

**UNIVERSIDAD CENTRAL
FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE
CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE**



Vicente Gámez Bastén.
Conmemoraciones urbanas y republicanas: incentivos para formular nuevas hipótesis de trabajo investigativo en desarrollo metropolitano
Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen V N°16.
Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje
Universidad Central de Chile.
Santiago, Chile. Diciembre 2009

Conmemoraciones urbanas y republicanas: incentivos para formular nuevas hipótesis de trabajo investigativo en desarrollo metropolitano.¹ Urban and republican commemorations: incentives to formulate new hypothesis of investigative work in metropolitan development.

Vicente Gámez Bastén.

Santiago, 1 de Abril de 2009.

Resumen: En el marco de conmemoración del Bicentenario de la República de Chile, se ensaya destacar algunas referencias del proceso de urbanización que estimuló el proceso independentista y el rol que asumiría la ciudad de Santiago como capital del nuevo país, hasta culminar en su transformación en una metrópolis, según la previsión de sus planificadores urbanos en los últimos 50 años. Se examinan algunas tendencias de este proceso de metropolización y se exploran algunas hipótesis para el trabajo de investigación urbanística en Santiago.

Abstract: In the frame of commemoration of the Bicentennial one of the Republic of Chile, it is rehearsed to highlight some references of the urbanization process that it stimulated the independence process and the role that it would assume Santiago's city like capital of the new country, until culminating in their transformation in a metropolis, according to the forecast of their urban planners in the last 50 years. Some tendencies of this metropolitan process are examined and some hypotheses are explored for the work of urban investigation, in Santiago.

1. Introducción.

Nos acercamos rápidamente a la fecha en que se conmemoran 200 años de desarrollo del país como una República “independiente”, al menos de las ataduras coloniales que estableció la monarquía española durante largo tiempo². Esta liberación del colonialismo

¹ Este es un documento de trabajo en el marco del proyecto de investigación “Investigar el futuro: nuevas tendencias en el planeamiento de áreas metropolitanas” patrocinado por la comisión de investigación de la Universidad Central, según convenio 2008-2009.

http://www.ucecentral.cl/prontus_ucecentral/site/artic/20080724/asocfile/20080724124256/investigacion_areas_metropolitana.pdf

² También podríamos conmemorar 100 años de “urbanismo” como disciplina científica o 50 años de “urbanismo metropolitano” en Chile, como veremos más adelante.

transcurre también en un siglo de profundas transformaciones en la economía, tecnología, ciencia, lo que se ha dado en llamar de “revolución industrial” y que transformaría la sociedad en todas sus dimensiones. Uno de los aspectos más notorios en esta transformación social ocurre en el ámbito de los asentamientos humanos, donde se evoluciona de un modo de vida “rural” en fuerte contacto con la naturaleza, a un modo de vida “urbano”, donde este contacto se comienza a mediatizar por los artefactos creados por las nuevas tecnologías de acondicionamiento del medio natural para facilitar la vida humana.

Esta transformación iniciada en el siglo XIX, se acelera con el transcurrir del siglo XX, cuando gran parte de la población campesina se traslada desde su medio “rural” a las escasas ciudades afectadas a comienzos del siglo XX por la revolución industrial. El proceso de “urbanización” de la población se generaliza durante el siglo XX, a sociedades donde los efectos de la industrialización son más débiles, pero de igual modo se traducen en factores expulsores del medio rural, también en transformación y en efectos de atracción de los nuevos medios urbanos que se presentan como apropiados para cumplir objetivos y metas de desarrollo humano y social y prometen modos de vida más satisfactorios que el modo de vida rural ligado al trabajo en el campo.

La década del 50 tuvo el mayor crecimiento relativo de la aglomeración santiaguina como producto de las migraciones desde el resto del país, en parte predominante de los sectores rurales y progresivamente de migraciones escalonadas desde ciudades intermedias que han contribuido desde entonces a la urbanización general del país que pasó del 50 al 80% en ese lapso (1952-2002). En 1960 se instala el primer instrumento regulador del crecimiento de la aglomeración santiaguina, con un proyecto de ordenamiento territorial que establece los límites de urbanización con una imagen objetivo de largo plazo (30 años) y poco después un proyecto de ordenamiento del crecimiento urbano en la cuenca de Santiago (Plan Micro-regional, 1964). La Oficina del Plan Intercomunal, creada al interior del Ministerio de Obras Públicas, se constituye en un instrumento de planificación y coordinación de diversas obras públicas de gran escala, especialmente la red de vial de la aglomeración, que están en ejecución en la comuna de

Santiago y las comunas vecinas a ésta, que se integran al Plan Intercomunal. En 1965 se crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo que acoge la Oficina del Plan Intercomunal como un complemento de la política habitacional del gobierno.

La Oficina del Plan Intercomunal fue el primero y único intento de implementar un proceso de “planeamiento urbano” según los criterios y modelos de urbanística con bases científicas de la época (especialmente del Plan de Londres), con un modelo de gestión de obras públicas urbanas asumidas por el Estado y que alcanzó algunos logros significativos a pesar de que el “modelo” aplicado debió ser ajustado a la realidad chilena de la época. El plan de vialidad debió hacer fuertes inversiones en expropiación de bienes privados, principalmente en el casco antiguo de la ciudad, por ejemplo, en la apertura de la Norte-Sur. Completar la conectividad total de la avenida de Circunvalación demoró más de tres décadas. Un proyecto de crear un anillo “verde”, a la manera del Plan de Londres, fue inviable porque afectaba suelo de propiedad privada. Cosa parecida ocurrió con la zonificación industrial y muchas zonas de equipamiento, como los centros cívicos comunales propuestos, también afectando suelos privados. Aunque producida la segregación sectorial de 1965, se siguió efectuando obras públicas “proyectadas” por el PRIS, incluido un sistema de transporte metropolitano; también se incrementó esta segregación sectorial con la creación sucesiva de un Ministerio de Transportes, un Ministerio de Bienes Nacionales, un Ministerio del Medio Ambiente, etc.

Si hubiera que caracterizar la “urbanística” aplicada a las grandes ciudades (áreas metropolitanas) como el Gran Santiago, se podría sustentar la tesis que la política habitacional, masiva pero fragmentada en proyectos de pequeña escala³, ha sido el factor “ordenador” del crecimiento en la periferia de Santiago. Aún cuando a partir de mediados de los setenta, el Estado transfiere al sector privado la tarea de elección de los terrenos para producir soluciones habitacionales de interés social. El efecto es semejante: la ciudad se dispersa en proyectos de pequeña escala, aunque ahora cada vez más densos, para “optimizar” el uso del suelo, desde el punto de vista de las políticas públicas e incrementar la rentabilidad del inversionista privado. La urbanística, como función del

³ Aún así con algún grado de racionalidad en la búsqueda de terrenos baratos para ofertar vivienda social unifamiliar en lote mínimo (9x18) y en conjuntos habitacionales con cierta organización territorial para la convivencia vecinal.

Estado, se remite a acompañar la urbanización necesaria de estos territorios periféricos para asentar viviendas básicas, con algunos equipamientos de servicios comunitarios (educación, salud, etc) y algunas áreas verdes.

A partir de los noventa, se produce una reorientación en las políticas de ordenamiento territorial del Gran Santiago, que ya sobrepasa los 4 millones de habitantes, con la actualización de normas regulatorias del crecimiento expansivo del “área urbanizada” en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, promulgado en 1994. La implementación urbanística de este Plan sigue entregada a iniciativas sectoriales ministeriales con su propia visión de desarrollo metropolitano y una supuesta, pero débil coordinación intersectorial del PRMS, administrado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A pesar de todo, con la crisis ambiental en la cuenca de Santiago, provocada principalmente por el incremento explosivo del parque automotor (privado y público) de mediados de los 80’, se comienzan a adoptar diversas iniciativas regulatorias de los comportamientos territoriales y niveles de emisión de contaminantes de fuentes fijas y móviles en el área regulada por el Plan. Con nuevos instrumentos de diagnóstico urbanístico se puede mejorar y precisar las áreas más apropiadas para reorientar el crecimiento urbano e industrial de la aglomeración metropolitana, considerando las limitantes físicas y ambientales de la cuenca de Santiago como sistema natural que presenta límites de saturación para admitir la vida humana y otras formas de vida, necesarias para esta⁴. El diagnóstico de la sustentabilidad del desarrollo a diversas escalas de organización social y económica, se hace imprescindible para implementar tecnologías urbanísticas en la aglomeración metropolitana. En esta perspectiva de desarrollo, el nivel del gobierno local ha mostrado ciertas ventajas estratégicas para enfoques y prácticas de desarrollo ambiental integrado que a nivel metropolitano, que tiene todavía precarias condiciones de coordinación intersectorial.

Este somero intento de describir la “urbanística” chilena de la segunda mitad del siglo XX con algunas breves anotaciones sobre el PRIS de 1960, como caso típico de “planeamiento urbano” en áreas metropolitanas, sólo busca reflejar la condición urbana

⁴ Por ejemplo, el estudio OTAS

chilena en las últimas décadas, para insertarla en forma analítica en la definición conceptual de los orígenes de la “urbanística” moderna de Leonardo Benévolo, por ejemplo, como se verá más adelante. Asimismo, es un dato indispensable para tener acceso al concepto de “desarrollo urbano” y el papel de la disciplina urbanística en las nuevas políticas emanadas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, después de la implementación del PRIS.

El concepto de “planeamiento en áreas metropolitanas” oculta su objeto específico, que se refiere a cierto tipo de problemas de desarrollo urbano, que ya no sólo son problemas de “crecimiento” relacionados con la precariedad de las intervenciones frente al explosivo poblamiento de las periferias en torno a una ciudad “madre” o “rectora”, sino que también a otros problemas urbanos, que con mayor probabilidad, aparecerían en ciudades con algún grado de “planeamiento”, como es el caso de Santiago, con ya 50 años de planeamiento “metropolitano”.⁵ La elección de Santiago como caso de estudio, no sólo facilita los procesos inductivos que requieren información primaria para el análisis de problemas específicos de desarrollo urbano, sino que también facilita los procesos deductivos que requieran algunas ejemplificaciones accesibles y comprensibles para explicar comportamientos genéricos postulados en una supuesta “teoría”, o al menos conocimiento disciplinario sobre la “ciudad” o “lo urbano”.

2. Santiago en el marco de un siglo de Urbanismo moderno.

La discusión sobre los contenidos, alcances y logros científicos de una disciplina como el denominado “urbanismo”⁶, aún en el lapso acotado de los últimos 100 o 50 años, es una tarea compleja por la abundante literatura existente y que tiende a crecer en las últimas décadas. Diversos autores abordan en forma sistemática el tema de las “ideas” y su relación con las obras “urbanas” realmente efectuadas. Un ensayo muy elaborado es la reconstrucción de una “historia del urbanismo del siglo XX” de Peter Hall, como una historia de las “ideas” que orientaron el desarrollo urbano en el último siglo. Lo

⁵ Entre los más conocidos: la obsolescencia de infraestructuras industriales en la ciudad interior o los conflictos derivados de programas de remodelación urbana en los cascos históricos de áreas metropolitanas.

⁶ admitida como tal y codificada con el número 181 en la clasificación de Fondecyt.

utilizaremos como marco de referencia bibliográfico para abordar otros enfoques temáticos y otros autores, asumiendo las propias limitaciones metodológicas que plantea el autor:

“...éste es un libro sobre las ideas y sus impactos. Por lo tanto las **ideas** son el tema, central; los impactos, o realizaciones, son también cruciales, pero serán tratados como expresiones -a veces casi irreconocibles- de las ideas. Ello nos ayudará a comprender dos de las principales características del libro. Primera, como las ideas tienden a aparecer antes, el texto se ha centrado en los primeros cuarenta años del siglo. Segunda, muchas de las realizaciones clave de la planificación han sido tratadas de manera superficial, o no han sido tratadas en absoluto...”⁷

Si bien esta propuesta metodológica da pie para un amplio debate, como se verá más adelante, un segundo supuesto puede ser más consensual entre los diversos estudiosos de la materia:

“...el urbanismo del siglo XX es un movimiento intelectual y profesional que surge como reacción a los males de la ciudad del siglo XIX. Esta es una de aquellas afirmaciones que no son originales, pero que son terriblemente importantes: muchas de las ideas claves, y de los principios clave, no se entienden si se les contempla fuera de este contexto...”⁸

El contexto al que se refiere este autor, es de preferencia el Londres del siglo XIX y los problemas de la sociedad victoriana afligida y atemorizada por el crecimiento de la ciudad y la proliferación de los barrios pobres. Otro autor, L. Benévolo, en el mismo contexto enfatiza la dimensión del desarrollo y el cambio social por efecto de la revolución industrial, no sólo en la ciudad, sino que también en el campo:

“...la historia de la urbanística moderna es al comienzo una historia de hechos desnudos: las modificaciones producidas en forma gradual por la revolución industrial en la ciudad y en el campo surgen a la luz y se perciben como problemas sólo más tarde, cuando las magnitudes en juego se han vuelto suficientemente considerables...”⁹

La urbanística moderna no sería sólo el producto de las nuevas ideas de cambio social, sino que también producto de las nuevas tecnologías derivadas de la revolución industrial y la transformación de los sistemas económicos. En esta perspectiva, no parece menos importante destacar el uso preferente de algunos autores, como Benévolo, del término

⁷ Hall (1966).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Benévolo (1967)

“urbanística” para enfatizar la dimensión tecnológica (tal vez) que adquiere esta disciplina en continuo desarrollo en las últimas décadas del siglo XX:

“...la urbanística moderna no nace al mismo tiempo que los procesos técnicos que hacen surgir la ciudad industrial y la transforman, sino que se forma en un período posterior, cuando se han hecho evidentes los efectos cuantitativos de las transformaciones en curso, y cuando dichos efectos entran en conflicto entre sí, haciendo inevitable una intervención reparadora. Todavía en la actualidad la técnica urbanística se encuentra, en general, en retraso respecto de los acontecimientos que debería controlar, y conserva el carácter de un remedio aplicado a posteriori...”¹⁰.

Sin embargo, ya en las primeras décadas del siglo XX, se especulaba con lo que debían ser los contenidos y doctrinas de esta disciplina. El urbanismo es, ante todo según Bardet:

“una ciencia que se atiene al conocimiento de las cosas, estudia metódicamente los hechos, investiga las causas primarias y luego, después de un trabajo riguroso de análisis, trata en síntesis sucesivas de determinar si no leyes, al menos principios rectores. Sobre esta base puede erigirse un arte aplicado que pasa a la acción, a la creación de síntesis nuevas...”¹¹.

Se reconocía así, la aparición del urbanismo entre las ciencias y de los urbanistas entre los investigadores, como consecuencia de problemas nuevos, impuestos por fenómenos de una amplitud que no reconoce igual en la historia, durante el siglo XIX. Sin embargo, se destacaba la evolución de esta disciplina cuando se llamaba a no confundir “

“...las grandes realizaciones del arte urbano, que resolvieron magistralmente problemas que no eran de la misma escala, complejidad, ni sustancia que los nuestros, con las soluciones del urbanismo, hoy necesarias.”¹²

En este punto, cabe todavía, replantear la cuestión sobre la validez de postular el “urbanismo” o la “urbanística”, si se prefiere, como diferenciada o autónoma en relación a otras disciplinas, como la “arquitectura”, o también a diversas ciencias “sociales”:

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Bardet, 1959. La primera edición es de 1945.

¹² Hacia 1910 fue denominada, en Francia, urbanismo (town planning, Städtebau), es decir, etimológicamente, la ciencia de la organización de las ciudades. Esto demuestra, según Bardet que en sus orígenes, sus creadores no tuvieron una visión clara de su misión territorial.

“El debate cultural de los últimos treinta años ha enseñado a reconocer el virtual contenido político de las orientaciones urbanísticas, pero tal reconocimiento es sólo teórico mientras rige el concepto de la urbanística como campo de intereses separado, que por lo tanto debe depender de los intereses políticos. La urbanística constituye una parte de la política, necesaria para concretar todos los programas operativos y, al propio tiempo, irreductible a las fórmulas programáticas generales. Para mejorar la distribución de la actividad humana en el territorio es preciso mejorar las relaciones económicas y sociales de las cuales depende dicha actividad; por lo demás, no basta con mejorar las relaciones económicas y sociales para que las espaciales queden automáticamente corregidas, pero la modificación de las relaciones espaciales es uno de los modos, inseparable de los demás, para lograr el equilibrio general que es el fin de la acción política”.¹³

Si el tema de las “relaciones espaciales” se pudiera separar analíticamente de otros tipos de relaciones que estudian otras ciencias de la “sociedad”, esta dimensión del conocimiento del “espacio”, entronca el urbanismo con la arquitectura, pero esta a su vez no puede alejarse de otras dimensiones de la realidad social:

“La arquitectura moderna es fruto de las transformaciones económicas, sociales y psicológicas originadas por la revolución científica de los siglos XIX y XX; pero sólo en el transcurso de la primera posguerra, adquiere los rasgos distintivos de la investigación científica. La arquitectura moderna no sólo adopta sus contenidos sino también el método de trabajo: la organización de las experiencias, la capacidad de incorporar las aportaciones sucesivas, el control de los resultados. La investigación científica de ser considerada -a tenor de los criterios más recientes- como un entramado de inducciones y de deducciones, de invención y de cálculo, y no como una sucesión homogénea de operaciones deductivas. Como sucede en toda investigación científica, la arquitectura moderna produce, junto a una serie de experiencias aisladas, una serie de **modelos** que se modifican al ir variando las aplicaciones concretas, aunque de modo más lento y según un diseño menos fragmentario. Es de suma importancia reconstruir la evolución de estos modelos que, hoy en día al igual que en cualquier otra época, son los auténticos instrumentos de comunicación entre los promotores, los proyectistas y los usuarios; y calibran el impulso innovador de la investigación arquitectónica”.¹⁴

Según Benévolo, la investigación arquitectónica (y por extensión urbanística), de los **modelos de proyectación** de la ciudad contemporánea, en diversas escalas y formas de organización de la vida urbana que representan formas de convivencia, socialización, vecindad, etc., ha hecho importantes aportaciones al conocimiento científico del desarrollo urbano. Aún cuando pudiera considerarse como una práctica técnica de la disciplina, su análisis como proceso “cultural”, inherente al desarrollo social, es una

¹³ Ibídem.

¹⁴ Benévolo, 1978.

dimensión operativa imprescindible para el análisis de “lo urbano” como se verá más adelante y en el ejemplo inmediato.

La transformación de la ciudad europea, Londres en un comienzo, heredada del siglo XIX, por efectos de la inserción progresiva de la industria en el tejido urbano tradicional y la inmigración y hacinamiento de los trabajadores en su entorno inmediato, no sólo la conocemos a través de la literatura de ficción y científica, sino que también por la propia experiencia cercana en el Santiago que estudió el urbanista Karl Brunner contratado por el gobierno chileno para enfrentar problemas similares, aunque a una escala más reducida, en los años 30'. Sin embargo, el propio Brunner, pudo plantear algunas soluciones urbanísticas (modelos) que ya habían sido experimentadas en Londres para descongestionar y reordenar la implantación industrial y la habitación obrera, a comienzos de siglo:

“ La primera respuesta a la ciudad victoriana, y la más importante, fue el concepto de ciudad jardín de Ebenezer Howard, Se proponía resolver, o por lo menos mejorar, el problema de la ciudad victoriana llevando una gran parte de la gente y de los trabajos a la nueva constelación de nuevas ciudades autosuficientes que construiría en el campo, lejos de los barrios pobres, del humo -y, de algo mucho más importante, de los altos precios del suelo- de la gran ciudad...”¹⁵

Las propuestas urbanísticas de reorientación del crecimiento de la industria y el asentamiento de nuevas poblaciones en la periferia de la ciudad en crisis, por la transformación de su sistema productivo y sus efectos en la calidad de vida, deteriorada, aún comparándola con los estándares precarios de la ciudad tradicional del siglo XIX, fueron dominados por la ideología de la suburbanización, ya sea por los modelos europeos de nuevas ciudades con relativa autonomía y dependencia del transporte público, o por los modelos americanos de vecindarios residenciales y distritos industriales más fragmentados y dispersos por la introducción masiva del transporte automotor privado.

“Una nueva escuela, que actualmente domina, argumenta que el urbanismo, en todas sus manifestaciones, es una respuesta del sistema capitalista -y en particular del capitalismo de estado- a los problemas que plantea la organización de la producción y especialmente

¹⁵ Hall, (1996).

al dilema de las crisis continuas. Según esta interpretación, se utilizaría la planificación -y en consecuencia se adoptarían las visiones de los pioneros precisamente cuando el sistema lo necesita, ni antes ni después”.¹⁶

En este sentido, el “urbanismo” o el “planeamiento urbano” como sostiene Gastón Bardet, hace ya un siglo¹⁷, no es sólo una disciplina que puedan manejar sólo los “urbanistas”, arquitectos y afines, sino que una tarea que convoca a una actividad científica interdisciplinaria cada vez más amplia y compleja para abordar el conocimiento y transformación de una sociedad cada vez más urbanizada y que pone a prueba la comprensión de las relaciones humanas, sociales, económicas y políticas de la ciudad del presente y del futuro, sino que también las relaciones de estas ciudades con la naturaleza y sus recursos que demanda para su crecimiento y desarrollo.

3. Sobre el “desarrollo urbano” como campo teórico.

¿Qué es el “urbanismo” hoy, cuando vamos a terminar la primera década del tercer milenio como desarrollo global? O más específico, después de experimentar un planeamiento urbano regulatorio de gran escala como el que se ha aplicado en la “intercomuna” de Santiago, por medio siglo, con sus altibajos políticos y sociales, avances y retrocesos económicos, especialmente en la industrialización, con el desmembramiento sectorial progresivo para facilitar líneas de acción en vivienda, obras públicas, transporte, medioambiente, etc. o en la reconfiguración y fortalecimiento del gobierno local para facilitar el desarrollo, integración, participación social, etc., pero el mismo tiempo dificultando las necesarias coordinaciones entre sectores y gobiernos locales para construir un desarrollo metropolitano común y aceptado por todos.

¿Cuáles son las tendencias globales en la evolución del pensamiento urbanístico como disciplina que interpreta a su modo las tendencias del desarrollo urbano contemporáneo como campo estratégico multi o interdisciplinario del desarrollo en sus diversas escalas,

¹⁶ *Ibíd*em

¹⁷ Según Bardet (1959), el término “urbanismo” se habría comenzado a utilizar en Francia, hacia 1910, como “ciencia de la organización de las ciudades” (town planning, en Inglaterra, städtebau en Alemania, etc.).

nacional, regional, local, “humano”, etc.? ¿Existen tendencias locales, diferentes a las globales, o son siempre aquéllas sólo reflejos de éstas?

De una primera revisión preliminar de la abundante literatura que se produce en la actualidad sobre esta materia podemos destacar diversas líneas de pensamiento y reflexión sobre algunos “problemas” urbanos, propios del desarrollo contemporáneo pero que demandan soluciones aparentes de la urbanística como disciplina que permite intervenir la realidad y transformarla, independiente de los fines perseguidos y los resultados alcanzados. Para los efectos de acercar el análisis del “estado del arte” a la realidad chilena, nos apoyaremos en un trabajo realizado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile que ha sido un observador y testigo privilegiado de las cuestiones urbanas y territoriales, no sólo en referencia a Chile, sino que también en el ámbito latinoamericano.

En realidad esta publicación recoge una serie de artículos publicados en la revista EURE desde 1970, producto de actividades de investigación del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional con el propósito de acoger y difundir investigaciones sobre cuestiones urbanas y territoriales:

“Esta tarea cobró relevancia cuando los **problemas urbanos y metropolitanos** comenzaron a ganar importancia en la agenda de las discusiones y propuestas sobre desarrollo y planificación, especialmente en los países que crecían al impulso de la industrialización sustitutiva, en los que era posible observar un vigoroso aumento de las migraciones campo-ciudad, v consecuentemente, una fuerte intensificación de las tendencias al crecimiento urbano v en particular, metropolitano”.¹⁸

Si bien el rol asumido por el Centro de Investigación (CIDU) y la revista EURE, en su condición de testigo privilegiado de estos fenómenos relacionados con “lo urbano”, no estaban ajenos al hecho de que los profundos cambios políticos, económicos y sociales observados en Chile durante la segunda mitad del siglo pasado tuvieron consecuencias relevantes en la estructura, organización y funcionamiento de sus ciudades, y en especial de su capital, Santiago:

¹⁸ De Mattos (2000).

“Esta dinámica posicionó en la agenda de la investigación y gestión urbana nuevos temas que, en muchos casos, todavía mantienen su vigencia. Es así que como consecuencia lógica de la dinámica de crecimiento demográfico y territorial, la tendencia a la **metropolización**, que venía adquiriendo impulso con la aceleración de la urbanización, pasó a ubicarse desde los años setenta como un tema central de la investigación urbana, tanto en América Latina en general, como en Chile en particular. En esa dirección, problemas como los relativos a la ocupación de áreas intersticiales o periféricas de la ciudad, la explosión de la ocupación de nuevas zonas urbanas y la consecuente formación de campamentos, el continuo crecimiento del déficit habitacional, la irrupción y fortalecimiento de los movimientos sociales urbanos, etc., se constituyeron en temas privilegiados de este campo de estudio”.¹⁹

La denominada tendencia a la “**metropolización**” que orientó múltiples investigaciones relacionados con el explosivo crecimiento de muchas ciudades latinoamericanas como ha sido el caso de Santiago, refleja no sólo una forma geográfica “extensiva” de crecimiento urbano, mucho más allá de los límites de las ciudades históricas heredadas del siglo XIX, donde se reproduce en algunos sectores la modalidad “suburbana”, según el modelo “americano”, sino que también la emergencia y consolidación de nuevas formas de asentamiento urbano precario que eran parte visible del subdesarrollo a escala nacional de los países de la región latinoamericana.²⁰

“Durante las tres últimas décadas del siglo pasado, Chile vivió un proceso de profundos cambios en su evolución histórica, en especial desde el momento en que se precipitó la fase de agotamiento del modelo industrial desarrollista. Este modelo, que había comenzado a perfilarse luego de la Gran Depresión de 1929 bajo el estímulo de un conjunto de políticas de fundamento keynesiano, orientadas a impulsar un proceso de industrialización para la sustitución de importaciones, desembocó en sus instancias finales en un frustrado y traumático intento de transición democrática al socialismo, cuya abrupta interrupción abrió paso a una singular experiencia de autoritarismo militar. En ella se inició un radical cambio de **estrategia de crecimiento**, ahora bajo los dictados teórico ideológicos de la liberalización económica y la desregulación, que sentó las bases para la afirmación de un nuevo modelo cuya vigencia no se interrumpió con la recuperación de la democracia”.²¹

Ahora bien, diversos autores, más allá del ámbito latinoamericano, a escala mundial, especialmente en el mundo desarrollado, como Mongin para el caso europeo, señalan

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ A comienzos de los setenta, ya había instalado en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, un equipo de investigadores con esta temática.

²¹ *Ibíd.*

que la ciudad ha cedido su lugar a una dinámica metropolitana y que la fragmentación de los territorios crea una jerarquía entre los espacios urbanos, lo cual no se condice con el espíritu igualitario debiera imperar en la modernidad. Hemos entrado en el mundo de la "posciudad", una etapa en la que entidades ayer circunscriptas en lugares autónomos, ahora dependen de factores exógenos, principalmente, los flujos tecnológicos, las telecomunicaciones y los transportes... estamos entre dos mundos. Ante todo: entre dos condiciones urbanas, entre el mundo de la ciudad (el que hace la "sociedad") y el de lo urbano generalizado (el que ya no constituye la "sociedad", sino que pretende ajustarse a la escala mundial):

“...En un primer sentido, la expresión "condición urbana" designa aquí la ciudad, es decir, un espacio ciudadano que aglomera, uno de esos lugares ritualmente calificados de urbanos. Ahora bien, la condición urbana contemporánea -y éste es su segundo sentido- actualmente tiende a confundirse con lo que se conoce como "lo urbano generalizado", "la ciudad genérica", vale decir, con una ausencia de límites y de discontinuidad que deshace la antigua oposición entre la ciudad y el campo, entre el afuera y el adentro”.²²

Durante las décadas siguientes de publicación de la revista EURE, es posible identificar las principales tendencias de investigación sobre los problemas urbanos que preocupaban a los principales investigadores sobre esta materia, no sólo en Chile, sino que también en el ámbito latinoamericano:

“En este sentido, al sentirse los impactos urbanos y metropolitanos de estos procesos, se manifestaron nuevas formas de vinculación de las ciudades y las economías urbanas en el contexto de una profunda reestructuración económica a nivel planetario. La reducción del rol del Estado y la decidida entrada del capital privado en la toma de decisiones y en ámbitos tradicionalmente públicos, generaron otro tipo de preocupaciones, donde la planificación y la gestión urbanas son concebidas desde otra perspectiva. En ese contexto, la discusión parece orientarse principalmente hacia cuestiones como el **nuevo rol de los proyectos urbanos en el hacer-ciudad**, los problemas de gobernanza y gobernabilidad, la estructuración de redes y soportes de la urbanización y las nuevas modalidades de expansión difusa de las ciudades”.²³

Estas nuevas tendencias observadas en el desarrollo urbano y metropolitano que han obligado a encarar la planificación y gestión urbana desde “otra perspectiva”, las diferentes dimensiones del desarrollo urbano en las grandes ciudades, ya no tan sólo en

²² Mongin, 2006.

²³ Ibídem.

su aspecto urbanístico de acondicionamiento “físico-territorial” del crecimiento urbano, que parece mantener esta modalidad de expansión incontenible hacia la periferia, sino que también en sus dimensiones políticas de “gobiernos urbanos”, ya sea a escala metropolitana o regional y otras instancias estratégicas como el “gobierno local” y la participación ciudadana “vecinal”.

Entre las tendencias que afectan en forma profunda la práctica del planeamiento urbano en la actualidad es la progresiva suplantación de la iniciativa y orientación del “desarrollo metropolitano” que tuvo el sector público durante décadas, por la iniciativa privada de producir “desarrollo urbano” mediante grandes proyectos inmobiliarios que rebasan las previsiones de los planes metropolitanos vigentes. Aquí es útil comparar la experiencia francesa con esta nueva situación en Chile. La publicación editada por Frébault (2005), es un ensayo teórico y a la vez manual práctico para estudiar el “ordenamiento” o “acondicionamiento” urbano y su evolución, donde cambia la escala, naturaleza y objetivos de los “proyectos urbanos”. Se analiza la multiplicidad de facetas que aborda la acción urbana, la diversidad de los actores, públicos y privados, que contribuyen a definir las nuevas funciones de conducción de obras urbanas en estos nuevos escenarios del desarrollo urbano en Francia.

Probablemente, producto del impacto de estas nuevas tendencias de desarrollo urbano en gran escala, cuyos proyectos en medios metropolitanos han obligado al Estado a nuevas inversiones en infraestructura para modernizar la ciudad, también han provocado la necesidad de modernizar la estructura administrativa del Estado y también la administración de la ciudad tradicional y las nuevas áreas metropolitanas, especialmente Santiago. En esta nueva visión administrativa del sector del sector público la función de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) es fortalecer el buen gobierno en el territorio, aumentando la capacidad de gobernar con adhesión política, participación ciudadana y disposición de recursos, y mejorando la gestión y coordinación interinstitucional; todo ello en coherencia con el impulso, viabilización y acompañamiento del proceso de descentralización. El robustecimiento y consolidación de dicho proceso pasa por el fortalecimiento de la institucionalidad política descentralizada, esto es aquella

que administra el poder político en el territorio: los gobiernos regionales, las gobernaciones y los Municipios. La Subdere entiende:

“...la **descentralización**, en tanto elemento fundamental de la democratización, como un proceso eminentemente político, que apunta a la redistribución del poder entre los distintos entes territoriales del Estado. A través de este proceso, se reconoce el legítimo derecho de los habitantes de las comunas y regiones para que directamente, o a través de sus representantes, gestionen autónomamente los asuntos relativos al desarrollo de sus respectivos territorios”.²⁴

En este sentido, conceptualizada la descentralización como un componente del proceso de modernización del Estado, se entiende a:

“...la **participación** como un elemento clave del proceso de descentralización, pues ella provee de legitimidad a la autoridad, garantiza una superior pertinencia de las decisiones y permite el control ciudadano de los asuntos públicos”.²⁵

De modo que la tendencia antes apuntada de “*descentralización de los procesos de planeamiento de los gobiernos centrales a las periferias regionales y locales*” tiende a relacionarse funcionalmente con la tendencia a la “*creciente participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo urbano en defensa de la calidad de vida, especialmente en las grandes ciudades*”. Sin embargo, no está claro todavía el modo y mecanismos en que se produce esta relación en las comunidades metropolitanas.

El enfoque tradicional de la planificación urbana que se apoya en gran medida en una supuesta capacidad de coordinación de un ente central (MINVU), de los diferentes actores que participan en la gestión del desarrollo urbano, agencias ministeriales, corporaciones privadas, municipios, particulares, etc., parece no dar respuesta suficiente y eficiente a los problemas de la ciudad moderna y los cambios de la sociedad en un mundo cada vez más interdependiente y competitivo por recursos que se hacen cada vez más escasos a escala mundial, como por ejemplo, los energéticos tradicionales. En una perspectiva local, o referida a instrumentos de desarrollo de cada ciudad en particular, los instrumentos de planeamiento parecen no ser capaces de asegurar condiciones de desarrollo para la habitabilidad y productividad competitiva para sus habitantes y

²⁴ Subdere, 1994.

²⁵ *Ibidem*.

usuarios. Mucho menos parecen ser capaces de dar respuestas ágiles y adecuadas a los cambios del entorno.

Una tendencia emergente a considerar, es que nuevas estrategias de desarrollo metropolitano han desencadenado un proceso de cambio social y cultural en su periferia, incorporando la valoración de lo que se ha llamado “capital social”, como una componente importante de estrategias de desarrollo local y diseño de instrumentos de acción social y formación de una cultura ciudadana en la protección del medio ambiente y los modos de vida urbanos. Esta tendencia fundamenta un concepto de "desarrollo local" que se describe como:

“...un proceso endógeno que se produce en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaces de promover el dinamismo económico y la calidad de vida de la población”.²⁶

Esta acción estaría contribuyendo a reconfigurar las comunas de la periferia metropolitana como entidades políticas con una mayor capacidad de desarrollo autónomo y mayor participación social, sustentada en la consolidación **de identidades colectivas** que ayudan a satisfacer la necesidad de integración de su población a un desarrollo metropolitano multicultural y diversificado. En el plano del desarrollo cultural, diversos estudios abordan el tema de las transformaciones operadas en la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades latinoamericanas, específicamente sobre el carácter, las causas y las consecuencias de la aparición de "nuevas identidades urbanas", producto de los cambios ocurridos en el modelo de desarrollo en las últimas décadas del pasado siglo, con la multiplicidad de impactos en las prácticas sociales urbanas, el Estado, la gobernabilidad, el uso de los espacios, etc. Se destaca, entre otros aspectos:

“...que las distintas gestiones políticas de la ciudad han propiciado la coexistencia de dos identidades urbanas contradictorias: una anclada en el gobierno local y otra arraigada en el ámbito barrial; ambas confluyen en la construcción de la identidad "vecino”.²⁷

²⁶ Boisier, 2003.

²⁷ Roze et al. (comp.), 2005.

En los últimos tiempos se ha reabierto la polémica sobre las alternativas de crecimiento apropiado para la periferia metropolitana de Santiago, con la nueva propuesta del MINVU para ampliar los límites de la urbanización permitida por el PRMS de 1994. ¿Es una alternativa forzada por cierta incapacidad de instalar procesos de densificación en las áreas ya declaradas urbanas o por cierta lentitud en los procesos de crecimiento satelital iniciados con reformas recientes para el desarrollo urbano en las provincias vecinas a Santiago (Chacabuco y otras)? ¿Cuál ha sido el rol de los gobiernos locales en estos procesos de reordenamiento territorial del crecimiento poblacional? ¿O de manera más específica, cuál ha sido el rol de las comunas creadas por la reforma de 1891 para un mejor manejo administrativo del territorio intercomunal, comparado con el comportamiento de las comunas “históricas” que fueron incorporadas al PRIS de 1960 en este mismo ámbito administrativo?

Bajo el supuesto de que una observación sistemática del proceso de formación de entidades comunales, al menos desde la reforma administrativa de 1981, puede arrojar luces para una mejor comprensión de los mecanismos de cambio y transformación de la periferia metropolitana de Santiago, se inició un modelo de análisis comparado de las tendencias de proyectación del desarrollo urbano en tres grupos de comunas metropolitanas: las comunas “reformadas” en 1981, las comunas “originales” (creadas entre 1891 y 1963) y finalmente las comunas “exteriores” de la periferia “rural”.²⁸

4. Ensayo de identificación de algunas hipótesis de trabajo.

Castells (1974) en su libro “la cuestión urbana”, intenta sistematizar algunos conceptos básicos sobre el proceso de urbanización y crecimiento urbano en sociedades calificadas como “subdesarrolladas”, pero bajo relaciones de dependencia de sociedades industriales capitalistas, como un referente o punto de partida apropiado cuando lo aplica

²⁸ Sobre un avance en esta dirección del trabajo de investigación ver documento de trabajo: “Nuevas tendencias en la configuración de (id)entidades locales para el planeamiento de periferias metropolitanas en Santiago (1981-2008)”, publicado en la revista DU&P N° 14. http://www.ucentral.cl/dup/14_tendencias_comunas.htm

a América Latina. Su trabajo, ensaya un instrumental teórico para analizar la problemática urbana especialmente con referencia al proceso de urbanización y la cultura urbana, en situaciones concretas de América Latina comparada con otras sociedades de mayor desarrollo relativo.

En esta perspectiva se aborda el proceso de producción de una nueva forma territorial, el “**área metropolitana**” y su articulación y rol ecológico en las formas de desarrollo y marginalidad de las grandes ciudades, tanto en sociedades industrializadas como de menor desarrollo relativo. Hace una revisión de la “teoría sociológica” de la ciudad y la consistencia del concepto de “**cultura urbana**” aplicada al fenómeno de suburbanización de la ciudad moderna, como expresión territorial del crecimiento en extensión en la periferia de las ciudades tradicionales y el alcance de conceptos de cultura “local” y “cosmopolita” frente a la condición social y ecológica del fenómeno de “barrios” y otras formas de vida urbana “local”.

El concepto de “cultura urbana” involucra diversas interpretaciones sobre el comportamiento social a nivel de la unidad residencial y de relaciones sociales en comunidades locales y que se apoyan en una tipología cultural sugerida por la sociología funcionalista; en este sentido, opone un comportamiento “local” frente a uno “cosmopolita”, donde dominan las relaciones secundarias, pero donde la sociabilidad (abierta o replegada) a nivel de comportamiento “local”; también desdobra esta última en una tipología “moderna” frente a una “tradicional”. Con estas categorías se pretende describir la condición ecológica y social de los barrios de la ciudad central, frente a los suburbios de las ciudades en expansión, así como las supuestas diferencias entre los modos de vida de la clase media y de la clase obrera.

Aún utilizando los indicadores y técnicas de procesamiento más elementales es posible identificar áreas homogéneas de desarrollo social relativo, donde parecen polarizarse, ya no en términos de un continuum urbano-rural, sino más bien de un continuum de riqueza-pobreza (urbana), donde se puede definir o delimitar un centro de mayor desarrollo, que suele ser el centro histórico expandido en cierta dirección dominante hacia la periferia que

presenta mejores condiciones de habitabilidad (barrios altos) y una periferia, o tal vez, bolsones de pobreza en una periferia "indescriptible" con diferentes grados de subdesarrollo social y acondicionamiento "urbanístico" precario.

Sin embargo, la "periferia metropolitana" no es sólo el efecto o producto de la instalación o asentamiento de los migrantes al interior del espacio metropolitano, sino que también el lugar o hábitat donde interactúan a partir de su instalación, los grupos asentados, generando nuevos lazos de vecindad y transmitiendo nuevos comportamientos culturales (o "modos de vida urbanos") de generación en generación, entre otros, los relacionados con la conservación o protección de su propio hábitat construido. En este sentido, el rol que asume la "periferia metropolitana" en el proceso de cambio o integración a la "modernidad" que ofrece la ciudad, es definido por estos nuevos ciudadanos, en su proceso de instalación y la calidad de permanencia o temporalidad del mismo que será transmitido a la generación siguiente.

En forma más actual y cercana, De Mattos (2004) analiza los impactos que sobre el funcionamiento y la estructura de Santiago ha tenido la nueva fase de modernización capitalista iniciada en Chile a mediados de los setenta, con la aplicación de una nueva estrategia de liberalización económica. Se analiza, cómo en las últimas décadas, bajo los efectos combinados y simultáneos de las nuevas tecnologías de la información, de la reestructuración económica y de la globalización, se han estado procesando un conjunto de radicales transformaciones que han terminado afectando prácticamente a todos los rincones de la economía mundial. Estas transformaciones, que comenzaron a materializarse a partir de la crisis capitalista de mediados de la década de los años setenta, alteraron profundamente el escenario de la acción social, tanto en sus dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales, como en su expresión territorial. En esos procesos, en los que se intensificó aún más la industrialización y terciarización del aparato productivo -y, por lo tanto, la urbanización de la economía- las ciudades se consolidaron como centros neurálgicos en torno a los que se ha ido articulando la dinámica de acumulación, crecimiento y modernización de los distintos componentes de una economía en acelerado proceso de globalización.

Si bien las hipótesis del rol que asumen las “periferias metropolitanas” en esa etapa de modernización de la ciudad latinoamericana, que analiza Castells, puede ser un referente útil para establecer las condiciones de desarrollo urbano sobre las que se formularán las estrategias de planeamiento urbano en las décadas terminales del siglo XX, nuevas interrogantes se plantean al comienzo del siglo XXI, como destaca De Mattos :

¿Qué impactos han tenido en los últimos años la globalización y la reestructuración de la economía y la sociedad en nuestras áreas metropolitanas? Estas extensas áreas no son homogéneas y por lo tanto se puede esperar que estos impactos afecten de forma diferente a las comunidades metropolitanas que configuran el sistema total.

¿Cuáles son las oportunidades y amenazas para transformar o adaptar las condiciones de desarrollo interno (fortalezas y debilidades), especialmente en las periferias metropolitanas para enfrentar los nuevos desafíos que impone la interdependencia económica neoliberal?

Pero también en este marco de referencia de la hipótesis de trabajo, podemos preguntarnos en forma más específica:

*¿Cuáles son los instrumentos apropiados para generar condiciones de desarrollo adecuadas a **las nuevas demandas de políticas públicas de integración, equidad o cohesión social?***

¿Cuáles son los agentes capaces de enfrentar los nuevos desarrollos y qué roles deben cumplir, **especialmente en las periferias con desarrollo precario?**

Respuestas provisorias a manera de proyección de tendencias pueden ser:

Nuevas modalidades de diseño y gerencia de proyectos urbanos son habilitadas con mecanismos de consulta más ágiles entre la planificación urbana (estratégica) y el diseño

de proyectos (táctica); la “experiencia” del gobierno y empresa privada, con la “ciencia” de los centros de estudio e investigación (nacionales e internacionales); el conocimiento de los “expertos” con la sabiduría de los ciudadanos y su herencia cultural, etc.

Nuevos agentes de desarrollo urbano son capacitados para actuar a nivel de un gobierno metropolitano como alcalde mayor o intendente metropolitano, gerente de proyectos intercomunales o metropolitanos con gran autonomía y capacidad de coordinación intersectorial, público-privada, gerente de proyectos urbanos a escala local, gestores ciudadanos capacitados para representar intereses vecinales o barriales, etc.

Sin embargo, estrictamente en términos del problema de investigación urbanístico, las modalidades de diseño y gestión de proyectos urbanos, puede asumir el papel de variable dependiente, que puede ser “explicada” (**hipótesis**) por la demanda social, más específicamente por políticas públicas de integración, equidad, cohesión social y en última instancia por la emergencia de nuevos agentes de desarrollo urbano con capacidad de hacer efectiva una “participación ciudadana”.

Bibliografía.

Bardet, Gastón. 1959. EL URBANISMO. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Benévolo, Leonardo. 1967. Orígenes DE LA URBANÍSTICA MODERNA. Ediciones Tekne. Buenos Aires.

Benévolo, Leonardo et al. 1978. LA PROYECTACION DE LA CIUDAD MODERNA. Editorial G. Gili. Barcelona.

Boisier, Sergio. 2003. EL DESARROLLO EN SU LUGAR. El territorio en la sociedad del conocimiento. Editorial Lom. U. Católica de Chile. Santiago.

Castells, Manuel. 1974. LA CUESTIÓN URBANA. Siglo XXI editores. Madrid.

De Mattos et al. 2000. SANTIAGO EN EURE. Huellas de una metamorfosis metropolitana 1970-2000. IEUT, PUCCH., 2000. Santiago.

De Mattos, Carlos A. (Editor Invitado). 2001. Metropolización y suburbanización. Revista EURE (Santiago) v.27 n.80 Santiago.

Frébault, Jean. 2005. LA MAITRISE D’OUVRAGE URBAINE. Editions Le Moniteur. Paris.

Hall, Peter. 1996. Ciudades del Mañana. Historia del urbanismo del siglo XX. Ediciones del Serball., Barcelona.

Mongin, Olivier. 2006. LA CONDICION URBANA. La ciudad a la hora de la mundialización. Ed. Paidós, Buenos Aires.

Roze, J. Próspero, Susana Murillo, Ana Núñez. (comp.). 2005 NUEVAS IDENTIDADES URBANAS EN AMÉRICA LATINA. Ed. Espacio. Buenos Aires

Subdere. 2004. "Participación Ciudadana En La Gestión De Gobiernos Locales Y Municipios: Diagnóstico Situación Actual". Documento de Trabajo. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. M. del Interior. Santiago.