
Una Nota sobre el Modelo Económico y Ciudad



Jorge Libuy García

Ingeniero Comercial-PUCV. Magister en Urbanismo-
Universidad de Chile. Departamento de Economía,
Recursos Naturales y Comercio Internacional, FAE,
Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago,
Chile. E-mail: jorge.libuy@utem.cl

Resumen

Esta Nota Técnica revisa los problemas asociados a la falta de regulación de la ciudad, los cuales tienen su origen en una inadecuada planificación urbana y en los vacíos propios del modelo económico imperante en Chile.

Abstract

This Technical Note checks the problems associated with the lack of regulation of the city, which have their origin in an inadequate urban planning and in the own gaps of the prevailing economic model in Chile.

La presente nota plantea, como idea de trabajo, que los temas asociados a la desregulación de la ciudad, así como los problemas que se generan al interior de zonas marginales de la misma, tienen su origen en una inadecuada planificación urbana, con vacíos propios del modelo económico imperante en Chile, producto de la falta de regulación adecuada en un bien tan relevante como el suelo urbano, que constituye el “espacio urbano”.

Se observan conversaciones habituales sobre diversos análisis que buscan explicar el comportamiento de grupos de personas e individuos en lo relativo a cómo acontece hoy la vida en la ciudad. Así es, por ejemplo, muy usual advertir comentarios y relatos asociados a una ciudad violenta, de comportamientos individualistas y de que la vida en sociedad es cada vez más estresante y menos solidaria. Sin embargo, es necesario realizar algunas apreciaciones fundamentales para comprender debidamente lo que sucede y genera este tipo de diagnósticos, por muchos compartidos. Como las cosas en el orden de la vida no son casuales, debe analizarse la forma como se desarrollan las actividades cotidianas del ser humano. El hombre desarrolla sus primeros pasos en casa, la cual posee un entorno, conocido como barrio, el cual está asociado a un conjunto de servicios de educación, seguridad (policía), salud, supermercados, entre otros. Sin embargo, al parecer un conjunto de funciones necesarias para el buen desarrollo de la vida humana no se estarían ejecutando adecuadamente, lo que en gran medida tiene que ver con la forma en que se ha ido construyendo la ciudad en estos últimos 30 años.

En concreto, la política de desarrollo urbano de la ciudad, en cuanto a su crecimiento, no está ajena a las adecuaciones de visión económica adoptadas por el país como conjunto. En el caso de la política de desarrollo urbano para la ciudad, se generan cambios profundos buscando adecuar la política económica sectorial a la global, contexto en el que surge durante el año 1979 la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Trivelli (1981:43), dice de la misma: *“Al analizar la política de desarrollo urbano conviene tener presente que la motivación explícita (oficial) que ha llevado a la formulación de un enfoque liberal, responde a la noción de armonizar los lineamientos de política sectorial a la política global de organización económica y social que se aplica hoy en Chile y que se ha denominado formalmente Economía Social de Mercado”*.

Esta Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979 fundamenta su aplicación en principios básicos del modelo económico de competencia perfecta, aún cuando para el caso del suelo tales principios o supuestos están lejos de cumplirse. Tal es así que, respecto del principio de homogeneidad del producto, en el caso del suelo es posible argumentar la existencia de múltiples actividades en el medio urbano que demandan de la interrelación e instalación de otras distintas de manera simultánea, requiriendo entonces localizaciones diferentes por tipo de actividad y tornando inapropiado el supuesto antes mencionado. En relación a la movilidad perfecta de recursos, hay que considerar cuestiones de carácter espacial, particularmente las que se generan para provocar cambios al interior de una o más áreas determinadas. El cambio en el uso del suelo en muchos de los casos significa involucrarse en temas que van más allá de lo económico, como aspectos de carácter cultural y sociológico, los cuales dificultan la posibilidad de que el modelo competitivo funcione de buena manera. En cuanto al principio de atomización de mercado, la inflexibilidad de algunas actividades al interior del suelo urbano determina que se produzcan efectos monopólicos locales sin necesidad de contar con grandes extensiones de terreno, dado su bajo nivel de sustitución. Finalmente, la transparencia del mercado se pone en duda por el hecho de que si no es posible generar atomización, lo más probable es que ésta se pierda para los procesos de decisión, puesto que las estructuras monopólicas no incentivan la fluidez de información.

La falta de competitividad al interior del mercado urbano producirá inevitablemente ineficiencia en la asignación óptima de los recursos, cuestión que se observa en temas como la extensión y distribución de la ciudad, que genera lugares cuya lejanía de los centros urbanos importantes es notoria, así como los fenómenos de segregación espacial mencionados frecuentemente en investigaciones realizadas por la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Centro de Estudios del Desarrollo y otros institutos o centros de investigación.

No es claro, entonces, que en la ciudad se pueda desarrollar adecuadamente un modelo de corte liberal y que éste sea capaz de ordenarla en función de las necesidades propias del habitante como su objetivo fundamental, lo que llevaría a centrarlo en el desarrollo de una vida adecuada. Como los principios o supuestos del modelo no se cumplen o se cumplen

malamente, es obvio que existirán distorsiones que afecten el desarrollo de lo que debiera ser una ciudad amable. De aquí radica la necesidad de desarrollar lo que se conoce como planificación urbana, tema conocido y respetado en el viejo continente, donde se ha invertido para tener ciudades ordenadas, tal que los servicios fundamentales para el desarrollo de la vida del hombre operan de manera adecuada y los sistemas de transporte cumplen adecuadamente su función, de tal suerte que es grato recorrerlas y vivir en ellas. Es prácticamente imposible aplicar el modelo económico imperante sin que se ocasionen daños a la población, pues si bien es entendible que la rentabilidad sea el objetivo del que invierte, no es menos cierto que esta rentabilidad muchas veces genera, por ejemplo, espacios habitacionales distantes de los lugares de trabajo. Lo anterior determina largas distancias de traslado desde la vivienda al puesto laboral, afectando la tranquilidad de vida del habitante y tensionando al ser humano. Se ha mencionado en varias ocasiones que Santiago de Chile es una de las ciudades con mayor cantidad de patologías mentales en el mundo. En efecto, la posibilidad de que se estructuren comportamientos de tipo monopólico, producto de que el suelo en la ciudad no es lo mismo que cualquier otro bien, dado que en éste habitan y se desarrollan individuos, determinaría fenómenos de desregulación importantes, concentrándose los procesos de decisión sobre la ciudad en aquellos con mayores recursos y estableciéndose una relación directa entre el que tiene posibilidades de elegir (con recursos) y aquel que no las tiene (sin recursos), lo cual tensiona las relaciones al interior de la ciudad y de la sociedad misma.

En otro aspecto relacionado, de promoverse la ciudad vía esquema de liberalización del suelo, no queda asegurada la posibilidad de proteger el bien común, puesto que se verán afectados los conceptos de comunicabilidad y participabilidad del bien común en lo relativo a la ciudad. No se trataría de un modelo liberal, ni tampoco de una economía social de mercado, lo aplicado en la ciudad y en el país, sino que se acercaría más bien a un esquema centralizado de administración económica con un rol protagónico del sector privado en las decisiones, las cuales no necesariamente buscan la protección del bien común de la ciudad.

La política del año 79 liberaliza el uso del suelo, declarándolo en forma explícita como un recurso no escaso. En tal sentido, la Política Nacional de Desa-

rollo Urbano de 1979 dice textual en su declaración de principios: *“el suelo urbano no es un recurso escaso, el uso del suelo urbano queda definido por su mayor rentabilidad, la concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales, el uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado, y al Estado corresponde proteger el bien común”* (MINVU, 1979). De esta manera el inversionista, en su deseo de maximizar beneficios vía disminución de la estructura de costos, comienza a localizar sus inversiones en las áreas de menor precio, generando simultáneamente construcción habitacional a través de economías de escala en distintas zonas de la ciudad. Nacen así barrios nuevos bajo los conceptos antes mencionados, toda vez que la política del año 1979 permite al inversionista desplazarse por el casco de la ciudad exclusivamente en función de la rentabilidad. Y respecto del bien común, es necesario hacer presente que: *“no se ha definido en este caso el concepto de bien común, el que tampoco queda claro en el análisis de tareas que se reserva el sector público para sí”* (Trivelli, 1981: 45).

En el año 1985 se reformula la Política Nacional de Desarrollo Urbano, producto de la gran cantidad de críticas que recibió la política del 79; sin embargo: *“Este cuerpo contiene disposiciones muy similares al Plan Intercomunal de 1960, en su versión original. De hecho, marca una vuelta atrás en materia de planificación urbana, ya que retrocede al nivel de los años sesenta en cuanto a los conceptos, metodologías y técnicas urbanísticas contenidas en ella. Uno de los aspectos novedosos que presenta la nueva Política Nacional, es el de incorporar un capítulo dedicado a la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones urbanas. Tanto este capítulo como otros aspectos de la nueva Política de Desarrollo Urbano, no han sido puestos en práctica, ya que sería necesario introducir algunas modificaciones previas en la Ley General, para permitir la participación activa de la comunidad en la gestación y modificación de los Planes Intercomunales y Planos Reguladores Locales, entre otras materias”* (Dockendorff y Bertrand, 1990: 203).

Es importante mencionar que la participación de la comunidad en países desarrollados contribuye de modo importante a las decisiones en el quehacer del barrio, lo que se materializa vía el concepto de descentralización, incorporando al ciudadano en la toma de decisiones y haciéndolo partícipe de los avances

en el espacio más cercano a su entorno, el barrio. Ya Frei mencionaba: “Hace poco, en Santiago, convoqué a representantes de las Presidencias de la República de América Latina y El Caribe, con miras a formular una agenda de desarrollo político de común acuerdo entre nuestras naciones. Ahí se definieron varios temas prioritarios: consolidación del sistema democrático; modernización del Poder Ejecutivo; fortalecimiento del Estado de Derecho, especialmente en lo que se refiere a la capacidad, el profesionalismo, la autonomía y la responsabilidad del Poder Judicial; fortalecimiento institucional y organizativo del Poder Legislativo; descentralización del Estado; lucha contra la corrupción; fortalecimiento de los liderazgos institucionales para la gobernabilidad democrática” (Frei, 1996).

El modelo se desea aplicar en Chile ya desde décadas, pero poco se ha avanzado en ello. Legislativamente se están desarrollando esfuerzos en esta materia, aún cuando no se han realizado avances importantes, lo cual lleva a pensar que en materia de Política Urbana se podría estar en presencia de una mezcla extraña entre la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y la de 1985. De modo que, por ejemplo, la ciudad sigue creciendo hacia zonas marginales, a pesar de que existe una Política Nacional de Desarrollo Urbano como la de 1985, que buscó corregir errores de la Política de 1979. Sin embargo, la de 1985 no opera en plenitud, porque si bien es cierto que incorpora la participación del ciudadano en el quehacer del barrio y su opinión respecto de lo que desea de la ciudad, su operatividad se complica por la falta de descentralización en el quehacer local, cuestión que se está tratando y discutiendo permanentemente.

Otro aspecto es el menor precio de aquellos espacios que cobijan gran cantidad de barrios en el Área Metropolitana de Santiago. Esto no es casualidad, pues su explicación radica en el hecho de que dichas localizaciones están, la mayor cantidad de casos, alejadas del centro comercial y de negocios, a la vez que no cuentan con todos los servicios importantes, lo que obliga a sus habitantes a desplazarse por largos tramos para satisfacer sus demandas.

Cuestiones tan relevantes como la funcionalidad del barrio en su relación con los lugares de trabajo de los habitantes no son tomadas en consideración dentro del modelo *económico que se aplica al interior de la ciudad*. Así, “se ha generado una estructuración urbana caracterizada por una marcada segregación de actividades y diferenciación social y económica. Exis-

ten zonas de la ciudad dedicadas al trabajo, otras a la residencia y otras comerciales. Todas ellas claramente delimitadas y distantes unas de otras, lo que exige que la gente realice largos desplazamientos diarios para llevar a cabo sus actividades y tareas cotidianas” (Gálvez, 1996). Esto afecta indudablemente la calidad de vida del habitante al interior de la ciudad, quien debe gastar gran cantidad de tiempo y dinero en desplazamientos de un punto a otro de la ciudad.

El barrio, en diversas zonas del Área Metropolitana de Santiago, es entonces resultante de un esquema económico que privilegia el concepto de rentabilidad en razón de la conveniencia de una cierta localización para el inversionista, y en ningún caso nace por temas relacionados con la tradición o el aprovechar las ventajas de dicha localización para surtir de los servicios más requeridos y preciados dentro de una comunidad.

A través de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979, el suelo se incorpora a este esquema de administración económica. La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985 no es realmente aplicable, en tanto son los Planos Reguladores Comunales los únicos instrumentos que deben ser presentados a la comunidad en forma previa a ser aprobados. Sin embargo, la presentación es meramente informativa y el municipio no tiene la obligación de tomar en cuenta la opinión de la comunidad. Esto ha generado diversos barrios en función de la capacidad económica de los inversionistas, sin considerar el juicio, razonamiento y sentimiento de los habitantes aledaños y de quienes serán trasladados allí. Tal es así, que respecto del Área Metropolitana de Santiago: “Las 20 mil háts. que ocupaba hace tres décadas se han extendido a 50 mil” (Gálvez, 1996), verificándose el fuerte crecimiento en extensión de esta metrópolis.

Entre los efectos sobre la ciudad de las políticas y normas urbanas, Dockendorff y Bertrand (1990: 204-209) señalan: la agudización de la segregación espacial del espacio urbano, la persistencia del crecimiento en extensión, el aumento de las disparidades en el acceso a servicios urbanos, el desplazamiento espacial de los focos de conflictividad urbana, el deterioro de las condiciones del hábitat familiar y local, el aumento de la contaminación ambiental, la informalización del espacio público, la sobrevaloración de la seguridad urbana, el aumento del deterioro de áreas urbanas céntricas y la pérdida del patrimonio histórico.

El crecimiento de la ciudad generado a través de la liberalización del suelo vía la política del año 1979, y no alterado en lo sustancial por la de 1985, es guiado por el criterio de la rentabilidad, que busca optimizar las actividades económico-productivas al interior de la ciudad. Los mismos autores mencionados en el párrafo anterior indican el deterioro de las condiciones del barrio, hábitat familiar y local, considerado como un espacio urbano de gran importancia para el hombre por diversas razones (ejemplo: dimensión de la vivienda). Si el habitante percibe un deterioro en sus condiciones (como resultado de un cambio forzoso en la ubicación o barrio de su vivienda), esto provocará efectos negativos sobre él y su familia, disminuyendo su identificación con el mismo y lesionando lo que podrían haber sido sus interacciones sociales positivas o un buen nivel de relaciones dentro de la comunidad. Esto, por cuanto el individuo se desarrolla en función de la cultura que lo rodea. Una persona que se desarrolla en un ambiente amable, propositivo, será un habitante que también aportará a la ciudad positivamente, pues la sentirá como suya en la medida que ésta le aporte a su persona y a su familia. En cambio, cuando esto no ocurre, el resultado esperable será el señalado primeramente, dado que en palabras de García (1995: 83, citando a otros autores) *“cultura en sentido restringido es un sistema ordenado de significaciones y símbolos en virtud de los cuales los individuos definen su mundo, expresan sus sentimientos y formulan sus juicios; la cultura denota un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas en símbolos, un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actitudes frente a la vida”*.

En un esquema de corte liberal y competitivo, la ubicación de la población en el espacio obedece a dos consideraciones generales, a saber: la capacidad económica para escoger su lugar de hábitat o, a la falta de la misma, para poder elegir en alguna medida dicho espacio. Esto es importante a tener presente para comprender la dinámica actual de los barrios, surgidos de un proceso de liberalización del suelo, que ha sido el criterio a través del cual se determina la utilización del mismo vía aspectos de mercado o de oferta y demanda.

El habitante de nivel socioeconómico alto podrá buscar aquel lugar que le permita continuar o potenciar la forma en como percibe la vida, producto de las

conductas aprendidas a lo largo de su vida (pasado ambiental). De este aprendizaje personal y familiar derivará la búsqueda de aquel barrio que potencie sus interacciones sociales. En definitiva, al poder decidir respecto de su espacio está también determinando sus niveles de interacción social (con quien me reúno) y de identidad de lugar (el espacio que quiero), apegado a lo que vivió en experiencias pasadas y al estilo de barrio en el cual se desarrolló.

En cambio, quien no pueda cancelar el precio de mercado quedará probablemente ubicado en aquel espacio que la sociedad decida por él, disminuyendo su capacidad para decidir y quedando sometido a una decisión externa que puede violentar la forma de vida que desarrollaba anteriormente. En este contexto, el barrio para aquel que puede decidir se configura de un modo distinto que para quien no puede hacerlo, de la misma forma que las interacciones sociales generadas en su interior. La identidad por el lugar se configurará de manera distinta de acuerdo al nivel socioeconómico del individuo y su familia, en virtud de la capacidad económica que posean para acceder al espacio en el cual habitan.

Aparentemente los habitantes de los sectores socioeconómicos más bajos tendrían más altos niveles de interacción social, pues la sociedad los obliga de manera indirecta a organizarse para enfrentar las dificultades propias de la vida cotidiana y colaborar entre ellos. Sin embargo, también se unen frecuentemente de forma negativa, en oposición a la autoridad, la que suponen no escucha sus solicitudes y demandas. Existen a diario muchos ejemplos de lo anterior en distintos barrios y/o poblaciones. Es importante observar también que en estos mismos estratos la identidad con el lugar probablemente disminuya, precisamente porque ni son percibidos como los mejores lugares ni tampoco han sido escogidos por ellos. Se optimiza, así, una suerte de función objetivo “de consuelo”, cercana a veces a lo que podríamos llamar “the last best”: mejor esto que nada. En los niveles socioeconómicos más altos, por el contrario, la interacción social probablemente disminuya, en tanto los diversos problemas del barrio se definen cancelando al precio de mercado la solución, y el espacio para vivir se adquiere de la misma manera, vía mercado, por lo que la identidad de lugar será posiblemente más alta, en tanto se escogió el lugar libremente.

La anterior discusión es un punto central, en la medida que en países con crecimiento económico fuerte (y no necesariamente un desarrollo económico equivalente) se hace necesario comprender que cuando las interacciones sociales disminuyen (falta de integración) y la identidad por el lugar es baja (falta de afectos positivos por la ciudad), se torna difícil poder hacer sustentable la ciudad, afectando los equilibrios sociales razonables que generan una buena convivencia.

Otro aspecto de interés en el análisis es la existencia de una relación entre los niveles de control que los individuos tienen sobre sus espacios y los niveles de estrés: *“el control territorial permite realizar diversos grados de privacidad e intimidad; existe una correspondencia proporcional entre la evidencia de la conducta territorial y los niveles de stress, ansiedad y nerviosismo”* (Pol, 1994: 237, citando a otro autor). Los distintos grupos sociales poseen una cognición respecto de lo que desean para el desarrollo de su vida en espacios determinados, y en la medida que esto se logre la valoración de sí mismos se incrementa. En caso contrario, genera frustración, ansiedad y otro tipo de patologías que dificultan el desarrollo de relaciones armónicas entre los habitantes.

En América Latina y el Caribe el tema de los barrios surge como una respuesta al tema de la escasez de vivienda, de forma tal que: *“la preocupación por la marginalidad urbana en América Latina surgió después de la II Guerra Mundial, cuando los núcleos de población en Brasil, llamados “favelas”, viviendo en condiciones precarias y generalmente ocupando suelos en forma ilegal, comenzaron a aparecer en la periferia de la mayor parte de las grandes ciudades. Obviamente, es más fácil hablar sobre las “favelas” que sobre la pobreza. Existe, por consiguiente, la tendencia a tratar la “favela” no como la categoría habitacional que ella implica, sino como si ella fuese una entidad social. Este enfoque “ecológico” proporciona, obviamente, tema constante a una serie de instituciones y personas que tienen interés en mantener este problema concentrado en este nivel, en vez de examinarlo en un nivel social más amplio”* (Oliven, 1980: 49).

El esquema de análisis de Oliven es interesante, por cuanto despierta la inquietud respecto de la forma en que se ha enfrentado el tema de la pobreza del barrio en la sociedad chilena. Es lógico preguntarse, entonces, si el barrio es una cuestión de carácter habitacional, o si bien lo es de barrio, en la medida que no

es lo mismo crear un barrio para viviendas que a las viviendas adicionarle un barrio.

Parece ser que esto último ha primado como esquema de desarrollo del barrio en la sociedad chilena de los últimos treinta años, en la medida que se ha generado primero la instalación de viviendas y posteriormente se ha decidido la conveniencia o no de desarrollar escuelas, negocios de distinta índole, servicios en la medida de la capacidad de pago de los habitantes, etc., con la lógica del mercado. Entonces, el barrio ha surgido expresamente vía esquemas centrados en la rentabilidad privada, postergando el proceso de satisfacción de necesidades de los individuos en la medida que sea económicamente viable incorporarles actividades anexas. De esta forma, la educación se posterga hasta que exista un buen colegio. Aquellas personas que pueden, envían a sus hijos a otros sectores de la metrópolis en búsqueda de mejores oportunidades de educación, exigiéndole aún mayores esfuerzos al habitante de dichos barrios. Aquellas que no pueden enviarlos a esos otros sectores deben conformarse con la educación que se entrega en el suyo. Esto también ocurre en lo laboral. Los habitantes se trasladan grandes distancias mientras no existan actividades laborales cerca del sector, lo que se acentúa en las zonas de menores recursos, muchas de las cuales sufren además de un estigma social negativo. En los sectores de más altos recursos es hasta conveniente la distancia a los centros laborales, en la medida que poseen sistemas de movilización propio que les permiten mantenerse muy apartados (no visibles) de los problemas de pobreza.

Referencias

- » ARAYA, Eduardo (1996). “Participación: Una Visión Multidisciplinaria”, en Documento Participación: Una Perspectiva Política, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso.
- » DOCKENDORFF, Eduardo y BERTRAND, María (1990). Santiago Dos Ciudades, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- » FREI RUIZ -TAGLE, Eduardo (1996). “Participación y Renovación de la Política” (Prólogo), en Participación: Una Visión Multidisciplinaria, Valparaíso, Chile: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, editor David Cademartori R., Universidad Católica de Valparaíso.
- » GÁLVEZ, Mario (1996). “Ciudad en Crisis”, artículo publicado por el Diario El Mercurio, agosto.
- » GARCÍA, Pablo (1995). “El Laberinto Social”, en Cuestiones Básicas de Sociología, Navarra, España: Ediciones Universidad de Navarra.
- » MINVU (1979). Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile 1979, División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- » OLIVEN, Rubén (1980). “Marginalidad en América Latina”, en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. VII (19), octubre, Universidad Católica de Chile.
- » POL, Enric (1994). “La Apropiación del Espacio”, en Familia y Sociedad, Departamento de Psicología Social, Universidad de Barcelona.
- » TRIVELLI, Pablo (1981). “Reflexiones en Torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano”, en Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. VIII (22), septiembre, Universidad Católica de Chile.