significan no sólo mayor costo de accesibilidad, sino una disminución de la accesibilidad general en la ciudad. Una de las expresiones más perceptibles de esta situación es la congestión vehicular asociada a limitaciones en la estructura vial de la ciudad que impone crecientes costos de accesibilidad por el prolongado tiempo de viaje. En el área central la congestión de público asociada a limitaciones del espacio peatonal y vehicular determina situaciones que comprometen la viabilidad funcional del área. Un aspecto vinculado a esta situación es la declinación del comercio orientado al consumo de los sectores más solventes de la demanda y su reemplazo por comercio orientado a otros segmentos más numerosos de la población urbana.

Otro frente problemático importante se refiere a la manifiesta inoperancia de la dinámica urbana para resistir las fuerzas de la decadencia en amplios sectores de localización privilegiada de la ciudad, transformándose así en áreas de deterioro y abandono y permaneciendo en tal estado por lapsos prolongados dada la inhabilidad de los mecanismos espontáneos para regenerar estas áreas.

A ello se añade el estancamiento del desarrollo físico de otras áreas que se incorporan a la ciudad con muy bajos niveles de habitabilidad y la formación de asentamientos residenciales irregulares sede de vastos contingentes del proletariado y subproletariado urbano. Algunas modalidades de la acción habitacional del sector público han sido señaladas a veces como un factor conformador de deterioro.

Asociada a este tema del deterioro urbano se presenta también frecuentemente las preocupaciones por la patología social y sus manifestaciones en términos de conducta social desviada y morbilidad.

En relación a la disminución de la calidad del ambiente como medio de vida y de trabajo, se destacan los problemas relativos a la polución del ambiente en sus diversos aspectos tales como la contaminación del aire ocasionada por emisiones, olores y polvo y el impacto de la intensificación del nivel de ruido y vibración sobre las áreas residenciales. Los sitios y edificios abandonados, la pérdida de forestación, las limitaciones de los servicios para sostener niveles adecuados de mantención de la infraestructura, de los espacios públicos y del mobiliario urbano constituyen otros aspectos que substancian el problema.

Otra área de problemas importantes dentro de las preocupaciones de orden ambiental es el impacto perceptual que produce la desorganización visual ocasionada por diversos agentes de contaminación y deterioro y por falta de control de anuncios publicitarios. Pero existen otros factores más básicos en la conformación de la desorganización visual; entre ellos: insuficiencias en el diseño urbano y paisajismo de la ciudad, la falta de preocupación por la preservación de espacios e hitos urbanos significativos y por la restauración del patrimonio arquitectónico.

2.2 La ciudad como problema de base para la vida social.

Los problemas bosquejados precedentemente pueden englobarse en una preocupación por la organización físico - ambiental y funcional que afectan la calidad de la vida en la ciudad. Pero el discurso político y técnico reconoce otros componentes más esenciales del bienestar social. La calidad de la vida urbana puede ser juzgada también por su aptitud para producir una vida individual y social satisfactoria. Desde este punto de vista la presencia en el área metropolitana de grandes concentraciones de población con reducidos niveles de ingreso, escasa educación y capacitación laboral, viviendo en condiciones de hacinamiento en un marco residencial insuficiente y precario y enfrentando un mercado laboral adverso, constituye el problema esencial del área metropolitana. En el panorama de esta situación se incluye la percepción de que la formación de áreas de pobreza corresponden a un proceso de segregación ecológica urbana, considerado a veces como una fuente generadora de disociación cultural, antagonismo social y conflictividad política. La idea de que esta población se encuentra circunscrita en una estructura de pautas culturales tradicionales que limitan sus posibilidades de integración a la estructura social del sector urbano es otra percepción del problema contenida en la noción de "marginalidad".

La desarticulación de las estructuras de interacción social comunitaria que substancian la organización de vecindarios y barrios es otra situación considerada anómala y para la cual se reclama una solución por cuanto las inter-



acciones sociales de este carácter constituyen la base de la articulación de intereses locales y de la generación de participación social, en general escasamente desarrollados en nuestro medio. En general la falta de poder local y de participación comunitaria constituye otro tópico de la problemática metropolitana.

3. Ortodoxia y concepciones antieconómicas de los problemas urbanos.

Muchas de las formulaciones enumeradas precedentemente han sido objeto de controversia. El análisis crítico ha mostrado que muchos de los llamados problemas urbanos no son propios o inherentes de la ciudad y a veces no son siquiera problemas en ninguno de los sentidos rigurosos del término (Wilson, 1979). Muchos de los así llamados problemas urbanos son simplemente problemas sociales preexistentes los cuales quedan al descubierto por el proceso económico urbano. El hecho de que los sectores de bajo ingreso tiendan a agruparse en múltiples áreas deprimidas no indica necesariamente que el sistema urbano por sí mismo cree el problema de las áreas "marginales" (Broadbent, 1977). La subjetividad y contenido ideológico de la formulación de problemas ha sido señalada también frecuentemente (Banfield, 1970).

No es posible, dentro de las limitaciones de estas notas, pasar revista a los cambios conceptuales recientes que afectan la formulación convencional de los problemas urbanos. Un aporte en este sentido puede encontrarse en Friedmann y Wolff (1976). Algunos de ellos, de cierta data, han sido objeto de profusa divulgación. Tal es el caso de la crítica a la tesis de la "marginalidad" como situación de desorganización social y conducta tradicional (Touraine, 1977 y Peattie, 1974), o de la formación de subproletariado urbano contestatario e impugnante del sistema político (Cornelius, 1976), o la crítica a la teoría de la "modernización" como concepción del cambio social y del desarrollo (Brookfield, 1975), (Marsal, 1967) y el de otros análisis tales como el mito de la cultura urbana (Gans, 1968), (Castells, 1971); el mito del suburbio la falacia del determinismo físico, particularmente aquella referida a la asociación causal entre vitalidad de la vida de los barrios y la organización física del medio residen-

cial o entre deterioro urbano y "patología" social, y en general, diversas críticas asociadas a la pretendida existencia de culturas generadas por medios urbanos específicos (Berger, 1968), (Gans, 1968), (Castells, 1971), etc. Nos limitaremos aquí a esbozar sólo una concepción que resulta particularmente relevante considerar frente a las visiones "positivas" que prevalecen actualmente.

3.1 Externalidades, la otra cara de la economía urbana.

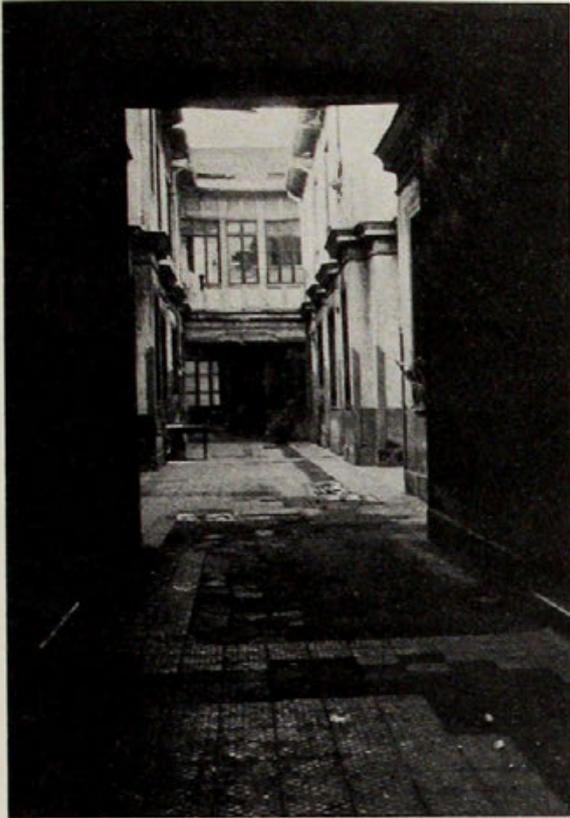
Quizás uno de los conceptos en torno al cual se han producido proposiciones que aportan a una mejor comprensión de como opera el sistema urbano es el de "externalidades". El concepto alude al hecho de que ciertas actividades de cualquier agente privado o público del sistema urbano, genera efectos positivos (beneficios) o negativos (costos), tanto sobre la producción como el consumo, los cuales no aparecen reflejados en el sistema de precios. El efecto de la degradación ambiental, producido por la industria, sobre la población, es uno de los ejemplos más simples de externalidad negativa cuyo costo (pérdida de bienestar), no es tenido en cuenta por las empresas.

Diversos estudios sobre problemas urbanos revelan que existen en el funcionamiento de la ciudad, una diversidad de externalidades a ser consideradas. De acuerdo con una revisión de la literatura sobre el tema, realizada por Harvey (1973), las economías y deseconomías externas son una profunda e importante característica de la realidad urbana que se acentúa junto con el incremento de su tamaño y densidad.

De acuerdo a esta visión, la ciudad puede ser considerada como un gran mecanismo productor de externalidades (Richardson, 1971) y los esfuerzos por capturar las ventajas de ingreso que implica, como una de las motivaciones básicas en las decisiones de los agentes privados.

La localización y sus concomitantes de accesibilidad y proximidad constituyen los elementos básicos condicionantes del proceso de distribución urbana y de la generación de externalidades asociadas a él. La posición diferencial de los diversos segmentos de la población en relación al manejo de mecanismos de apropiación de externalidades positivas es uno de los factores esenciales conformadores de la distribución real del ingreso en el sistema urbano. En ausencia de mecanismos adecuados de internalización, el sistema urbano llega a constituirse en un mecanismo espacial de reproducción de la desigualdad y del distanciamiento entre los segmentos solventes de la sociedad y aquellos en condiciones de pobreza. El punto de vista ortodoxo de que las expectativas y oportunidades de vida están relacionadas directamente con el ingreso obtenido en la situación de trabajo es claramente insuficiente. En realidad la operación del sistema intraecológico de la aglomeración puede redundar en un proceso de pauperización independiente de la situación en el mercado del trabajo. Esto es, las diferencias de ingreso directo podrían decrecer en tanto las diferencias del ingreso real podrían incrementarse (Pahl, 1970).

El significado de los efectos externos para un análisis de la estructura urbana no puede ser subestimado. La percepción de que ellos son cuantiosos en rango y magnitud limita la confianza que puede depositarse en las virtudes asignativas del mecanismo de mercado. Las limitaciones del mercado para asignar recursos cuando están presentes externalidades es uno de los mayores problemas actuales de la teoría económica neoclásica y



1



2

1-2.- "el 64 % de la comuna de Santiago debería ser demolido por insalubre". . .

3.- decadencia en sectores de localización privilegiada de la ciudad. . .



3

constituye una de las razones, justificadas por la teoría, por la cual la intervención estatal resulta necesaria a fin de corregir las divergencias de una situación óptima (Harvey, 1973). Parece importante señalar que este planteamiento no se contraponen a la "percepción positiva" de la realidad. Tan sólo reconoce las limitaciones del sistema de mercado de libre competencia y advierte la necesidad de introducir mecanismos complementarios para restituir el equilibrio del sistema. En él, los agentes privados continúan asumiendo el rol generador del hábitat urbano a través del mecanismo de asignación por el mercado. La planificación urbana como forma de intervención no quedaría entonces limitada a la gestión técnico-administrativa de una totalidad urbana compleja y creciente, sino que asumiría el rol de internalizar las externalidades negativas y redistribuir socialmente los efectos positivos conservando así la normalidad del funcionamiento del mercado y evitando el deterioro físico y las desigualdades económicas alimentadas por efectos externos.

La teoría de la economía de bienestar sostiene que el beneficio social podría ser maximizado si las decisiones de consumo o producción privadas fueran modificadas teniendo en consideración los efectos externos. La manera de internalizar tales efectos ha sido tradicionalmente la de gravar con impuestos aquellas actividades que crean pérdidas de bienestar o incremento de costos y el pago de subsidios sobre actividades que incrementan el bienestar o reducen costos (Bannock, Baxter, Rees; 1972).

En la percepción "normativa", la necesidad de la planificación como forma de intervención pública tiene alcances más amplios. Está referida no sólo a la generación y elaboración del marco físico-funcional urbano así como a la previsión y corrección de desajustes e incompatibilidades en su funcionamiento, sino principalmente a servir de instrumento en un "política construída" de desarrollo urbano, que incluya la generación de una óptima asignación social de recursos circunscribiendo la asignación a través del mercado.

Según la percepción "normativa" de la realidad, la idea de que la distribución óptima del suelo entre usos competitivos se obtiene sólo a través del mecanismo de precios y la interacción no controlada de la oferta y la demanda no puede ser sostenida por la experiencia. Esta demuestra que en ausencia de regulaciones y planificación el mercado puede consumir recursos de un modo patológico y sin más perspectiva que la visión inmediata creando a veces problemas de difícil solución que se traspasan a las generaciones futuras.

La competencia generada en el sector privado cuando prevalecen condiciones de *laissez-faire* incurren frecuentemente subutilización y desperdicio de recursos. Los agentes privados centrados en el propósito de maximizar su beneficio personal olvidan frecuentemente posibilitar la provisión de espacio para servicios sociales, equipamiento comunitario y otros usos no directamente rentables. Sin embargo, la correcta ubicación de estos usos, la proximidad y accesibilidad que ellos proveen es generalmente el soporte de la rentabilidad privada (Ratcliff, 1977).

La planificación del desarrollo urbano no podrá optimizar los beneficios sociales si las externalidades dominan el funcionamiento de los mecanismos espaciales de distribución urbana y las actividades que generan fuertes costos permanecen sub-controlados y sub-compensadas.

La provisión de servicios públicos en la ciudad es otra área en que pueden generarse patrones de desigualdad, particularmente si el objetivo de satisfacción de necesidades se subordina al de "eficiencia económica". Por otra parte, en la realidad, existe también una distribución del poder, en la que grupos pequeños pero poderosos pueden influenciar desproporcionadamente las decisiones de asignación y localización determinando formas de apropiación de externalidades positivas (Pahl, 1970).

La visión de los problemas urbanos a que se ha hecho referencia resulta de un enfoque que considera la ciudad como una variable independiente. La pregunta que surge a continuación es como se enraizan estos problemas urbanos en la problemática más global de la formación y funcionamiento del sistema espacial nacional.

Desafortunadamente las ciencias sociales no han provisto un marco conceptual que permita vincular sistemáticamente ambas dimensiones (Friedmann y Wulff, 1976). Sólo se dispone del tema de contacto que representa el crecimiento metropolitano. Considerado como variable dependiente, el crecimiento metropolitano resulta del proceso de concentración que domina las tendencias de urbanización del país. En el artículo siguiente ofrecido en esta edición, el profesor Miguel Villa presenta algunas consideraciones y antecedentes sobre esta dimensión del problema.

Nosotros nos limitaremos aquí a señalar algunas cifras para acotar algunos rasgos gruesos de la formación metropolitana.

4. El proceso de concentración

Durante el decenio 1960 - 1970 la población de la ciudad de Santiago pasó de 1.907.378 a 2.730.895 habitantes, lo que significó un crecimiento relativo del 43 0/0, con una tasa de incremento anual del 3.6 0/0 que duplica la del crecimiento general de la población del país en el mismo período.

La ciudad de Santiago llegó a concentrar así el 31 0/0 de la población del país y el 41 0/0 de la población urbana total. Concepción registra en el mismo decenio una tasa de incremento del 1,85 0/0, similar a la tasa de crecimiento general de la población total, en tanto Valparaíso exhibe una tasa de incremento negativo del -0,1 0/0 (Athassiou, 1974). En otros términos, el tamaño demográfico de la aglomeración de Santiago se distancia progresivamente del de las otras grandes ciudades del país afianzando su posición dominante en el proceso de metropolización del país. Ya en 1960 el área económica de Santiago que comprende sólo parte de la provincia, absorbía el 51,9 0/0 de los establecimientos industriales del país; el 58,5 0/0 del empleo industrial promedio; el 56,5 0/0 del conjunto de sueldos y salarios pagados y el 47 0/0 del valor de producción (Mattelart, 1965).

En 1967, Santiago concentraba el 64,4 0/0 de las industrias con más de 50 trabajadores, recolectaba el 70 0/0 de los impuestos y el 65 0/0 de todas las transacciones bancarias del país (Achurra, 1967).

5. El lugar de la Planificación en el desarrollo nacional.

El montaje operacional de un modelo socio-político en el que se restablece el significado del interés propio, mediado por el bien común, como la más segura de las motivaciones humanas para fundamentar un sistema económico social, en el que se revalidan las decisiones individuales y se reedifican las formas de apropiación privadas como bases de la organización económica, en el que se recrean las condiciones de mercado para una articulación del sistema de precios



En 1967 la operación sitio asignaba terrenos semi-urbanizados a más de 60.000 familias.

como fundamento entre la maximización privada y social, en el que se retrotrae la acción del estado y se reconoce y asigna al "Poder Social" un rol protagónico en la expresión ciudadana requiere un particular esfuerzo creativo no sólo de la autoridad política, sino también del cuerpo de gestión técnica. Parece, en consecuencia, necesario revisar la lógica de estructuración de la orientación técnica de la planificación en general y de la planificación regional y urbana en particular.

Intentar la prospección del destino futuro de estos campos de acción significa comprender el rol que ha llegado a asumir el estado dentro del modelo de desarrollo que se implanta, y más específicamente, las formas de interacción que se han establecido entre el sector público y el sector privado. No se puede dilucidar tal cuestión aquí, pero conviene anotar algunas consideraciones que parecen pertinentes.

5.1 Perspectiva de la planificación en el marco de la Declaración de Principios de Gobierno.

El proceso de planificación, aún considerado como un instrumento de ingeniería socio-económica, posee una consistencia cuya naturaleza rebalsa la envolvente de neutralidad técnica en que pretende desenvolverse. Es propio de la dinámica interna de la acción planificadora el desarrollarse articuladamente con los elementos estructurales del ámbito socio-político en que acontece. La envoltura de neutralidad y objetividad técnica de la planificación resulta ser así, más la prescripción del entorno político que es una característica inherente a su esencia. En este sentido el encuadramiento técnico de la planificación constituye más bien una forma de expresión de la ubicación que ella asume al interior de la esfera política.

En el plano conceptual, la sola idea de planificación está intrínsecamente asociada a la generación de una crecien-

te racionalidad social que circunscribiendo el ámbito gubernamental permita la sustitución de las decisiones políticas emergentistas por decisiones políticas resultantes, que surjan de la formulación de una tesis de desarrollo y una estrategia de optimización.

En este sentido, la idea de un Sistema Nacional de Planificación no es sino el correlato de la decisión política de implementar un proceso orientado a la generación de un Plan de naturaleza global para la formulación y materialización de un nuevo "proyecto nacional". Esto significa la decisión de incorporar en la esfera política, no sólo un marco de "racionalidad formal" que operacionalice las decisiones adoptadas y extraídas desde el ideario y núcleo de inspiraciones y valores de la Declaración de Principios, sino además la organización de este cuerpo doctrinal en términos de "racionalidad substantiva".

En el contexto de esta reflexión, la formulación del nuevo "proyecto nacional" no podría ser una configuración resuelta por el Estado, sea este entendido como ámbito de gobierno o como estructura política de la comunidad nacional, del mismo modo que tampoco puede serlo su materialización. La imagen objetivo del destino nacional debería configurarse, en virtud del principio de subsidiariedad del ámbito de la racionalización social, con la expresión participante del poder social y representando la síntesis de la conjunción de intereses de las "órbitas de competencia" de los "cuerpos intermedios".

En consecuencia, la formulación del Proyecto Nacional no es un dato prefigurado que se encuentra en el inicio de la acción planificadora, sino que constituye una de sus tareas centrales. En este sentido la condición de posibilidad de la planificación para la construcción del

proyecto nacional supone la existencia de formas amplias de interrelación política del orden institucional a través de las cuales puedan producirse la articulación de intereses y formalización de las demandas. Ello supone, a su vez, la existencia de condiciones amplias de deliberación y comunicación interpersonal. (Raposo, 1976).

En esta perspectiva, el debate comunitario en el ámbito local, el diálogo y la controversia entre los representantes y dirigentes de los cuerpos sociales intermedios, entre sí y con los personeros del ámbito gubernamental, son la fuerza que provee las alternativas de acción política de que se nutre la planificación.

Si se pretende además que la acción planificadora tenga un significado real que supere la práctica formal de las exhortaciones indicativas, resulta necesario que su desarrollo se realice constituyendo la formulación de una política económica.

Surge así una de las cuestiones centrales a dilucidar para definir la orientación técnica de la planificación. Si por una parte, en la imagen-objetivo del desarrollo nacional se asigna un rol protagónico a la empresa privada y la iniciativa particular orientada por el funcionamiento de un mercado de libre concurrencia y, por otra simultáneamente, se postula la implementación de un sistema nacional de planificación. Resulta de esta conjunción la necesidad política de establecer los umbrales de equilibrio que concilien la dinámica de decisiones de los intereses individual-privatistas, con la esfera circunscriptiva de la anticipación racionalizada de las alternativas de acción provista por la planificación.

5.2 La acción pública en la anatomía del sistema económico.

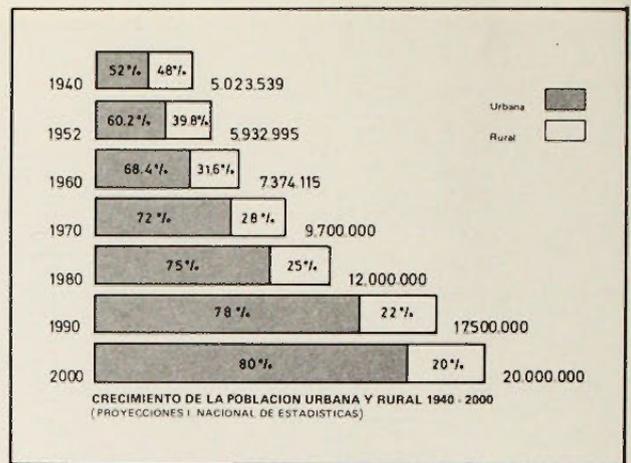
La cuestión a dilucidar para definir el nuevo rol de la planificación se transforma entonces en el problema de operacionalizar el concepto de subsidiaridad en la esfera de los procesos de racionalización social.

El ejercicio de tal subsidiaridad por parte del Estado nunca ha estado libre de oposiciones. En tal posición se han encontrado tanto quienes perciben al Estado como un obstáculo en el funcionamiento de la economía de libre mercado como quienes lo ven como un instrumento de opresión o explotación. Al respecto parece conveniente señalar que dentro de la propia percepción "positiva", "el sector público", "el sector empresarial privado" y "el sector privado que no obtiene ganancia", no son entidades que pertenecen a estructuras sociales distintas y que coexisten por casual adyacencia. Los tres sectores son funcionalmente interdependientes y se encuentran circunscritos por el funcionamiento del mercado conformando un sistema único y unificador.

A pesar de la importante expansión del estado en las décadas precedentes, el motor o fuerza conductora es siempre el mecanismo de mercado y sus fuerzas impulsoras, la competencia, la ganancia y la rentabilidad. Ello es así aún en la más socialista de las economías de mercado.

Por otra parte, la expansión de las funciones del estado es más aparente que real. Si bien el volumen de transacciones que realiza el estado se ha incrementado considerablemente, la mayor parte de él corresponde a reasignaciones desde una parte a otra del sector privado.

En el sistema económico la expansión de las funciones del Estado, entre ellas la planificación, no ocurre independientemente de la situación del sector empresarial. Más aún, es este quien define la expansión de aquel. Tal



expansión no es sino la expresión de las condiciones requeridas para sostener la viabilidad de la expansión del sector empresarial privado, el motor del sistema. El balance entre lo que el estado contribuye al costo de producción y lo que toma del sector privado para consumo e inversión social, queda definido por lo que éste requiere para acrecentar sus márgenes de ganancia. Esto es, la provisión social directa de "consumo social" para producir y mantener la fuerza de trabajo (el sector privado que no obtiene ganancia), a través de educación, salud, vivienda, bienestar y servicios en general y la provisión de "inversión social" para generar las bases de producción a través de infraestructura de energía, accesibilidad, etc.

No hay, por consiguiente, un conflicto entre el crecimiento de las funciones del Estado y la viabilidad del sector privado, por el contrario, el problema es si el Estado puede intervenir lo suficiente como para sostener la economía de mercado funcionando (Broadbent, 1977).

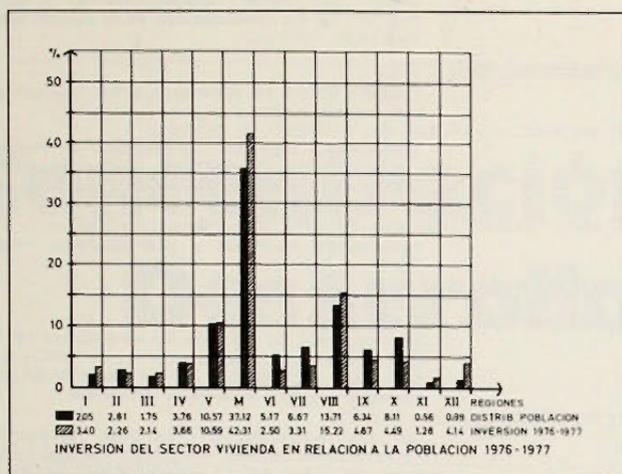
Tal intervención no se suscita sólo para corregir imperfecciones en el funcionamiento del mercado, lo que de por sí, parece ser una tarea inmensa, aún si sólo nos atenemos a la larga lista de situaciones autorizadas por algunas formulaciones neoclásicas de la economía (monopolio, externalidades de producción y de consumo, retornos crecientes a escala de producción, etc.), sino principalmente por los problemas que produce el sistema de competencia de por sí, según las percepciones de la macro-economía desde la revolución Keynesiana hasta ahora.

Si esta reflexión, entre otras, indica de algún modo el panorama de situaciones a resolver para la planificación en general, se puede comprender que no siempre resulta claro cómo y dónde buscar los objetivos intermedios de una planificación determinada.

5.3 Algunas críticas a la Planificación Urbana.

Intentemos sugerir el problema que significa encontrar una lógica para una planificación urbana. En primer término parecería útil recordar algunas de las críticas formuladas a lo que han sido los resultados de la planificación urbana.

Podrían distinguirse, entre otros, tres enfoques: a) las críticas de enfoque "positivo"; b) aquellas de matices radicales; y c) la propia autocrítica con un amplio espectro de posiciones. La primera sostiene básicamente 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, sólo ha entrabado 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.

Las visiones radicales, por su parte, tampoco conceptúan en gran valor a lo que ha sido la práctica de la planificación urbana. Señalan que ésta es tan sólo un instrumento más al servicio de la estructura de dominación interna y que, por consiguiente, no está operacionalmente concebida para enfrentar las causas básicas de los problemas urbanos. El alcance de la planificación estaría limitado sólo a resolver los autoentorpecimientos e insuficiencias generadas por la libre competencia del espacio urbano, lo que si bien no eliminaría las situaciones originantes permitiría el reciclaje del sistema.

Atribuye, sin embargo, cierta eficacia a la planificación urbana para reprimir las desviaciones del proyecto prescrito de funcionamiento y uso social del espacio urbano, proyecto que comporta tanto la optimización de las relaciones entre localización y acumulación de capital como el desarrollo de condiciones para la maximización de la renta inmobiliaria y la apropiación de plusvalía. Esto se haría patente en la ciudad por la existencia de áreas residenciales de privilegio.

La visión "positiva" señala que la planificación urbana habría generado artificialmente condiciones de escasez del suelo a través de controles negativos que limitan la oferta e incrementan consecuentemente su precio. En esto coinciden las visiones radicales, pero en su percepción la escasez es el artificio que soporta la existencia misma del mercado y las restricciones de la oferta representan una situación que favorece a los propietarios del suelo urbano con respecto al resto de la población. En este sentido, la supresión de los controles normativos de delimitación urbana aparecería perjudicando las posiciones adquiridas de los propietarios urbanos de las franjas periféricas y beneficiando a los propietarios de las áreas no urbanas adyacentes que se incorporaren al funcionamiento de la ciudad.

Por su parte, la planificación urbana a veces reivindica la elevación de los valores del suelo urbano como un hecho positivo, efecto general que resulta de la mayor eficiencia lograda por la mejor asignación del suelo a usos diversos, la disminución del costo de transporte, la creación de nuevas áreas de mercado y la formación de nuevas interacciones y actividades.

Una exposición de la autocrítica generada por los propios profesionales de la planificación supera las posibilidades de estas notas. Conviene, sin embargo, señalar que ella presenta un alto grado de rigor conceptual y con-

ciencia de las posibilidades y limitaciones que la planificación urbana posee para contribuir al desarrollo urbano.

En primer término resulta claro que los resultados alcanzados en la consistencia de muchas acciones y realizaciones, sólo pueden ser considerados magros si no se tiene en consideración la situación en que la planificación urbana se ha desenvuelto, particularmente, la brecha entre objetivos y poder efectivo para implementar las acciones necesarias para su logro. Por una parte, a pesar de la formalización institucional que ha experimentado la planificación urbana en el aparato de gestión de gobierno, no llegó a ser considerada como importante en la función de asignación de recursos del Estado y hubo de manejarse, generalmente, con pocos recursos, comparativamente con otras funciones de gobierno. Por otra parte, a pesar de los avances conceptuales y metodológicos alcanzados por la experiencia, la planificación hubo de manejarse siempre con un instrumental inadecuado para enfrentar las tareas esenciales del desarrollo urbano y enfrentar duras resistencias para introducir innovaciones operativas en el aparato de gestión del Estado.

A pesar de esta situación, la asignación a través del mercado recibió contribuciones esenciales de la planificación en el proceso de desarrollo urbano, muchas de las cuales constituyeron avances ejemplares en la experiencia latinoamericana y conformaron valores de los que hoy se precia la opinión ciudadana.

6. Siete hipótesis para una reforma operativa de la planificación urbana y regional.

Sin pretender extraer conclusiones de una exposición tan general como la precedente, se presentan algunas proposiciones que conforman más bien un juego de hipótesis a fundamentar:

- La interpretación micro-económica de la realidad pierde toda su prestancia formal y se muestra insuficiente cuando se aplica a una interpretación del fenómeno urbano - regional.
- La presencia de externalidades es un hecho dominante del funcionamiento urbano que no permite adoptar posiciones de confianza sólo en las virtudes asignativas del mercado.
- La internalización de los efectos negativos que escapan al sistema de precios y la redistribución de los efectos positivos no puede ser excluida de las tareas de un desarrollo urbano efectivo.
- Los propósitos de desarrollo urbano no pueden lograrse sin la consideración de concepciones y acciones normativas. La planificación regional y urbana son los instrumentos fundamentales en esta empresa.
- El desarrollo urbano no puede ser concebido como un proceso aislado en que se perciba la ciudad sólo como variable independiente, sino requiere una inserción en una estrategia integral del ordenamiento espacial de las actividades económicas.
- La planificación del desarrollo sólo 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.
- El sistema de opciones de una planificación efectiva debe ser generado desde las comunidades regionales concretas y orientado a robustecer su poder para auto-determinar su vida.

REFERENCIAS:

- (1) ACHURRA, Manuel (1972). Chilean Regional Development Policy, en Rabl-novitz, F. et. al. (Editores). Sage Publications, Beverly Hill, London.
- (2) ATHANASSIOU, Stylianos (1974). **Urbanization and Industrial Development in Latin American.** CELADE Serie A, N° 125, julio 1974. Santiago.
- (3) BANFIELD, Eduard C. (1973). **La ciudad en Discusión.** Ediciones Maryman, Buenos Aires.
- (4) BANNOCK, G., BAXTER, R. E.; REES, R. (1977). **A Dictionary of Economics.** Penguins Book.
- (5) BERGER, B. Myths of American Suburbia, en Pahl, R. E. **Reading in Urban Sociology.** Pergamon Press. A. (1977).
- (6) BROADBENT, T. A. (1977). **Planning and Profit in the Urban Economy,** Methuen & Co. Ltd. (1977).
- (7) BROOKFIELD, Harold (1975). **Interdependent Development.** Methuen & Co., London.
- (8) CASTELLS, Manuel (1974). **La cuestión urbana.** Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- (9) CORNELIUS, Wayne A.; DIETZ, Henry A. Urbanización, Formulación de Demandas y Sobrecarga del Sistema Político. En **EURE.** Vol. V., Junio 1976. N° 13. Santiago.
- (10) DE MATTOS, Carlos Algunas Consideraciones sobre la Movilidad Espacial de los Recursos en los Países Latinoamericanos. En **EURE** II (6).
- (11) FRIEDMAN, John; WOLFF, Robert (1976). **The Urban Transition, comparative Studies of newly industrialising societies.** Eduard Arnold, London.
- (12) GANS, Herbert J. (1968). **People and Plans.** Basic Books Inc. New York.
- (13) GILBERT, Adan & GOODMAN, David E. (1976). Regional Income Disparities and Economic Development. En Gilbert (edit.) **Development Planning & Spatial Structure.** John Wiley & Son, London.
- (14) HARVEY, David (1976). **Social Justice and the City.** Edward Arnold, London. (1973).
- (15) KAPLAN, Marcos (1972) La ciudad latinoamericana como factor de trans-misión del poder socioeconómico y político (pg 1). En **La Investigación en el campo Urbano-Regional.** DEPUR.
- (16) MARSAL, Juan (1976). **Cambio Social en América Latina.** Solar/Harchette Buenos Aires.
- (17) MUÑOZ, C.; VILLA, M.; RAPOSO, A. (1976). Reflexiones sobre una Concepción del Proceso de Urbanización. En DEPUR. D. T. 17. Santiago, sept. 1976. **Aspectos teóricos y conceptuales de la Urbanización.**
- (18) MATTELART, Armand, GARRETON, Manuel A. (1965). **Integración Nacional y Marginalidad.** Ed. del Pacífico, Santiago.
- (19) PAHL, R. E. **Whose City.** Penguin Broks. 1970.
- (20) PEATHIE, Lisa R. (1974). The Concept of Marginality as Applied to Squatter Settlements. En Wayne A., Cornelius & Felicity M. Trueblood (edit.) Sage Publications London. **Latin American Research**
- (21) PORTES, Alejandro (1976). On the Sociology of National Development: Theories and Issues. **American Journal of Sociology.** Vol. 82, N° 21. Julio 1976. University of Chicago Press.
- (22) RATCLIFFE, John (1977). **An Introduction to Town and Country Planning.** Hutchinson, London, 1.
- (23) RICHARDSON, H. W. (1971). **Urban Economics.** Harmondsworth, Penguin.
- (24) RAPOSO, Alfonso Urbanización y Gestión, Reflexión y Racionalidad, Vigencia de una temática. En op. cit. 17.
- (25) STOHR, Walter & TODTLING, Franz (1977). Spatial Equity — Some Anti - thesis to Current Regional Development Doctrine. **Papers of the Regional Science Association.**
- (26) SUNKEL, Osvaldo (1972). **Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina.** Nueva Visión. Buenos Aires.
- (27) TOURAINE, Alain. La Marginalité Urbaine. En Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe N° 22 Junio 1977.
- (28) WILSON, James Q. (1970). Los problemas de la ciudad en Perspectiva. En: **El Enigma Metropolitano.** Ediciones Infinito. Buenos Aires.

