



Eure

Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales

Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago

eure@puc.cl

ISSN 0251-7161

CHILE

2003

María Elena Ducci

SANTIAGO, ¿UNA MANCHA DE ACEITE SIN FIN? ¿QUÉ PASA CON
LA POBLACIÓN CUANDO LA CIUDAD CRECE INDISCRIMINADAMENTE?

Eure, Mayo, año/vol. XXIV, número 072

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile



Santiago,

**¿una mancha de aceite sin fin?
¿Qué pasa con la población cuando
la ciudad crece indiscriminadamente? (1)**

María Elena Ducci*

Abstract

The incorporation of big extentions of land previously dedicated to agriculture, characterizes the rapid growth experienced nowadays by the city of Santiago. This paper opens a debate about the implications of two different modes of city growth in the lifestyle of its citizens. The type of growth known as "sprawl", with clearly separated functional areas, is represented by the city of Los Angeles, California. Its opposite correspond to the European model of city, more concentrated, with a dense center and a mixture of uses. The limitations showed by the traditional city planning systems, the advantages that explain the success of the American model and the impacts of the sprawl are discussed here. The interrogation about the real possibilities to oppose the seamingly clear tendency to sprawl remains opened.

Resumen

El crecimiento acelerado que caracteriza a la ciudad de Santiago se está dando básicamente por extensión en su periferia, ocupando nuevos territorios, hasta hace poco destinados a usos rurales. Frente a este hecho se intenta generar aquí un ámbito de discusión donde se presentan los diferentes argumentos que están presentes en el debate actual sobre las formas de crecimiento de la ciudad y sus implicaciones sobre la vida de sus habitantes. Frente al crecimiento disperso, con zonas de funciones claramente separadas, que corresponde al modelo de la ciudad de Los Angeles, Estados Unidos, se opone el modelo más concentrado de la ciudad europea, con centros densos y una variedad de usos entremezclados. Se discuten las limitaciones que ha

mostrado la planificación territorial tradicional, las bondades que explican el éxito del modelo americano y los impactos que genera la extensión indiscriminada de las ciudades, dejando abierta la interrogante sobre las posibilidades reales de oponerse a la aparentemente clara tendencia hacia la dispersión.

* Arquitecta y Doctora en Urbanismo. Profesora del Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.

I. Presentación

Que la ciudad de Santiago está creciendo aceleradamente en extensión no es algo que se pueda dudar. Entre 1990 y 1995 la mancha urbana aumentó de 55.000 has a 65.000 has (2), sin tomar en cuenta el explosivo fenómeno de las parcelas de agrado presentes tanto en el Norte como hacia el Sur de la urbe. Es muy probable, a la luz de últimos antecedentes, que el ritmo de crecimiento posterior haya sido de una intensidad similar o incluso más acentuada. Con todo, éste parece ser un fenómeno característico de las últimas décadas en diversos países, tanto industrializados como en desarrollo. Por ejemplo, entre 1970 y 1990, la región de Nueva York aumentó su población en un 8 por ciento, en tanto que su área construida lo hizo en un 65 por ciento y algo similar se observa en otras ciudades de Estados Unidos (3).

Interesados en poner sobre la mesa los temas y argumentos que caracterizan la discusión actual sobre el crecimiento de las ciudades, relacionándolos con lo que está ocurriendo en la ciudad de Santiago, se destaca como un tópico problemático el efecto sobre la calidad de vida de la población y sobre la economía regional y/o nacional derivado del crecimiento de las grandes ciudades.

Si examinamos la discusión al respecto, es posible apreciar dos modelos extremos hacia los cuales se ha polarizado el debate:

- una posición es aquella que favorece el crecimiento en extensión, resultado del "libre mercado", cuyo arquetipo ha pasado a ser la ciudad de Los Angeles en California;
- otro es el de controlar el crecimiento, impidiendo que la ciudad se siga extendiendo fuera de sus actuales bordes, utilizando planes reguladores del uso del suelo que persiguen aumentar la densidad de las áreas urbanas existentes y detener la expansión periférica. En teoría, este modelo de crecimiento concentrado corresponde a la mayor parte de las ciudades europeas, con sus áreas centrales densas y que acogen a gran variedad de actividades.

Mientras el efecto de cada una de esas alternativas se deja notar en una multiplicidad de ciudades por todo el mundo, Santiago está creciendo de diversas formas, todas resultado de políticas muchas veces contradictorias (4). Una de ellas es dejar que la ciudad se extienda indefinidamente en su periferia en aras del "libre mercado". Esta es la clásica política del laissez faire, que, como bien ha sido demostrado históricamente, deja hacer mucho más a los dueños del capital y del poder de decisión antes que al resto de la sociedad. Asimismo, es posible observar en Santiago los resultados de otras políticas urbanas en aplicación, tales como la regeneración de algunas áreas centrales e intentos parciales de implementación del Plan Regulador Metropolitano. En términos generales, la corriente que defiende la extensión indiscriminada se opone a la planificación territorial tradicional y considera que las principales determinantes del desarrollo urbano vienen dadas por las infraestructuras "estratégicas" de transporte. Para este enfoque, el crecimiento "explosivo de la demanda" (por suelo urbano) que se está produciendo actualmente en Santiago es una consecuencia lógica del desarrollo económico acelerado que experimenta el país y en ese sentido, positivo. En esta línea, Marcial Echeñique llega al extremo de plantear que "limitar el crecimiento de Santiago es empobrecer a su población" (5).

Los impactos que tiene el crecimiento indiscriminado de la ciudad en sus bordes es el tema que nos interesa profundizar.

II. La planificación territorial y sus limitaciones

No se pretende hacer aquí una apología de la planificación y de la necesidad de recuperar el férreo control del Estado sobre el territorio (cosa que nunca existió en los países en desarrollo), sino exponer algunos de los argumentos presentes en el debate actual sobre el tema.

Proponer planos reguladores que fijen límites urbanos y densidades obligatorias ha sido la forma tradicional de planificación territorial utilizada para intentar restringir el crecimiento en extensión, y su ineficacia ha sido probada en innumerables ocasiones, especialmente en los países en desarrollo.

"... se asumió, incorrectamente, que la introducción de la planificación en 1948 solucionaría los dos grandes problemas urbanos: el deterioro de las áreas centrales y el crecimiento ilimitado en sus bordes. Desgraciadamente, ambos problemas parecen estar peor que hace 30 años, a pesar del control oficial sobre el uso de suelo" (6).

La aseveración anterior es aún más grave si se toma en cuenta que está referida al caso de Inglaterra, uno de los países donde los sistemas de planificación del uso del suelo y su aplicación real han sido más exitosos. En la mayor parte de los países en desarrollo ni siquiera puede decirse que la planificación territorial haya llegado mucho más lejos de los planos de colores y de las buenas intenciones oficiales.

La capital del país tiene un Plan Regulador Metropolitano, aprobado en noviembre de 1994, que propone frenar la extensión excesiva en la periferia y aumentar la densidad de las áreas urbanizadas, elevando un promedio actual de 100 habitantes por hectárea a uno de 150. Sin embargo, hay que reconocer que en muchos aspectos este plan ha sido sobrepasado y, en otros, es considerado como un obstáculo para la implementación de proyectos inmobiliarios que interesan al capital privado. ¿En qué forma ha sido sobrepasado el Plan Regulador Metropolitano?

Santiago no sólo está extendiéndose oficialmente, ocupando territorios inmediatos a las áreas construidas, sino también está creciendo extraoficialmente, a través de cientos de "parcelas que agrado" que han sido o están siendo vendidas en los alrededores "no urbanos" de la capital (7). Estas "parcelas de agrado" se han transformado en la alternativa más atractiva y más barata para las parejas jóvenes que por un precio módico pueden adquirir un

gran terreno (5.000 m²) para construirse la casa de sus sueños. Que estas áreas no sean urbanas, que no cuenten con los equipamientos (escuelas, hospitales, comercios), ni sistemas de transporte indispensables, no parece un problema urgente para aquellos que las están adquiriendo. Pero lo que no parece importante en este momento lo será a un plazo mucho más corto de lo imaginado, ya que se está generando con este tipo de desarrollos inmobiliarios una dependencia completa hacia el automóvil y un aumento de tráfico que ciertamente empeorarán la aguda congestión y contaminación metropolitana existente.

Existen dos formas de abierta oposición al Plan Regulador Metropolitano que están obstaculizando su implementación. Por una parte, los fraccionamientos periféricos de alto nivel que están proliferando hacia el oriente de la capital y que proponen bajas densidades no son aceptadas por los municipios por su incongruencia con la densificación propuesta por el Plan Regulador Metropolitano. En la opinión de los gestores inmobiliarios, dicha regulación está frenando el desarrollo. Por otra parte, muchos proyectos inmobiliarios que se están diseñando con mayores densidades en comunas no centrales están siendo resistidos por los vecinos que se oponen ante un eventual deterioro en su calidad de vida (esto ha llevado a la congelación de proyectos en las comunas de Las Condes y Vitacura, y a fuertes oposiciones vecinales a nuevos desarrollos en Pudahuel, Peñalolén y La Reina).

Tal vez la única zona de Santiago que está densificándose rápidamente es Santiago Poniente, donde se ha aplicado una política de redensificación promovida por la Municipalidad y apoyada por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU). Como resultado de una duplicación de los subsidios habitacionales del MINVU en esa área, se están construyendo una gran cantidad de edificios de vivienda con una altura de hasta 20 pisos, los que son publicitados como una exitosa renovación de una de las áreas más deterioradas de la capital.

A nuestro entender, en este sector de la ciudad solamente se está logrando una acumulación de vivienda media de regular calidad, cuyos habitantes dependerán del centro de Santiago para muchas de sus necesidades: trabajo, comercio, recreación. La tipología de las edificaciones y la falta de un proyecto

urbano integral para el área están acabando con las características originales de gran riqueza que poseía Santiago Poniente y se está perdiendo la oportunidad de generar una zona urbana que aproveche sus potencialidades únicas en el contexto metropolitano. Al no constituirse en una acción de regeneración urbana global y de envergadura, el tipo de viviendas y proyectos en ejecución se ven desvalorizados desde su inicio y puede preverse, de continuar este proceso, un rápido deterioro de las nuevas edificaciones y una pérdida sostenida del interés arquitectónico y estético que tradicionalmente caracterizó a Santiago Poniente.

Los ejemplos anteriores muestran que, a pesar de los intentos por aplicar distintas políticas para guiar el desarrollo de la capital, sean éstas globales (control del crecimiento, *laissez faire*) o parciales (recuperación de Santiago Poniente), el Área Metropolitana de Santiago continúa extendiéndose, alimentando la percepción de un deterioro creciente de la calidad de vida de sus habitantes.

En términos globales, la Región Metropolitana está creciendo más en sus bordes y ya sea a través de las parcelas de agrado o de grandes proyectos inmobiliarios periféricos (por ejemplo en las comunas de Huechuraba o Peñalolén), el modelo de crecimiento que está predominando parece ser el de la extensión suburbana. Examinemos las ventajas y desventajas de este tipo de crecimiento.

III. Las bondades del modelo americano

El crecimiento disperso ha sido el patrón seguido por las ciudades de Estados Unidos en oposición al modelo urbano europeo, básicamente concentrado. Así como la ciudad europea se aglutina en su origen por motivos de defensa, la ciudad "americana" se esparce indefinidamente sobre un terreno que parece no tener límites.

Existen una serie de argumentos que explican la atracción que ejerce el crecimiento en extensión ocupando las zonas rurales aledañas a la ciudad. Tal vez el más importante destaca la posibilidad de disfrutar una vivienda en contacto con la naturaleza. Es decir, el logro de la utopía de la "ciudad jardín" donde las familias pueden gozar un entorno verde alejado de la congestión y ruidos de la ciudad central (8). La "casa con jardín", en medio de bajas

densidades, ha pasado a ser el sueño común de las familias de cualquier nivel socioeconómico (9). Este sueño ha sido y es alimentado constantemente por la propaganda de los sectores inmobiliario y automotriz y corresponde al estilo de vida "americano", el cual por años nos ha sido presentado como un ideal a través de la prensa escrita, cine y televisión.

En la periferia los valores del suelo son más bajos, porque los terrenos no cuentan generalmente con servicios ni equipamiento. Esto determina la posibilidad de construir vivienda y conjuntos habitacionales a un menor precio y por tanto las viviendas y los terrenos tienden a ser más amplios. Teóricamente esto no debería suceder, ya que el costo de la extensión de los servicios básicos y la instalación de nuevos equipamientos debería ser cargado a los nuevos desarrollos inmobiliarios, pero hasta ahora éstos se consideran externalidades y son asumidas en su mayor parte por el Estado (en otras palabras, por el conjunto de la población urbana).

El menor costo de los terrenos periféricos ha sido también determinante para que el Estado chileno haya propiciado la proliferación de vivienda social en el borde urbano. En Santiago existen grandes extensiones destinadas a programas de vivienda social en las periferias norte, poniente y sur. Sin embargo, el mayor tamaño de los terrenos y vivienda en la periferia constituye una realidad sólo para los sectores medios y altos, ya que para la vivienda social se ha disminuido el tamaño de los terrenos y construcciones a una dimensión tal, que resulta prácticamente imposible para las familias desarrollar una vida social al interior de las mismas (10).

Otro argumento a favor del crecimiento periférico es la posibilidad de contar con barrios más seguros. En los niveles medios y altos, los conjuntos residenciales son diseñados de tal modo que se transforman en entidades cerradas cuyo aislamiento permite garantizar la seguridad, aunque para ello cada vez es más común el pago por un servicio de guardias privados y el uso intensivo de alarmas domiciliarias. Una consecuencia de ese proceso es la privatización del espacio público, a través del desarrollo de condominios que se separan del resto de la ciudad por muros y un acceso controlado y cuyas calles y espacios comunes interiores sólo están abiertos para los residentes. Como respuesta a este problema de seguridad que está pasando a ser uno de los

prioritarios en las ciudades, una nueva corriente en diseño urbano, conocida como "Nuevo Urbanismo", está teniendo gran auge en Estados Unidos (11). Los países en desarrollo también están adoptando esta modalidad. Por ejemplo, en la periferia de Buenos Aires en los últimos años se han desarrollado cientos de "countries" o "clubs" residenciales completamente aislados por altos muros y acceso exclusivo. Esta característica ha pasado a ser un símbolo de estatus, al grado de que la publicidad de uno de ellos lo señalaba como "una nueva ciudad medieval".

¿Qué sucede con la seguridad en los barrios periféricos populares? Si bien el aislamiento en los sectores medios y altos es un factor positivo, para los sectores de menores recursos resulta muy negativo. La violencia e inseguridad representan uno de los principales problemas para esos habitantes y, en algunos casos, sus barrios pasan a ser centros de distribución de droga, territorios donde ni siquiera la policía se atreve a entrar (12).

De acuerdo a la lógica de libre mercado imperante en este momento en el mundo, otro argumento importante para apoyar la libre extensión de la ciudad en sus bordes es el de "respetar la libertad individual" de los propietarios de terrenos periféricos que tienden a obtener el máximo de plusvalía de sus terrenos. Esta posición no toma en cuenta el impacto que tiene el crecimiento en extensión sobre el resto de los habitantes de la ciudad.

Por último, el crecimiento en la periferia resulta más barato por dos razones: porque no es necesario recuperar terrenos con edificaciones obsoletas como sucede en las áreas centrales (por ejemplo, antiguas mansiones hoy transformadas en conventillos) y porque no es indispensable efectuar expropiaciones para adaptar los servicios preexistentes, tales como ensanchar las vías que resultan estrechas al aumentar la densidad, etc. Asimismo, los desarrollos en la periferia presentan la atracción de los nuevos productos, mucho más vistosos y seductores de acuerdo a la mentalidad consumista y desechable que caracteriza a la sociedad en que vivimos. También para las autoridades que necesitan mostrar acciones concretas en pro del mejoramiento de la ciudad, resulta más barata y atractiva la construcción de nuevas vías y equipamientos en la periferia que la ampliación de los existentes al interior de las áreas urbanas.

IV. Secuelas de la extensión indiscriminada

El "desperdigamiento" de la ciudad sobre el territorio circundante, conocido en Estados Unidos como "Sprawl" y cuya mejor traducción es la de crecimiento disperso (13), está adquiriendo en ese país una connotación negativa. Por ejemplo, un reporte reciente sobre el crecimiento urbano en California, preparado por el Bank of America y diversas organizaciones de planificación, ambientalistas y gubernamentales, sostiene que si bien el 'Sprawl' fue un motor para el crecimiento, se ha transformado en la actualidad en una fuerza que amenaza con inhibir el desarrollo y degradar la calidad de vida, llevando a California a perder competitividad frente a otros Estados:

"Esta aceleración del crecimiento indiscriminado se ha dado a expensas de enormes costos sociales, ambientales y económicos, los que hasta ahora han estado ocultos, han sido ignorados o sobrellevados silenciosamente por el conjunto de la sociedad." "Los negocios están afrontando costos cada vez más elevados, pérdida de la productividad laboral y una subutilización de las inversiones existentes en las comunidades más antiguas" (14).

No todos los expertos concuerdan al respecto. En 1997, una mesa redonda de especialistas del Instituto de Suelo Urbano (Urban Land Institute) de Estados Unidos llegó a la conclusión de que, tomando en cuenta todos los aspectos involucrados, la vida en las áreas metropolitanas de Estados Unidos es mejor que en otros países donde el crecimiento urbano está constreñido a áreas mucho más limitadas (15).

La primera y más evidente consecuencia del crecimiento de la ciudad en forma de "mancha de aceite" es la dependencia que se genera del automóvil, como forma básica de transporte. Una campaña iniciada en abril de 1997 por el Sierra Club, una de las principales organizaciones ambientalistas de Estados Unidos, sostiene que:

"Nada es más amenazante para nuestro aire, agua y espacios silvestres, que el desarrollo de baja densidad, dependiente del automóvil" (16).

La nueva ciudad de la periferia presenta como uno de sus mayores atractivos la lejanía de la congestión urbana y el contacto con la naturaleza. Como en nuestra realidad los suburbios no son autosuficientes, no cuentan con los

servicios ni equipamientos necesarios (escuelas, hospitales, fuentes de trabajo), sus habitantes tienen que viajar diariamente a los centros de actividad y dependen en forma creciente del automóvil. En los sectores populares, esto implica que cientos de miles de personas deben usar diariamente el transporte público para trasladarse al trabajo, a los centros de educación, etc., y en la medida que la extensión de la ciudad aumenta, el tiempo que grandes masas de población pierden en transportarse crece. Una mayor difusión espacial de la ciudad aumenta el número y tiempo de los viajes y con ello la congestión vehicular, en especial en torno a los centros de actividad más importantes.

Una consideración repetida en contra de la densificación de las áreas existentes es que una mayor concentración de población y actividades produce mayor congestión. Esto ocurre si no se toman medidas complementarias para absorber el mayor movimiento que genera la densificación, pero sólo en áreas con mayor densidad puede organizarse el funcionamiento en torno a sistemas eficientes de transporte público, lo cual no puede hacerse en zonas de baja densidad, porque no se ajusta a una estructura de costos económicos.

Puede concluirse que la congestión no necesariamente está relacionada con el tipo de crecimiento, pero hasta ahora no se han encontrado soluciones técnicas a la congestión si el traslado de la población depende fundamentalmente del automóvil. Por esto, si queremos lograr una ciudad más amable y atractiva, resulta indispensable reorganizar la forma como nos trasladamos al interior de ella.

El aumento de la congestión vehicular está directamente ligado con una mayor contaminación aérea y acústica. Una mayor extensión de la ciudad basada en el transporte vehicular aumenta la distancia que debe ser atravesada diariamente por sus habitantes, con lo cual crece el número de kilómetros recorridos y con ello el volumen de emisiones producido (17). Aunque los nuevos sistemas catalíticos han disminuido hasta 1/10 las emisiones de algunos de los principales contaminantes que producen los vehículos, el rapidísimo crecimiento del parque automotriz en los últimos años hace que en Santiago los niveles de ozono estén aumentando constantemente, y con ello

los peligros que para la salud está generando la forma como nos movilizamos en la ciudad, principal fuente de contaminación aérea (18).

Aunque hasta ahora a la contaminación por ruido se le ha dado escasa importancia, cada vez mayor número de estudios internacionales demuestran los graves efectos que un alto nivel de ruido produce en la salud física y psíquica de la población. Hay una relación directa entre aumento del movimiento vehicular y la congestión con mayores niveles de ruido, como cualquier residente de una vía importante de la capital puede atestiguar.

Otro elemento importante a tomar en cuenta en el análisis es que al trasladarse la población hacia la periferia surge la necesidad de construir todo tipo de equipamientos: nuevos centros comerciales, nuevas escuelas, hospitales, consultorios, etc. Cuando el crecimiento periférico es de sectores medios y altos, el mercado tiende a generar los nuevos equipamientos requeridos, pero esto se hace mucho más difícil cuando la población es de escasos recursos y las escuelas, centros de salud, parques, etc., deben ser construidos por el Estado. Paralelamente, al disminuir la población en las áreas centrales, los equipamientos existentes en ellas van quedando obsoletos y cada vez hay menos recursos para mantenerlos. De hecho, el decaimiento de las áreas centrales ha devenido en una de las principales características del desarrollo urbano en Estados Unidos, cuyo modelo de ciudad estamos imitando.

La pérdida de terrenos agrícolas valiosos (en muchos casos los más fértiles del país) es otro resultado del crecimiento "mancha de aceite". Como la mayor parte de las ciudades se localizaron originalmente en los valles más fértiles del territorio, donde los alimentos podía ser cultivados inmediatos a la ciudad, son los mejores terrenos los que está ocupando el suburbio, acabando con sus posibilidades agrícolas. Esta es una tendencia generalizada en las ciudades y algo muy difícil de enfrentar, dado que la gigantesca diferencia entre el valor de los terrenos agrícolas frente a los urbanos genera constantes presiones en la periferia rural por un cambio a usos urbanos.

Un efecto preocupante del tipo de ciudad que se está generando con el crecimiento en extensión es el desaparecimiento de los lugares de encuentro casual. Estamos creando una anticuidad en el sentido original de la ciudad como lugar de encuentro, de los intercambios espontáneos que, ligados o no al comercio, han sido tradicionalmente característicos de la vida urbana. Los nuevos corazones de esta ciudad son los malls, los centros comerciales donde no hay día ni noche, donde el acceso preferente es en automóvil y donde las instalaciones están diseñadas con el objetivo primordial de fomentar el consumo. En la ciudad del suburbio no existen los lugares de encuentro casual, donde se produzcan los intercambios espontáneos que han sido la base del surgimiento de nuevas ideas y nuevos proyectos en la civilización humana, fundamentos en la trayectoria de una ciudad atractiva y vivible.

Otro ingrediente destacable del crecimiento disperso es que tiende a aumentar la segregación en el conjunto de la ciudad. En el modelo americano de ciudad, es claro que la población con mayor capacidad económica tiende a trasladarse cada vez más a la periferia, dejando las áreas centrales abandonadas para ser ocupadas por grupos cada vez de menores recursos. En Chile, la política habitacional ha propiciado el desarrollo de conjuntos de vivienda social en la periferia, pero en una periferia seleccionada por el mercado, sobre terrenos de menor valor y por tanto menos atractivos o con mayores problemas. Como resultado, Santiago es tal vez una de las ciudades más claramente segregadas de América Latina, con una concentración rígida de las residencias y equipamientos de mayor nivel hacia el oriente nororiente ([19](#)). Esto se está intentando revertir por medio de políticas específicas de equipamiento de áreas populares.

El abandono y deterioro de las zonas centrales es una consecuencia directa del crecimiento en extensión de la ciudad, que concentra las inversiones en la periferia y sus consecuencias se observan claramente en muchas de las ciudades de Estados Unidos, donde gradualmente los sectores de menores recursos pasaron a ocupar las áreas más centrales, produciendo así un decaimiento gradual de los barrios tradicionales, los que se han ido deteriorando progresivamente al no existir un interés claro ni fondos suficientes

para recuperarlos. Aun cuando en Santiago dicha tendencia sea evidente hasta ahora sólo en Santiago Poniente (20), es claro que las mejores viviendas y barrios están siendo construidas en la periferia.

Si bien hasta ahora este proceso no es tan aparente en Santiago, debido en gran parte al acelerado crecimiento económico del país que genera altas tasas de construcción, es una tendencia clara en la mayor parte de las ciudades y ha sido contrarrestada sólo en casos excepcionales por medio de megaproyectos exitosos de renovación de áreas centrales. Baltimore y Barcelona son dos excelentes ejemplos de ciudades que han logrado neutralizar estas tendencias. En Estados Unidos en la última década muchos gobiernos locales han puesto en marcha programas de renovación urbana para reemplazar sectores centrales deteriorados por vivienda y servicios de alto nivel, lo cual está produciendo la salida de los grupos de menores recursos y el reingreso de sectores medio-altos a las cercanías de los centros urbanos ("gentrification"). En Santiago existen algunas experiencias exitosas, aunque limitadas, de renovación de algunos barrios centrales como París-Londres, Concha y Toro, además del programa de redensificación que está llevando la Municipalidad de Santiago para revivir Santiago Poniente, el cual está atrayendo a una población de clase media que está aprovechando el doble-subsidio ofrecido como señuelo (21).

Aunque existe una tendencia "natural", que favorece la concentración de equipamientos en aquellas áreas con población de mayores recursos, en Santiago se observa una positiva acción oficial en los últimos años a través de la promoción de desarrollos comerciales importantes en las periferias sur y poniente, los cuales tienen un efecto favorable sobre el entorno (sube el valor del terreno, mejora el tipo de edificaciones en sus alrededores, etc. - La Florida, Maipú). Otras acciones oficiales recientes que están produciendo un fuerte impacto de mejoramiento en el área circundante, son: la construcción de la línea 5 del metro hacia el sur de la ciudad y el desarrollo de nuevos parques urbanos en zonas populares (Parques de La Pintana) o deterioradas (Parque de los Reyes).

El tema de la segregación social al interior de las ciudades es señalado frecuentemente como un problema, pero pocas veces se profundiza en las razones por las cuales genera conflictos. Por una parte, se ha observado que una mezcla de usos y grupos sociales en un área enriquece la vida urbana, al permitir la realización de actividades a distintas horas y favorecer el control social sobre la zona (22). Por otra parte, también ha sido demostrado que las áreas que alojan población que no tiene posibilidades de elegir dónde vivir son los lugares donde se presentan los peores problemas sociales. Esto se aprecia claramente en las áreas centrales de muchas ciudades de Estados Unidos, las que al ser abandonadas por los sectores medios y altos entran en un proceso de deterioro y pasan a ser alojamiento de los grupos de menores recursos. En muchos de los países del norte, como Francia, Italia y también en Estados Unidos, los conjuntos de vivienda social resultan ser las zonas más conflictivas de las ciudades. En ambos casos, los residentes son grupos que no tienen posibilidades de elegir dónde vivir.

V. ¿Es posible oponerse a esta tendencia?

Está claro que la planificación tradicional no ha resultado una respuesta efectiva para evitar que las ciudades continúen desperdigándose por el territorio. Fijar límites más o menos artificiales y/o definir ciertas densidades promedio parece no estar funcionando como solución.

Existe una lógica de las inversiones inmobiliarias que no puede obviarse, y que debe ser entendida para poder utilizarla positivamente en la recreación de una ciudad que ofrezca una mejor calidad de vida. Cuando se experimenta un proceso de crecimiento económico acelerado como el que vive el país en estos momentos, existe una gran presión por la realización de nuevos desarrollos inmobiliarios. En la medida en que las regulaciones gubernamentales (Plan Regulador Metropolitano) y la resistencia de los vecinos al cambio se están oponiendo y dificultando la concreción de nuevos proyectos (congelamiento de proyectos en el barrio El Golf, resistencia de aumento a la densidad entre los vecinos de Vitacura), están surgiendo nuevos megaproyectos en la periferia (Huechuraba, Pudahuel) y la ciudad se está expandiendo a través de las

"parcelas de agrado" (Chicureo) cuya proliferación está dejando completamente obsoleto el Plan Regulador Metropolitano.

En pocas palabras, si no se produce un enérgico cambio de orientación de la política urbana, puede preverse que persistirá el crecimiento indiscriminado hacia la periferia y los planes reguladores seguirán siendo sobrepasados por la realidad, no sólo en la ciudad de Santiago, sino en todas las ciudades dinámicas del país.

La única forma de contrarrestar esta que parece una tendencia "natural" en el crecimiento de las ciudades, es poner en marcha iniciativas de "cirugía urbana" mayor, que sean capaces de cambiar las tendencias y dar origen a una nueva dinámica. Para prevenir el abandono de las áreas internas es indispensable invertir en los sectores ya urbanizados, con lo cual al mismo tiempo se evitaría gran parte de la ocupación de nuevos terrenos en la periferia. Para ello es preciso promover la creación de subcentros de actividad peatonalizados, comunidades lo suficientemente compactas como para ser servidas por sistemas de transporte masivo, rompiendo con la dependencia del automóvil.

El rol de una política urbana eficaz debe ser el de crear las condiciones básicas para despertar el interés del sector privado y en asociación con éste generar grandes proyectos urbanos que, aprovechando el potencial de los barrios tradicionales, sea capaz de reciclarlos y convertirlos en lugares urbanos pujantes, llenos de vida, atractivos y seguros, donde coexista afablemente la vivienda con todo tipo de actividades, en un entorno libre de congestión.

Una última reflexión nos lleva a preguntarnos, ¿por qué, a pesar de que hace décadas que en Estados Unidos y en otros lugares el crecimiento disperso está siendo impugnado, sigue ésta siendo la forma más generalizada de crecimiento urbano y se expande cada vez más al resto del mundo? ¿Es que toda nuestra argumentación social y técnica no es suficiente para explicar por qué una gran parte de la población sigue prefiriendo vivir en la "casita con jardín" del sueño americano? Lo difícil de digerir frente a esta realidad es que, como observa Joel Garreau en su libro sobre la vida en la "nueva frontera" donde señala la

importancia de entender la globalización de esta nueva "ciudad de borde", característica del modelo de ciudad "americano":

"Los americanos son, después de todo, aquellos seres humanos en posesión de esa rarísima, potente y peligrosa combinación: el poder, el dinero y la oportunidad de hacer cualquier cosa que piensan que es mejor" (23).

¿Tendremos la capacidad de convencer a la gran masa de habitantes de este mundo globalizado que el "sueño americano" no es el arquetipo a perseguir?

Notas

(1) La figura de la mancha de aceite se usa como símil porque el crecimiento urbano se da no necesariamente en forma continua, pero los espacios intermedios se van llenando de la misma forma como lo hace una gran mancha de aceite al crecer, que tiende a unir las distintas gotas más pequeñas que la rodean.

(2) Escudero, Juan, "A 5 años del Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana", 1996, Acción Ciudadana por el Medio Ambiente (ACPEM) y Friedrich Ebert Stiftung.

(3) Geddes, Robert, "La metrópolis desbordada: La dispersión de la ciudad americana y la búsqueda de alternativas", Urbana, Ciudad de México, Vol. IV (2); 3-11, 1997.

(4) Antonio Daher, en una comunicación oral llamada "La ciudad apolítica", planteó que el crecimiento de Santiago se está dando sin la intervención de políticas. En nuestro criterio no parece haber ninguna ciudad, ni aún en Estados Unidos, donde el "libre mercado" impera más abiertamente, en la cual no se encuentre la "mano" del gobierno local o nacional promoviendo o desincentivando distintos tipos de desarrollo. Presentación al Seminario 30 años del Instituto de Estudios Urbanos, diciembre 1997.

(5) Echeñique, Marcial, "Limitar el crecimiento de Santiago es empobrecer a su población", en EURE, vol. XXII, N° 65, 1996. Del mismo autor: "Entender la ciudad", en Revista EURE, vol. XXI, N° 64, 1995.

(6) Coleman, Alice, Utopia on Trial, Hilary Shipman Limited, London, (1985 1st edit.), p. 1.

(7) El resquicio legal utilizado para estas subdivisiones es que los terrenos "no urbanos" están regulados por el Ministerio de Agricultura, el cual permite la subdivisión del suelo en parcelas de 5.000 metros y la construcción de una vivienda en él.

(8) El alejamiento de la congestión urbana es una realidad sólo posible al interior de los nuevos desarrollos periféricos, en cuyo interior hay menos tráfico, pero esta ventaja tiende a desaparecer en la medida en que la periferia se expande más afuera.

(9) Encuestas de opinión realizadas en la ciudad de Santiago en 1997 mostraron que más de la mitad de la población prefiere vivir en viviendas unifamiliares, argumento que ha sido utilizado para apoyar el debate público que se está dando sobre la forma como debe crecer la capital.

(10) Ducci, María Elena, "El lado oscuro de una política de vivienda exitosa", en EURE, N° 66, junio 1997

(11) Fulton, William, The New Urbanism, Hope or Hype for American Communities? Lincoln Institute of Land Policy, 1996.

(12) Tomas Moulian, Chile: Actual: Anatomía de un mito, LOM-ARCIS, 1997, p. 126-127.

(13) Sprawl = expansión - dispersión - extensión indiscriminada. Existe en la red Internet una "Guía de recursos sobre el sprawl" e innumerables artículos sobre el tema, la mayor parte señalando al sprawl como uno de los causantes de los problemas urbanos actuales. Por ejemplo: "Stopping Sprawl by Growing Smarter", Edward McMahon, Planning Commissioners Journal, Spring 1997.

"Home from Nowhere", James H. Kunstler, The Atlantic Monthly, 1997. "¿Por qué preocuparse por la dispersión urbana?", Sierra Club Urban Sprawl Committee, Ohio, 1997. "Transforming Urban Sprawl into Quality Development Patterns", Comisión para el Desarrollo del Estado de Florida, 1996.

(14) "Beyond Sprawl: New Patterns of Growth to Fit the New California", 1996, Bank America Corporation, documento publicado en Internet.

(15) ULI Leadership Counterpoint, February, 1997, Florida, in "Creating More Livable Metropolitan Areas", Urban Land Institute, Washington, D.C., 1997.

(16) "Stopping Sprawl", Sierra Club, The Planet, April 1997, vol. 4, N° 3, en Internet.

(17) Una de las principales fuentes de contaminación atmosférica en la Región Metropolitana de Santiago es el polvo en suspensión de las calles (72% de las partículas totales en suspensión, PTS) y la combustión en fuentes móviles (es decir, producida por vehículos) representa el 80% del monóxido de carbono (CO) emitido. CONAMA, Perfil Ambiental de Chile, 1994, p. 160.

(18) Estudios recientes sobre la contaminación de la capital muestran que la industria (fuentes fijas) ha disminuido fuertemente como fuente contaminante, en tanto que el transporte sigue aumentando su peso en el conjunto de las emisiones. Escudero, 1996, op. cit. y CONAMA, 1997, "Diagnóstico elaborado para el plan de Descontaminación de la Región Metropolitana. "

(19) La segregación socioeconómica de la capital, tradicionalmente reconocida por la existencia de un "barrio alto", fue especialmente agudizada durante el gobierno militar cuando se implementó un "programa de erradicación de poblaciones" que "limpió" al barrio alto de los campamentos y poblaciones que ocupaban terrenos en el sector nororiente. Ducci, M.E., 1993, "Análisis crítico de la vivienda en Chile", capítulo en Bolívar et al. Metrópoli, Globalidad y Modernización, Tomo I, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y UAM (Universidad Autónoma Metropolitana), México, 1993.

(20) Inmediatamente al poniente de la Avenida Norte-Sur.

(21) La Municipalidad de Santiago basa su programa de repoblamiento de Santiago Poniente en un acuerdo con el MINVU según el cual las nuevas viviendas que se están construyendo, en general en edificios en altura, ofrecen un 100% más de subsidio que las viviendas equivalentes en otras áreas de la ciudad.

(22) Esta defensa de la variedad en los barrios urbanos fue planteada magistralmente por Jane Jacobs en 1961 en su libro *The Death and Life of Great American Cities*, A Vintage Book, London.

(23) Garreau, Joel, *Edge City. Life on the New Frontier*, Anchor Books, NY, 1991, p. XXII