

Notas y comentarios

Santiago de Chile: viejos problemas, nuevos desafíos*

Esteban Soms García**

La persistente tendencia concentradora

En el transcurso de la última década, en términos globales Chile experimentó un importante crecimiento económico y una mejoría notable en las condiciones de vida de su población. Las políticas públicas, concebidas y desarrolladas desde la recuperación de la democracia en 1990, han permitido avanzar en forma sostenida en la senda del progreso, sin ignorar algunas dificultades que el país ha debido enfrentar en los últimos años de este periodo y que, de una forma u otra, comienzan a ser superadas.

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

El Ministerio de Planificación y Cooperación,¹ al referirse a lo acontecido en las regiones expresa:

[...] en algunas de ellas los efectos dinamizadores (de las políticas públicas) han generado importantes oportunidades de crecimiento económico por la ampliación de los mercados para los productos locales, innovación tecnológica, incorporación de nuevos insumos a los procesos productivos, mayor disponibilidad de recursos financieros y aumento de los bienes de capital. En otras, en cambio, se producen situaciones negativas por las dificultades para insertarse en el nuevo modelo, mantenerse al día en los cambios tecnológicos y enfrentar la competencia mundial.

* El presente documento se presentó en la reunión del Consejo de Administración 2004 de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, llevada a cabo en Ixtapan de la Sal, Estado de México, del 31 de marzo al 2 de abril de 2004.

** Jefe de la Unidad de Planificación y Ordenamiento Territorial, Ministerio de Planificación y Coordinación, Gobierno de Chile. Profesor universitario y consultor internacional del PNUD, ILPES, BID y Banco Mundial. Correo electrónico: esoms@mideplan.cl.

¹ "Bases para una Política Nacional de Desarrollo Regional", *Desafíos regionales 2000-2010*, Chile, Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, 2001.

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

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

He aquí algunos antecedentes ilustrativos. En el año 2002 la población de Chile alcanzó 15 116 435 habitantes, de los cuales 13 090 113, es decir, 85.6% vivía en localidades urbanas. Hace 50 años esta cifra era de 56% y a principios del siglo XX de sólo 33%. Hacia 2010 la población urbana del país habrá crecido en algo más de 2 000 000 de habitantes y representará 87.1% de la población total.

En 2002 se concentraba en la Zona Central del País² 55% de la población total y 52% de la población urbana nacional. En 2010, de no ocurrir cambios significativos en las tendencias históricas, la Zona Central mencionada reunirá 56% de la población total y –principalmente por el crecimiento acelerado que hoy manifiestan otras ciudades– habrá disminuido levemente la proporción de población urbana de 52% a 50% respecto a la población urbana nacional.

En el año 2000, último con información regionalizada disponible, el producto interno bruto de la Zona Central representaba 55.4% del total nacional, y la industria de esta zona 67.7% del PIB del sector en el país. Diez años antes, en 1990, el PIB de la Zona Central representaba 51.7% del PIB nacional y la industria 61.4% del correspondiente total nacional.

Es decir, a pesar de las medidas impulsadas para promover una importante y necesaria desconcentración de la economía del país, las cifras dan cuenta de una persistente tendencia inversa, reflejada en una manifiesta mayor participación de la Zona Central en la generación del producto nacional y, de manera muy especial, una particular y

² La Zona Central del país está formada por la Región Metropolitana de Santiago, la Región de Valparaíso y la Región del Libertador Bernardo O'Higgins.

poco deseable tendencia a la concentración del producto industrial. Más aún, al interior mismo de la zona, el significativo crecimiento industrial de Santiago contrasta con la disminución de la importancia relativa del sector en Valparaíso, segunda ciudad de Chile.

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

Con relación a otros indicadores, el más elocuente es el relativo a la inversión extranjera materializada en la Región Metropolitana de Santiago. Durante el año 2001 la inversión extranjera alcanzó allí la notable cantidad de 1 032.3 millones de dólares de Estados Unidos. De estos recursos se canalizó 55.6% hacia el sector de la industria y 23.6% hacia sectores de servicios como comercio, turismo y bancos.

Las exportaciones de la Región Metropolitana de Santiago en el año 2000 superaron 2 600 millones de dólares de Estados Unidos. La participación sectorial de los embarques de la Región se desglosa de la siguiente manera: la industria lideró la estructura exportadora con una concentración de 82.0%, le siguió en importancia la agricultura con 10.7%, y por último la minería, con 4.1 por ciento.

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

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

En una perspectiva nacional, cada día se cuenta con más evidencias

de que el citado proceso concentrador continúa afectando negativamente las posibilidades de desarrollo económico de las regiones, con innegables consecuencias en la organización política y en las condiciones de vida de la población.

La Región Metropolitana y el Gran Santiago

La Región Metropolitana de Santiago es una de las 13 en que está dividido administrativamente el territorio chileno. La RMS abarca seis provincias, y éstas, en total, 52 comunas. Según el Censo de Población de 2002, la de la Región Metropolitana alcanza un total de 6 038 974 habitantes, lo que representa 40.1% del total país. De los habitantes de la Región, 97% reside en áreas urbanas.

Con relación a periodos anteriores, la Región Metropolitana ha disminuido en los últimos años su velocidad de crecimiento demográfico, sin embargo su tasa de incremento poblacional entre 1992 y 2002 fue de 14.9%, lo que la sitúa 2.1% sobre el promedio nacional de 12.8% para el mismo periodo.

El área urbanizada del Gran Santiago está asentada en la citada Región Metropolitana. Incluye las 32 comunas de la Provincia de Santiago, más la comuna de Puente Alto de la Provincia Cordillera y la comuna de San Bernardo de la Provincia del Maipo. El Gran Santiago es la capital regional y además la capital de la República. Abarca actualmente 60 000 hectáreas, y diez años atrás, sólo 45 000. En menos de diez años se extendió en 15 000 hectáreas.

En lo que se refiere a las condiciones de vida de sus habitantes, a fines del año 2000 el Ministerio de Planificación y Cooperación realizó en los ámbitos nacional y regional la Octava Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen VIII), representativa de todos los hogares del país. En los resultados entregados por la encuesta se advierte que la Región Metropolitana es la cuarta región con menor proporción de pobreza e indigencia en el país. Además, se aprecia que los rangos de pobreza y de indigencia disminuyeron significativamente entre 1990 y 2000: la pobreza se redujo de 33 a 16.1% de la población, en tanto que la indigencia descendió desde 9.6 hasta 4.3 por ciento.

En términos de hogares, la pobreza afectó a alrededor de 197 000 (12.7% del total de hogares de la región), de los cuales 52 884 hogares (3.4% del total) vivían en condiciones de indigencia.

Economía en expansión y pobreza en declinación parecen un buen

augurio, pero la brecha entre ricos y pobres permanece inalterable. Al recorrer la ciudad cualquiera puede apreciar que no se ha logrado la redistribución de la riqueza. Las calles, viviendas y plazas de Santiago hablan de segregación social y desigualdades inaceptables.

Percepción social de los problemas metropolitanos

Hoy el Gran Santiago busca perfilarse como ciudad de clase mundial. Las grandes obras públicas y concesionadas trastornan la vida cotidiana de los santiaguinos pero son portadoras de una expectativa de cambio positivo. Entre ellas destacan las gigantescas obras viales emprendidas para mejorar la conectividad interna y sustentar la radical transformación proyectada de todo el sistema de transporte urbano, la rápida extensión de las redes del Metro, los nuevos acueductos y las canalizaciones que evitarán las periódicas inundaciones, la planta de tratamiento de aguas servidas, los sistemas masivos de recolección y disposición de residuos sólidos, las medidas para mejorar la calidad del aire, los parques metropolitanos, las plazas públicas, los centros culturales, la vivienda social, y los establecimientos para la salud y la educación.

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

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

Los profesores A. Rodríguez y L. Winchester, prestigiosos especialistas del Instituto de Estudios Profesionales Sur, resumen la situación en los siguientes términos:³

- Santiago es una ciudad con una gran segregación socioeconómica. La ubicación de los grupos de ingresos similares en el área urbana está claramente diferenciada. Los grupos de más altos ingresos se encuentran en sólo 6 de las 34 comunas. Por su par-

³ Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester, "Santiago de Chile: metropolización, globalización, desigualdad", estudio basado en "Santiago Report: Governance and Urban Poverty", University of Birmingham, realizado por los autores; y en "Los rostros de Santiago", *Tiempo 2000*, Santiago, de E. Dockendorff y A. Rodríguez, trabajos realizados durante 1998-1999.

te, los grupos de menores ingresos aparecen en sólo 20 comunas. La calidad de la infraestructura básica y de los servicios públicos es muy diferente entre distintos barrios o sectores de la ciudad. Si bien la cobertura es casi total, la calidad es desigual.

- Santiago es una ciudad en donde sus habitantes viven con temor e inquietud. A pesar de que Santiago es una de las ciudades más seguras de América Latina, prevalece un sentimiento de inseguridad relacionado con la violencia delictual, que se extiende al sistema institucional político y económico.
- Santiago no es una ciudad en términos políticos o administrativos. El Gran Santiago se extiende a través de tres provincias, está formado por 34 comunas, cada una de ellas con un municipio autónomo, en los cuales, a su vez, las instituciones del gobierno central intervienen directamente. Las competencias y responsabilidades de las diferentes autoridades no están establecidas de manera clara.
- Una ciudad (el lugar de los ciudadanos) que está en vías o amenazada de perderse como espacio público. Y cuando hablamos de espacio público urbano, nos referimos a una doble dimensión: el espacio público físico, y el espacio público como metáfora de una sociedad política.

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

Tal es el caso de las movilizaciones en torno a la ubicación de los vertederos de basura, la relocalización de campamentos de invasores, la atención de la salud, las demandas de los ciclistas furiosos y, en forma muy destacada, las medidas adoptadas conjuntamente por los vecinos y los Carabineros de Chile para prevenir asaltos, robos y tráfico de drogas, y recuperar así el control y la dignidad de los barrios y los espacios públicos en beneficio de quienes allí residen.⁴

⁴ Para mayor información, véase el trabajo "Las batallas urbanas de principios del tercer milenio", presentado por María Elena Ducci en el Seminario Internacional Grandes Metrópolis del Mercosur, Buenos Aires, Universidad General Sarmiento, noviembre de 2000.

Aspectos a considerar en el diseño de políticas públicas

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

En una particular vertiente interpretativa, muy propia de los enfoques sectoriales, las nociones de territorio y de espacio urbano suelen asumirse simplemente como marcos de referencia para centrar mejor las políticas y programas sociales y de fomento productivo, es decir, algo así como un simple “mapa ordenador” de las acciones y prioridades gubernamentales en estas materias.

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

Capacidad para anticipar respuestas⁵

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

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

⁵ Esteban Soms, *Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales*, Proyecto PADERE-MIDEPLAN/PNUD, Andros Impresores, 1995.

En propuestas recientes es común encontrar referencias a las grandes ciudades como productos que buscan su oportunidad en un competitivo mercado internacional e intentan posicionarse como centros de negocios, centros de servicios especializados, centros culturales y, en el menos ambicioso de los casos, como productos o destinos turísticos internacionales. Desde esta perspectiva y en lo que a gestión pública se refiere, se asimila la administración de la ciudad a la de una empresa, y se llega a identificar su imagen corporativa, oportunidades, debilidades, situaciones de competencia con otros centros urbanos y alianzas posibles a corto y largo plazo.

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

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

En pocas palabras, para conciliar el desarrollo económico, el desarrollo social y la organización del espacio urbano se requiere una visión integral y la voluntad de profundizar en un tipo de análisis que dé cuenta del comportamiento de las principales variables económicas y sociales “portadoras de futuro”; asimismo anticipar los impactos sociales y ambientales probables del modelo dominante de ocupación territorial y resolver acerca del escenario que se perciba como el más favorable.

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

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

Cohesión social y valor de la ciudadanía

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

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

Es necesario mencionar que Santiago, como el resto del país, aún no ha podido recuperar cabalmente lo perdido en los años de dictadura; perviven la desconfianza entre vecinos de un mismo barrio, el deterioro de la condición de ciudadano, la segregación territorial y la discriminación social, los frecuentes gestos autoritarios de quien dispone de alguna cuota de poder, y un cierto temor latente hacia lo que depara el futuro.

Más allá de la periódica elección de representantes y de las ocasionales invitaciones a participar en consultas ciudadanas, plebiscitos o cabildos, los desafíos para intervenir eficaz y positivamente el devenir de la ciudad, en lo más profundo hoy por hoy, están asociados principalmente al ámbito político de la gestión urbana, a las formas de entender y ejercer la ciudadanía, a la restauración de las confianzas, al poderío de las organizaciones territoriales.

Es decir, la eficacia de la gestión urbana depende de factores como:

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

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

Unidad en la diversidad

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

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

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

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

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

La gran ciudad es una expresión histórica de la diversidad social, de ahí que no resulte fácil conjugar la unidad con la diversidad. En el fondo se está apelando o induciendo al cambio de formas tradicionales –excluyentes y por lo general muy arraigadas– de pensar y de actuar.

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

Nuevos desafíos asociados al rediseño de la gestión urbana

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo los estudios realizados en los últimos años no son concluyentes en relación con los efectos sociales y territoriales esperables del actual modelo productivo que se ha ido imponiendo en el mundo, y respecto del cual Chile no es, en absoluto, la excepción.

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

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

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

En lo que se refiere a la actuación del Estado, sus posibilidades de intervención directa en el desarrollo de la ciudad han experimentado profundos cambios en relación con su actuación en los años sesenta. Hoy la inversión pública ha disminuido de 74 a 18% de la inversión total. El sector público ahora no puede destinar recursos directamente al desarrollo de actividades productoras de bienes y servicios, que asume íntegramente el sector privado. Los programas de densificación y de renovación urbana toman la forma de "planes inductores" de la inversión privada. Las empresas privadas, financiadas con el ahorro previo de las personas y el subsidio habitacional que proporciona el gobierno, construyen la vivienda social.

Esto lleva a reflexionar sobre el tipo de planificación urbana posible y la naturaleza de las políticas públicas para la ciudad. En contraposición a las fórmulas tradicionales, se requieren planes y políticas flexibles orientados a lograr acuerdos y compromisos sociales que in-

centiven al inversor privado, poniendo el acento en las regulaciones generales y en la supervisión permanente.

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

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

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