

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA
IC/L.504
3 de agosto de 1989
ORIGINAL: ESPAÑOL

**EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO: UN ANALISIS HISTORICO
GLOBAL DE SUS PROBLEMAS Y LOS FUNDAMENTOS DE UNA
PLANIFICACION METROPOLITANA DE NUEVO TIPO */**

*/ El presente trabajo, realizado en el marco del acuerdo suscrito entre la CEPAL y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), fue preparado por Sergio Galilea O. y Ricardo Jordán F., Consultores de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos. Forma parte de una serie de estudios sobre metropolización en América Latina y el Caribe que se llevan a efecto en virtud del acuerdo señalado. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO (AMS) COMO PROBLEMA	1
1. Cuestiones metodológicas	2
2. Principales hipótesis sobre el Area Metropolitana de Santiago (AMS)	4
II. LA SITUACION DEL AMS ENTRE 1960 Y 1985	6
1. Un intento ordenador de los principales problemas del AMS	6
2. Crítica de las políticas metropolitanas llevadas a cabo	15
III. LINEAMIENTOS PARA UNA PLANIFICACION METROPOLITANA DE NUEVO TIPO (PMNT)	18
1. Márgenes posibles de acción: análisis de restricciones y potencialidades	18
2. Políticas generales de crecimiento, equidad y sustentabilidad ecológica	22
3. Lineamientos de política específicos	26
Notas	32

I. EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO (AMS) COMO PROBLEMA 1/

El Area Metropolitana de Santiago de Chile (AMS), que corresponde a una sección geográfica central del país, tiene algo más de cuatro millones de habitantes y constituye su evidente centro administrativo e institucional. Muestra mucha de las características de las metrópolis latinoamericanas, tales como un crecimiento explosivo, importantes coeficientes de marginalidad, deterioro creciente de la calidad de vida de las mayorías y, una expansión que pone en peligro la estabilidad del sistema ecológico al que pertenece. Presenta además, por supuesto, otras características que le son peculiares.

Nuestro propósito es avanzar en el estudio de ese conjunto de características específicas o, si se prefiere, de ahondar, entre otras materias, en el modo como las tendencias al crecimiento explosivo y la segregación originada en situaciones de pobreza, se presentaron en el AMS. Interesa conocer, por ejemplo, la forma en que, en diferentes momentos, esas tendencias se han estimulado recíprocamente; los contextos sociopolíticos e institucionales que las han favorecido o corregido; qué ha aprendido la sociedad, y quiénes formulan las políticas públicas, sobre la forma de encararla y, en definitiva, sobre los márgenes de acción posibles.

Estas reflexiones cobran mayor sentido cuando se pretende definir políticas de planificación metropolitana en contextos democráticos, lo que en este documento hemos denominado la Planificación Metropolitana de Nuevo Tipo (PMNT). En esencia, esto significa desplegar esfuerzos gubernamentales y sociales para mejorar la calidad de vida de las mayorías. La parte "utópica" de estas notas no es ni mesiánica ni profética; sólo intenta proporcionar elementos, ideas y, sobre todo, una visión crítica del pasado y del presente, para iniciar un debate sistemático sobre las políticas metropolitanas posibles.

Mucho se ha escrito sobre el AMS y desde muy diversas perspectivas.^{2/} Sin embargo, no siempre queda claro cuáles son sus problemas principales, la importancia relativa de cada uno de ellos, y cuáles son sus causas mediatas e inmediatas. La abundancia de información parece haber nublado la capacidad de analizar y de formular hipótesis de comportamiento. Este trabajo propone, por lo tanto, una modificación metodológica que es necesario explicar, para lo cual es preciso dar cuenta, desde el inicio, de las hipótesis sobre el comportamiento del AMS que fundamentan la proposición.

1. Questiones metodológicas

El presente estudio analiza lo que podría llamarse una "situación-problema" de particular complejidad, especialmente si se concibe la realidad metropolitana como un complicado proceso de articulación de fuerzas políticas, de variados comportamientos sociales y de actividades económico-productivas diversas, que tienen relaciones conflictivas con el ecosistema natural del entorno. Todo ello, además, mirado desde el ángulo del análisis histórico dinámico, a fin de develar sus tendencias principales. Este intento de enfoque global exige un trabajo teórico y metodológico importante y la definición de categorías distintas a las utilizadas en el pasado, a veces muy reciente, para analizar la metrópolis.^{3/}

En muchas ocasiones, para el análisis se ha supuesto a la ciudad dividida en cortes sectoriales que corresponden a las visiones de determinadas disciplinas, o a compartimientos institucionales-burocráticos. En otras se ha supuesto, las más de las veces de manera implícita, un comportamiento adscrito a un modelo formal de "ciudad ideal", caracterizado por una determinada forma física, por una magnitud poblacional que compatibilice las economías y deseconomías, y por un equilibrio intersectorial que asegure pautas dinámicas de desarrollo. En la mayoría de los estudios se ha supuesto que lo que ocurre en la metrópolis es aquello que deja registro formal, noción que se contradice con la existencia real de ciudades que se autoconstruyen en un alto porcentaje, y en donde importantes y crecientes sectores de población viven al margen de lo formal y se ven forzados a diseñar variadas estrategias de sobrevivencia para asegurar una mínima calidad de vida.^{4/} Este trabajo intenta adoptar una concepción y una metodología apropiadas para encarar esta segunda realidad, aun cuando la información y los estudios disponibles responden más a aproximaciones que podrían calificarse de "formales".

Otro fenómeno afecta también a la aproximación analítica adoptada es el efecto de la crisis internacional, que se refleja sobre todo en los montos y tasas del endeudamiento externo, en la paralización de muchos sectores de la actividad económica de los países en desarrollo, en la restricción de recursos, particularmente monetarios y tecnológicos que pueden catalogarse de convencionales, y en las graves consecuencias que la reducción de los márgenes de acción tiene sobre los diversos ordenamientos políticos y sociales posibles.^{5/}

En definitiva, desde el punto de vista metodológico, este trabajo enfrenta un objeto de estudio de comportamiento variable y que, en la última década, ha sufrido cambios significativos. Uno de ellos se refiere a su naturaleza misma: aquello que antes constituía la llamada crisis metropolitana ha devenido en una crisis de naturaleza fundamentalmente política. Las pocas acciones urbanas que pueden llevarse a cabo en un marco de restricciones severas ha llevado al diseño selectivo de programas y proyectos que conllevan limitaciones y ventajas diferentes para los distintos sectores de la población y que, por lo tanto, se inscriben en diferentes esquemas de poder.

Pocos especialistas cuestionan hoy que para abordar los principales problemas de las metrópolis en América Latina se requiere no sólo gran

cantidad de recursos que son escasos, sino también consensos políticos y sociales estables que hagan de la vivienda y del hábitat popular una cuestión que exige tanto decisiones del Estado como el reconocimiento de que la innovación tecnológica es un requisito de carácter socio-político para encontrar las soluciones más equitativas. De ahí que los partidos políticos y las principales organizaciones sociales de los países de la región hayan hecho de la cuestión urbana un capítulo central de sus deliberaciones, y que cuando es necesario actualizar el diagnóstico o las propuestas de medidas correctivas, la movilización de los arrendatarios, de los sin casa, de los excluidos de algunos o de todos los servicios esenciales se encarga rápidamente de recordarlo.

En el hecho se ha superado en cierta medida la planificación urbana formal que tanta difusión ha tenido en la región, y respecto de la cual se ha generado una desconfianza bastante generalizada.^{6/} Muchos organismos de cooperación, que antes exigían un estricto cumplimiento de planes formales, ahora prefieren los análisis de prospectiva socio-política, acuden a informadores claves y trabajan teniendo en cuenta diversos escenarios socio-políticos. Por cierto que esta situación no impide a una parte de las burocracias latinoamericanas seguir trabajando "formal y ordenadamente", a buena distancia de la realidad.

La recuperación, en consecuencia, del concepto político de "margen de acción", que supone tanto una amplia comprensión de la realidad como una revalorización de lo cualitativo y que, en definitiva, establece lo que socio-políticamente parece factible, ha otorgado a la planificación la categoría de ejercicio político de primer orden.^{7/} Para llevarlo a cabo es útil aplicar una metodología que considere diversas hipótesis, tanto sobre el comportamiento de los principales fenómenos y de sus principales elementos determinantes, como sobre las variables socio-políticas que es necesario tener presente en la formulación de estrategias optativas. Se trata de operar con hipótesis de trabajo (vale decir, con supuestos sobre comportamientos posibles de establecer, independientemente de juicios comprobatorios) y de formular propuestas con sentido de condicionalidad y de probabilidad. Así, en la aproximación tradicional, un acontecimiento, como el deterioro particularmente intenso de un determinado sector social, podría ser motivo de un estudio relativamente pormenorizado y multidisciplinario con miras a conocer las causas directas e indirectas de las diferentes variables explicativas y, por lo tanto, los márgenes de acción posibles. Sin embargo, lo más probable es que no se disponga de la información ni de los medios requeridos para tales investigaciones, y que se tenga que manejar, en consecuencia, un método de investigación hipotético, como el señalado.

Por otra parte, las características peculiares de cada caso metropolitano, expresadas en herencias históricas presentes en cada ciudad, en procesos particulares de organización, en diversas formas físicas, sociales e institucionales originadas por el crecimiento y desarrollo de la ciudad, en los distintos rasgos culturales que dan sentido a la vida ciudadana, en diferentes tradiciones participativas de la población y en un sinnúmero de consideraciones que hacen muy específico el análisis de cada una de las metrópolis, configuran una situación única que debe tomarse en cuenta y valorarse metodológicamente.

En este marco metodológico, tan esquemáticamente señalado, se intenta dar cuenta de la compleja realidad del AMS.

2. Principales hipótesis sobre el Area Metropolitana de Santiago (AMS)

En el caso del AMS las características específicas ya indicadas pueden resumirse en las siguientes hipótesis:

a) Santiago de Chile una metrópolis que muestra un importante coeficiente de desarrollo sostenido, y es muy probable que su crecimiento sea significativo a corto y mediano plazo.^{8/} Esta tendencia se explicaría por la persistencia de factores expulsivos de la población en el medio rural y en los asentamientos humanos de regiones periféricas; la especialización económico-productiva del AMS, que responde a los procesos de industrialización y de terciarización; la existencia de organizaciones sociales con bastante capacidad de movilización y participación para asegurar presiones sostenidas frente al Estado y, por último, una mayor adaptabilidad de la metrópolis como conjunto socioeconómico y político integrado a las acciones y medidas necesarias para enfrentar las crisis externas.

b) La modalidad de desarrollo que ha prevalecido en Santiago de Chile conlleva necesariamente (y así ha sucedido en el pasado) formas importantes de exclusión económico y social,^{9/} que se traducen principalmente en situaciones de desempleo estructural, y en severos y crecientes déficit en la satisfacción de necesidades esenciales de vastos sectores de la población. La desigualdad social es, pues, un rasgo característico y sostenido del desarrollo de la metrópolis, que se debería a la insuficiencia de recursos; a la asignación de los mismos según criterios "economicistas" y esquemas de "modernización urbana"; a las exigencias del proceso de industrialización, a presiones ejercidas por los sectores sociales de ingresos altos y medios para obtener una respuesta prioritaria a sus demandas, y a la inexistencia de una organización social eficaz de los pobres urbanos.

c) En el pasado, las políticas metropolitanas tuvieron escaso éxito en responder eficazmente a las necesidades planteadas por el crecimiento urbano y a las demandas de mayor equidad social, especialmente ante variadas y extendidas formas de pobreza metropolitana.^{10/} El carácter formalista, sectorial y parcial de las políticas metropolitanas, la ausencia de canales de acción conjunta de la comunidad y los gobiernos, la falta de creatividad tecnológica y de participación de los afectados en la solución de los problemas más urgentes, así como el trato de privilegio que en la práctica se ha dado a los sectores de ingresos altos y medios-altos en la acción urbana gubernamental, han determinado que estas políticas no hayan tenido éxito suficiente en el logro de un desarrollo metropolitano sostenido, socialmente eficaz y ecológicamente sano.

d) La economía informal metropolitana, expresada en un conjunto extenso y variado de actividades de sobrevivencia y de intercambio de bienes y de servicios al margen de los mercados formales, ha crecido muy notablemente en la última década,11/ y el tamaño de los sectores poblacionales comprometidos en ella ha aumentado notoriamente, ampliándose de manera considerable el tipo de rubros y demandas efectivas cubiertos por esta modalidad económica. También se han multiplicado las interrelaciones con los mecanismos formales, y la "informalidad" ha ido adquiriendo mayor legitimidad cultural.

e) La proyección de ciertas tendencias permite establecer que las actividades de la llamada economía informal están destinadas a desempeñar un papel fundamental en la economía metropolitana,12/ tanto porque esas actividades tienden a crecer sostenidamente --en su aporte productivo de bienes y servicios, en la cobertura de sus beneficiarios y en los ingresos que logran-- como porque ofrecen perspectivas reales de desarrollo, propician una mayor equidad social y favorecen formas más eficaces de sustentabilidad ecológica, por el uso extensivo de recursos no convencionales, las economías energéticas que representan, y a la solución de los problemas "en el lugar".

II. LA SITUACION DEL AMS ENTRE 1960 Y 1985

1. Un intento ordenador de los principales problemas del AMS

a) Crecimiento persistente del AMS

El papel concentrador y centralizador de las dinámicas demográficas en el territorio nacional que cumple la ciudad de Santiago adquiere, en la actualidad, algunas características particulares que le confieren connotaciones específicas diferentes a las del pasado, pero que en ningún caso transforman la tendencia histórica a ser el punto focal de los movimientos migratorios más importantes del país. Hoy, a pesar de que la migración hacia Santiago ha sido menos intensa que en 1960-1970, su magnitud en términos absolutos ha configurado una situación que, si bien no es crítica (como la que muestran otras ciudades grandes de América Latina), sí determina en gran medida el crecimiento poblacional del área metropolitana de Santiago, aun cuando el crecimiento vegetativo sigue siendo el principal componente del aumento de su población. Por otra parte, la construcción, a la vez que el incentivo al consumo de artículos suntuarios, modificó sustancialmente las tasas tradicionales de crecimiento. Por ejemplo, la cantidad de metros cuadrados construidos, se duplicó casi en términos porcentuales en un período de seis años; gran parte de esa construcción se concentró en sectores de la ciudad vinculados a los grupos de mayores ingresos y a las actividades financieras y terciarias en general. Paralelamente, junto con estancarse las actividades secundarias de la economía, se produjo un crecimiento del sector terciario que se localizó, vinculado al poder comprador, fundamentalmente en las grandes ciudades del país y sobre todo en Santiago.

Aun cuando existe voluntad para impulsar procesos concretos de desarrollo territorial a través de una política sostenida de regionalización, el gasto fiscal —que debiera ser uno de los principales instrumentos en este tipo de política— muestra una clara orientación metropolitana. Santiago recibe más de 60% de los subsidios estatales, principalmente para vivienda, alimentación, salud y educación.^{13/} Por otra parte, siendo el sector privado el eje de crecimiento de la economía, la política estatal para favorecer las propuestas descentralizadoras se organiza en torno a la identificación de las ventajas regionales más importantes desde el punto de vista económico, y la constitución de un fondo de desarrollo regional orientado al gasto más que a la inversión. El AMS sigue siendo uno de los lugares que ofrecen mayores ventajas a las inversiones privadas. Ante la creciente concentración poblacional y de las

actividades económicas, que da origen a su vez a un crecimiento persistente del AMS, los procesos de diferenciación de la población urbana adquieren características cuantitativas y cualitativas de extraordinaria importancia, que se traducen en una profunda heterogeneidad en cuanto a la calidad de la vida y del hábitat.

Esto obliga a una cuidadosa consideración de los diferentes tipos y formas de crecimiento metropolitano, teniendo presente que las estadísticas agregadas suelen esconder un deterioro en la satisfacción de las necesidades mínimas de amplios sectores de la población.

b) Compromisos crecientes del ecosistema natural de pertenencia

El crecimiento de la población y la concentración de las actividades económicas en el país, da origen a un proceso de expansión urbana que en el caso del AMS ha adquirido características particulares. En efecto, la superficie urbana de Santiago aumentó 200% entre 1955 y 1985.^{14/} La expansión mayor se observó en la última década de ese período, y al parecer estuvo estrechamente vinculada con los procesos de concentración económica. Las causas de esta expansión se relacionaron principalmente con el carácter asumido por la gestión del desarrollo urbano, y sobre todo con el papel desempeñado por el sector público en esa gestión. En el marco de un Estado subsidiario, ellos determinaron el carácter de la inversión en infraestructura y equipamiento, el grado de participación del Estado en la solución de los problemas de vivienda de los más pobres, y el tipo de normativa urbana que, en la década en cuestión, respondió a una concepción liberal de la economía.

En los años 1955-1980 se incorporaron al uso urbano más de 1 200 hectáreas de tierra agrícola como promedio anual. La expansión consiguiente de la superficie de la ciudad ha significado deterioro creciente de la calidad del hábitat y pérdida de su identidad, desarrollo físicamente diferenciado, altos índices de contaminación atmosférico y del agua, problemas de funcionamiento y de accesibilidad internos, proliferación de sectores deteriorados, especialmente en el centro tradicional, y aumento de la vulnerabilidad metropolitana a las catástrofes naturales. Estos problemas se relacionan con la insuficiencia de instancias gubernamentales que se planteen y enfrenten globalmente los problemas creados por la expansión, lo que implica consideraciones de mediano y largo plazo respecto de la normativa y la gestión, que no han sido suficientemente tenidas en cuenta en los organismos centralizados y en los locales.^{15/}

Esta falta de compromiso respecto del ecosistema natural al que pertenece la ciudad, ha perjudicado la calidad de su hábitat, especialmente para los sectores más pobres. La acentuación de las características negativas de las variables ambientales más importantes ha hecho que los grupos poblacionales de mayores ingresos busquen mejores lugares para vivir, lo que ha favorecido la expansión urbana y el desvío de recursos para solucionar los problemas que esa expansión genera. Esto redundará en un aumento sostenido de la segregación urbana, fenómeno que da origen a varias "ciudades distintas" dentro del AMS, situación que se presenta como el problema más crítico que se deberá enfrentar de aquí a fines de siglo.

El deterioro ambiental no sólo afecta el área urbana de la ciudad de Santiago, sino que también compromete pequeñas ciudades y poblados circundantes y la periferia agrícola de ellos. La consolidación de ciudades dormitorio, la transformación del sector rural y la ubicación de industrias en zonas agrícolas periféricas para evitarse las consecuencias de la congestión metropolitana, son todos fenómenos relacionados con los problemas ambientales de la metrópolis.

c) Tendencia creciente al empobrecimiento metropolitano

Una de las características más sobresalientes del proceso de urbanización en América Latina la constituye, sin lugar a dudas, el aumento de las condiciones de pobreza que afectan a importantes sectores urbanos, condiciones que, en el caso de las metrópolis, adquieren expresiones peculiares concretas a las cuales no escapa el AMS.

En los últimos años la generalización de dichas situaciones de pobreza en la región ha tenido su origen principalmente en las severas dificultades que han tenido los sectores productivos urbanos, sobre todo el secundario, para generar empleos estables. Las restricciones impuestas por la crisis a la expansión de la actividad económica hizo que, en general, la demanda de empleo creciera mucho más rápidamente que las oportunidades de encontrarlo. La desocupación se transformó así en la piedra angular de los problemas de pobreza.

Esta situación, de magnitud sin precedentes en la región, tornó ineficaces a las organizaciones tradicionales que operan en este campo lo que, sumado a la escasa capacidad de generar respuestas autónomas masivas por parte de los principales sectores afectados, agudizó el problema. Sólo cuando las condiciones se hicieron verdaderamente críticas en esta materia, se creó un número significativo de organizaciones que funcionan con criterios más ajustados a las nuevas características del fenómeno. La agudización de las necesidades insatisfechas, junto con la restricción cuantitativa de los recursos disponibles, hace que, en muchos casos, las acciones sean sólo paliativas, volviéndose prácticamente imposible visualizar un proyecto de desarrollo urbano de mediano y largo plazo que apunte a un mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la población.

En el caso del AMS esta situación —más o menos generalizada en las grandes ciudades de la región— se refuerza por la insuficiente colaboración comunidad-gobierno, como asimismo por las dificultades para establecer relaciones operativas de colaboración entre las organizaciones no gubernamentales y las instituciones del Estado que se encuentran dedicadas a solucionar los mismos problemas.

d) Principales indicadores de segregación urbana

La concentración de la acción pública y de la privada (que se expresa en indicadores como la ubicación de los metros cuadrados construidos y de las inversiones principales en infraestructura y servicios, y en la forma y estructura del sistema de transporte, en particular del metro) ha determinado

serias transformaciones en la estructura urbana del AMS, conformando sectores poblacionales y áreas físicas segregadas, sin integración sociocultural. A ello se agrega que el desempleo, referido anteriormente, ha significado muchas veces severa restricción al universo geográfico de las familias afectadas, originándose verdaderos circuitos funcionales que limitan su área de expresión físico y social al barrio o al sector residencial inmediato a la vivienda.

Otro problema de segregación urbana en el AMS es el proceso de erradicación de antiguos campamentos --originados antes de 1973-- y su traslado a comunas de bajos ingresos. Entre 1977 y 1984 se trasladaron aproximadamente 27 000 familias a comunas periféricas de Santiago, lo que redundó en una segregación que no se originó en procesos de crecimiento y expansión de la ciudad.16/

El principal aporte a la segregación urbana lo constituye la dinámica del sector residencial de la ciudad; pero en el AMS también ha contribuido en forma importante en el último tiempo, la aparición de subcentros metropolitanos (comerciales y de servicios) en torno a los cuales se elevan los precios del suelo y las viviendas. Esto significa una discriminación entre los diferentes sectores sociales, ya que determina accesos fuertemente diferenciados al uso del terreno urbano.17/

Junto con la expresión más evidente de la segregación urbana que representa la existencia de áreas físicamente diferenciables, es importante destacar una segregación de tipo social y cultural, que se origina en las crecientes y heterogéneas formas de marginación al interior de los sectores poblacionales pobres. El fenómeno de los "allegados", una de las formas que adoptan los pobres urbanos para satisfacer precariamente sus necesidades habitacionales; la marginalidad crítica de importantes sectores de población, y las organizaciones económicas populares que se desarrollan en el marco de la desocupación crónica, dan origen a maneras particulares de enfrentar la vida cotidiana y las relaciones sociales dentro del núcleo familiar, diferentes de las que se observan en otros sectores sociales. La consolidación de estas pautas de comportamiento y de estas formas de vida conduce a una segregación de carácter social y cultural que, aunque relativamente tradicional en la urbe, ha adquirido una presencia muy evidente, y una tendencia sostenida a extenderse a través del tejido social de las clases populares. Desde el punto de vista de la gestión y de la definición de políticas, esta situación exige una cuidadosa consideración de las particularidades locales.

e) Difusión más extendida y variada de actividades informales

La "informalización" creciente de la ciudad de Santiago en las últimas décadas constituye un proceso socioeconómico de la mayor importancia, que es necesario tener presente en el momento de proponer medidas respecto del desarrollo de la ciudad.

En general en todo el país, y muy especialmente en el AMS, el sector denominado informal ha crecido principalmente por la magnitud que han adquirido los procesos de expulsión en el trabajo industrial. Este sector se

ha ido consolidando a medida que se han ido estableciendo y poniendo en práctica nuevas formas de oficios y trabajos, y en que instituciones no gubernamentales han ido dando apoyo decidido y continuo a las organizaciones originadas por la precariedad de las condiciones de vida de un amplio espectro de la población de Santiago.

La economía informal se expresa en un conjunto muy heterogéneo de actividades de producción e intercambio de bienes y servicios, que en general tienen la característica central de estructurarse en torno a una organización comunitaria. Estas organizaciones económicas populares incorporan estimativamente más de un 10% de la población que reside en las áreas marginales de Santiago y, aun cuando en general se estructuran en torno al problema económico, su ámbito de acción rebasa lo puramente económico. En ellas se expresa también la esperanza de lograr integralmente una mejor vida familiar y comunitaria, lo que se traduce en un conjunto de actividades culturales, sociales y recreativas.

En las zonas urbanas, estas organizaciones tienen variadas formas y tipos. Se destacan, por ejemplo, los talleres laborales, que podrían considerarse como verdaderas microempresas encargadas de la producción y venta de bienes y servicios en rubros tan variados como tejidos, costuras, amasanderías, lavanderías, peluquerías, etc. Otras organizaciones pretenden mejorar el consumo de alimentos a través de los comedores infantiles y populares, las ollas comunes, la compra colectiva ("comprando juntos") y los huertos comunitarios. También hay un gran número de organizaciones diversas de carácter sectorial y reivindicativo, como son las organizaciones de cesantes y "de los sin casa", los grupos de salud, los comités de deudas, los grupos de promoción de la mujer, y otros.

La informalidad tiene características de masividad, complejidad y heterogeneidad, siendo uno de los fenómenos urbanos y, especialmente metropolitanos, más difíciles de abordar en el marco de las políticas tradicionales y de las formas que hasta ahora adoptan la planificación y la gestión urbanas. Se ha estimado que en 1980 un 42.7% de la fuerza de trabajo del país se encontraba en el sector informal urbano. De esta forma es posible establecer que alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo total del país encuentra la forma de ganarse el sustento diario en ocupaciones de tipo informal. 18/

Es también importante destacar el carácter dinámico del sector, dadas sus características, puede constituirse en un factor de desarrollo, principalmente en las áreas metropolitanas. Este amplio y variado sector de la economía hace un aporte al producto nacional, proporcionando bienes de consumo masivo, servicios de mantenimiento, y bienes intermedios para la industria y la construcción.

En la relación que se establece entre el sector informal y la institucionalidad urbana representada por los gobiernos metropolitano y locales, se observan ciertas dificultades y disfuncionalidades para definir cursos de acción conjuntos. Sólo recientemente, en el marco de los programas de empleo establecidos por el gobierno para hacer frente a la desocupación crónica, se han planteado ciertas formas de microempresas gestionadas por el sector público. El carácter ciertamente experimental de ellas no se compece

con la importante experiencia acumulada por las organizaciones de gestión semiautónomas vinculadas con instituciones no gubernamentales y con la Iglesia, en el contexto del sector informal de la economía metropolitana.

f) Importantes disfuncionalidades en la operación metropolitana

Junto a las situaciones y dinámica antes mencionadas, y como punto central de los problemas de la metrópolis, se encuentran las dificultades que surgen en el aparato de gestión urbana. La institucionalidad, las formas que adopta la planificación urbana y la vinculación que se establece entre las políticas más típicamente urbanas y las de carácter macro, se han venido modificando sustancialmente en un proceso que no está exento de importantes costos que deben considerarse en cualquier proyecto.

Una de las características más destacadas de la gran ciudad en América Latina es el aumento sostenido de los costos de urbanización. En el caso de Santiago, ciudad bastante extendida, éstos se expresan fundamentalmente en las inversiones crecientes que es necesario realizar en las redes de abastecimiento, los sistemas de evacuación de residuos, los transportes y la eliminación de la congestión y la contaminación, así como también en los costos que implica la extensión de los viajes que deben realizar sus habitantes y la consiguiente subutilización del tiempo. En términos generales, y dependiendo del papel que desempeñan tanto el sector público como el sector privado, hay una tendencia sostenida al desaprovechamiento de las economías de escala y externas de la ciudad.

El desaprovechamiento de los recursos urbanos también se expresa en la ausencia de mecanismos de concertación entre los diferentes agentes sociales. Así, no se incorpora al proceso formal de gestión urbana la gran cantidad de recursos que representan las formas de autogestión vinculadas, por ejemplo, a la autoconstrucción y al mejoramiento de las condiciones del hábitat, que realizan en forma importante los sectores populares. En esta misma línea cabe destacar un vacío en los mecanismos de coordinación dentro del sector público, lo que redundará también en un derroche de recursos. El carácter fuertemente sectorial de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a la vivienda, a los servicios de infraestructura y comunitarios, y al transporte, no posibilita el ahorro de recursos escasos y genera problemas de competencia, burocratización e ineficiencia.

Uno de los problemas más significativos de la estructura para la gestión en muchas de las áreas urbanas de América Latina es el fuerte sello tradicionalista y dogmático en la formulación y aplicación de políticas específicas. Se siguen privilegiando modalidades formalistas, tecnológicamente inadecuadas y financieramente costosas en la planificación urbana. Este fenómeno se presenta también, y a veces en forma aguda, en el AMS. Otra disfuncionalidad urbana notoria en el caso del AMS, es el diferente grado de compromiso del sector público respecto de algunas áreas claves de desarrollo urbano. Así, por ejemplo, la planificación y la gestión del transporte están, con excepción del metro, en manos del sector privado. De esta forma la integración necesaria de las políticas se resiente de manera importante, aumentando los costos generales de la operación urbana.

Junto con los problemas de coordinación anotados, es evidente que en el AMS falta una institución metropolitana rectora del desarrollo de la ciudad, con suficientes recursos y poder de decisión. La descentralización administrativa hacia los gobiernos locales que se ha impulsado se ha visto disminuida en sus logros por las deficientes condiciones de funcionamiento de muchos de los municipios,^{19/} muy especialmente en términos de recursos y de capacidad de sus cuadros técnicos, aun cuando se han realizado importantes mejoras en esta situación. La falta de una acción integrada sobre el conjunto urbano ha ayudado a consolidar la segregación dentro del área urbana. (Véase la síntesis de los principales problemas del AMS en el cuadro 1.)

Cuadro 1

SINTESIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO, 1960-1985

1. Crecimiento persistente del AMS	<p>a) Dinámicas demográficas en ascenso (captaciones migratorias)</p> <p>d) Insuficiencia de las políticas de desarrollo regional y propuestas descentralizadoras</p>	<p>b) Concentración de actividades económicas de especialización nacional (industrias y creciente terciarización e "informalidad")</p> <p>e) Mayor desarrollo relativo de las organizaciones empresariales y sociales de amplio espectro</p>	<p>c) políticas públicas de inversión en infraestructura económica y social básica con dirección predominantemente metropolitana</p> <p>f) Mayor adaptabilidad metropolitana a las crisis recesivas</p>
2. Compromiso creciente del ecosistema natural de pertenencia	<p>a) Expansión del área urbana muy sostenida, con importante compromiso de suelos agrícolas, especialmente hacia ciertas direcciones de crecimiento metropolitano</p> <p>d) Usos crecientemente ineficaces de recursos naturales básicos, con perspectivas de compromiso ambiental básico a mediano plazo</p>	<p>b) Altos indicadores de contaminación del medio ambiente, particularmente en algunos sectores centrales de la ciudad</p> <p>e) Mayor sensibilidad metropolitana a las catástrofes naturales, unida a las insuficiencias preventivas de la planificación</p>	<p>c) Diversas manifestaciones de congestión urbana que comprometen la calidad de la vida urbana</p> <p>f) Ausencia o presencia insuficiente de instancias gubernamentales ambientales y presencia aún menor de una conciencia ambiental social</p>
3. Tendencias crecientes al empobrecimiento metropolitano	<p>a) Severas dificultades en los sectores productivos para generar empleos estables (especialmente en el sector industrial)</p> <p>d) Insuficiencias importantes de las organizaciones sociales (productivas y de mejora del acceso a necesidades esenciales) para diseñar acciones de autoayuda</p>	<p>b) Incapacidad sostenida para mejorar la calidad de vida de importantes sectores poblacionales</p> <p>e) Dificultades en el diseño y ampliación de formas de colaboración sociales y gubernamentales</p>	<p>c) Liberalización creciente de los mercados laborales y la acción pública social tradicional (después de 1973)</p> <p>f) Deficiencias importantes de la institucionalidad municipal y los entes gubernamentales descentralizados</p>

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 4. Importantes indicadores de segregación urbana | <p>a) Tendencias sostenidas (post 1973) a una distribución regresiva del ingreso, el consumo y la propiedad</p> <p>d) Programas de erradicación metropolitana significativos (en la última década) hacia áreas particularmente precarias</p> | <p>b) Reversión significativa de las instancias de promoción y de movilidad social</p> <p>e) Establecimiento de subcentros metropolitanos (comerciales, residenciales y de servicios) para sectores sociales de ingresos altos y medios-altos</p> | <p>c) Situaciones de empobrecimiento muy variadas, que favorecen el establecimiento de circuitos urbanos propios</p> <p>f) Crecientes formas de marginalización heterogéneas en los sectores sociales pobres (allegados y otros sectores en marginalización crítica)</p> |
| 5. Difusión más extendida y variada de actividades informales | <p>a) Notable crecimiento de la cobertura poblacional en actividades informales (incorporación significativa de mujeres y jóvenes)</p> <p>d) Importante desarrollo relativo de actividades microempresariales en variados rubros (con importante aporte empresarial y tecnológico)</p> | <p>b) Ampliación de las actividades informales de carácter más tradicional (comercio ambulante y servicios personales)</p> <p>e) Avances importantes en la organización social poblacional y en los vínculos sindicales, especialmente en las organizaciones económicas populares (OEP)</p> | <p>c) Nuevas formas de actividad informal vinculadas al acceso a necesidades elementales (alimentación, abastecimiento, salud y otros)</p> <p>f) Mayores y más sólidas relaciones de la base social organizada con organizaciones no gubernamentales, especialmente de Iglesia.</p> |
| 6. Importantes disfuncionalidades en la operación metropolitana | <p>a) Costos de urbanización elevados, que se generan por la expansión urbana y el desaprovechamiento relativo de las economías de escala y territoriales</p> <p>d) Problemas muy severos debidos a la ausencia de mecanismos y escenarios de concertación efectivos entre los agentes sociales urbanos</p> | <p>b) Falta muy significativa de planificación y mecanismos de coordinación a nivel del sector público, lo que conlleva un importante derroche de recursos</p> <p>e) Escasísima recuperación de las experiencias sociales urbanas en las políticas públicas metropolitanas, las que siguen privilegiando modalidades formalistas, tecnológicamente inadecuadas y financieramente costosas</p> | <p>c) Dificultades serias en la operación y gestión del sistema de transporte metropolitano, acentuadas por la liberalización del sector y por las modificaciones introducidas al Metro</p> <p>f) Ausencia de una institución metropolitana rectora, dotada de recursos, una estructura profesional adecuada y suficiente potestad legislativa</p> |

2. Crítica de las políticas metropolitanas llevadas a cabo

Luego de haberse descrito someramente un conjunto extenso e interrelacionado de problemas metropolitanos, conviene ahora centrar el análisis en el carácter, las formas principales, y la continuidad o discontinuidad de las políticas metropolitanas que orientaron de modo significativo la acción pública en el periodo 1960-1985.

En la descripción de los problemas metropolitanos, de modo directo o indirecto, se destacó la significación de las políticas públicas en lo que se ha denominado tendencias disfuncionales en el AMS, especialmente en lo que se refiere a los fenómenos de segregación, a la creciente actividad informal, y a las diferentes formas de marginación. Este juicio es el producto de una apreciación más bien subjetiva de la realidad, que del resultado de una acuciosa investigación de campo, lo que habría excedido las posibilidades del presente trabajo. Investigaciones llevadas a cabo previamente, la información disponible y las observaciones de informantes claves, constituyen los recursos metodológicos con los que se formulan las siguientes hipótesis de interpretación de las políticas públicas metropolitanas aplicadas:

i) Las políticas públicas metropolitanas en el AMS sufrieron una discontinuidad severa en 1973. Esta afectó tanto su naturaleza, su cobertura, su relación con el funcionamiento del mercado y sus modalidades de organización y administración, como la visión que expresan respecto de las vinculaciones entre las entidades gubernamentales y las organizaciones de la base social poblacional.

La discontinuidad a la que se ha hecho referencia se explica, entre otros, por los siguientes factores, que parecen de particular importancia:

- El gobierno cede iniciativa al sector privado porque considera, fundamentalmente, que el sector privado es el que solventa el régimen de economía social de mercado. Se trata de dos procesos paralelos: la mantención de un perfil bajo de acción gubernamental y la formación de una poderosa estructura empresarial para sustituirla. Este esfuerzo forma parte de las iniciativas de modernización que impulsadas con fuerza impulsó a partir de 1980.
- El gobierno define un conjunto de políticas urbanas, metropolitanas y nacionales, con un carácter marcadamente diferente a las que se venían ejecutando históricamente. Entre ellas destacan particularmente: la política nacional de desarrollo urbano,^{20/} que establece la más plena liberalización de los "factores urbanos"; la política de subsidios de vivienda, que busca "habilitar", mediante subsidios diferenciados, a determinados sectores poblacionales disminuidos significativamente en su capacidad de incorporarse al mercado de la vivienda; la política de liberalización de tarifas de servicios públicos urbanos y, en la última fase, una ofensiva de privatización de las empresas públicas mediante la adopción de mecanismos denominados de "capitalismo popular".

- En particular, el gobierno subsidia a determinados sectores sociales especialmente disminuidos en sus condiciones materiales de vida: los sectores de extrema pobreza. Se trata de una iniciativa focalizadora de la acción gubernamental, en franca contradicción con los planteamientos universalistas que presidieron casi todo el conjunto de las políticas sociales en el pasado.

ii) Las políticas urbanas han mantenido un importante sesgo formalista. No se ha hecho un reconocimiento efectivo de la realidad que intentan enfrentar, ni del aprendizaje social que existe sobre cada materia; se han adoptado como justificación experiencias y modelos foráneos. Esta situación se caracteriza principalmente por algunos fenómenos como los que siguen:

- Se tiene insuficiente conocimiento de la realidad social, que habitualmente se reduce a esquemas simples y a alguna forma de solución no particularizada correspondiente a dichos esquemas. El contraste entre estas soluciones y la realidad peculiar de cada caso es evidente y de especial gravedad, pues muestra desconocimiento de las prácticas sociales de la comunidad organizada para la solución de sus problemas, toda vez que en el AMS la mayoría de los sectores marginales operan precisamente mediante estas modalidades.
- La influencia externa en esta materia y los propios marcos conceptuales y teóricos en que han sido formados muchos de los profesionales del sector, han favorecido en la gestión pública el "formalismo urbano". Así, por ejemplo, cuando en las bases de los créditos externos hay normas que rigidizan el estudio de la metrópolis, centran la atención en ciertas variables específicas y ubican las decisiones en marcos restrictivos de costo-beneficio, no puede esperarse un avance sustancial en materia de planeamiento urbano con carácter autónomo y centrado en los problemas reales. Los programas de formación profesional propiamente nacionales, que comenzaron a ejercer influencia significativa a fines de los años sesenta, no alcanzaron sino marginalmente a modificar las tendencias anotadas.
- Detrás del formalismo señalado, y como su propio fundamento, están las concepciones de planificación alejadas de la práctica social, o que sólo la consideran en determinados marcos participativos, con un afán optimizador y no como cuestión de principios. Esto lleva a que los controles sociales de los esfuerzos de planificación casi no existan, y se realicen en un marco de impunidad social, con lo cual se consolidan los modelos de tipo liberal que postulan que la solución de los problemas de la metrópolis pasa por la operación del mercado y la reducción sistemática de las interferencias estatales.

iii) Las políticas urbanas no han hecho un reconocimiento eficaz de los agentes sociales no gubernamentales. Desestimar la rica y variada práctica social de esos actores en la autosatisfacción de necesidades supone un derroche de experiencias y recursos no convencionales.^{21/} Si bien no se debe idealizar estas experiencias, ignorarlas del todo constituye un desperdicio y

un costo social que deberían evitarse, reconociendo los méritos innovativos y empresariales que existen tras las prácticas de autoconstrucción, de autoabastecimiento de servicios esenciales e incluso de producción de determinados bienes. Los cambios tecnológicos que se producen cuando el acceso a las tecnologías convencionales y a los mecanismos formales de financiamiento está estructuralmente limitado, así como los cambios culturales propios de una autovaloración organizativo-social que surgen de las experiencias señaladas, son de inapreciable validez operativa. En contraposición, es necesario destacar las casi inevitables dificultades de tales experiencias: su carácter contingente, por gestarse con frecuencia al calor de emergencias que establecen sus propios límites de duración; las reducidas posibilidades de ampliación, en contraste con la magnitud de los problemas, y la falta de comprobación de la verdadera eficacia de las innovaciones tecnológicas que introducen.

La acción social no gubernamental tiene expresiones cuantitativas a lo largo del tiempo. En 1960-1973 estas acciones sociales fueron de menor importancia relativa, predominando las concepciones formalistas gubernamentales de planificación. De ahí la importancia de ese período de los programas de vivienda social "llave en mano", que en nada reconocen la práctica social de vivienda progresiva, que ha sido de hecho la norma para las acciones de autoayuda en el AMS desde hace largos años. Con posterioridad a 1973 se produjo un incremento de las acciones no gubernamentales debido, por una parte, a que las políticas gubernamentales han tendido a una "desestatización" de la acción y, por otra parte, a la reducción de recursos producto de la crisis que afecta con más fuerza a los pobres urbanos.

iv) Las políticas urbanas aplicadas en 1960-1980 han tenido un claro sesgo sectorial. La falta de integración en las definiciones estratégicas nacionales se ha visto reforzada por una institucionalidad gubernamental sectorializada, y por la falta de una instancia de gestión centralizada única en el ámbito metropolitano.

Esta realidad dificulta la vinculación de las políticas metropolitanas con los planteamientos estratégicos nacionales, reduciéndose así la coherencia de la acción gubernamental y comprometiéndose las posibilidades de una planificación efectivamente consensual, que podría tener más viabilidad que las propuestas gubernamentales.

El hecho de que las políticas (nacionales y urbanas) sean poco concretas y en muchas oportunidades constituyan básicamente un "conjunto de intenciones" de carácter más bien genérico y global, ha conspirado contra una gestión urbana eficaz. Una relativa excepción en este sentido son las políticas del período más reciente, ya que el esfuerzo de modernización que expresa la política urbana establecida en el año 1978 está fundado precisamente en su coherencia con los lineamientos estratégicos nacionales de liberalización de la economía y de desestatización. La supresión del límite urbano, la flexibilización de las normas y ordenanzas de vivienda y urbanismo, y otras consideraciones similares, son medidas sin duda coherentes con la política global.

III. LINEAMIENTOS PARA UNA PLANIFICACION METROPOLITANA DE NUEVO TIPO (PMNT)

1. Márgenes posibles de acción: análisis de restricciones y potencialidades

En general, los márgenes de acción para llevar a cabo una política metropolitana de nuevo tipo —que persiga simultáneamente una trilogía de objetivos que incluye un crecimiento sostenido, mayor equidad social y eficacia distributiva, y equilibrio entre los patrones de vida metropolitana y el ecosistema natural de pertenencia— dependerán en gran medida del tipo de escenario que se dé en Chile. Ese escenario sociopolítico estará marcado en lo fundamental por la forma que adopte el advenimiento democrático, el grado de consenso social y político que se pueda obtener, el acuerdo que exista sobre el diagnóstico de la realidad nacional y metropolitana, y los tipos y montos de los recursos con que se cuente.

a) Las potencialidades de una planificación metropolitana de nuevo tipo (PMNT)

¿Qué elementos, variables o procesos favorables pueden hacer viable una PMNT como la que se ha definido, en sus concepciones de carácter general, en el párrafo anterior? Pareciera que, a grandes rasgos, pueden señalarse, en una hipótesis de trabajo, los aspectos siguientes:

i) El consenso sociopolítico. El objetivo estratégico establecido, esto es, el logro de un desarrollo sostenido, con equidad social y sustentabilidad ecológica, podría, sin duda, dar lugar a un consenso sociopolítico de gran alcance. Esto porque para los actores políticos, la mejora de la calidad de vida de los sectores más pobres de la población parece una reivindicación relativamente indiscutible, y para los actores sociales, sobre todo las organizaciones sociales territoriales que han surgido de manera bastante extensa y variada en el período posterior a 1973, ese objetivo constituye un requisito para la estabilidad misma del sistema democrático que se construya. Aun más, la finalidad perseguida supone grados significativos de protagonismo de las organizaciones sociales, lo que da a la estrategia señalada un carácter movilizador que, ante un advenimiento democrático, favorece la gestación de consensos estables en el largo plazo.

En la práctica político-social de la última década, distintos sectores políticos y grupos de pobladores han suscrito formulaciones de un cierto

nivel de precisión sobre la acción gubernamental urbana y habitacional. El grado de consenso alcanzado al respecto, así como las prácticas políticas movilizadoras y la acción directa, muestran que sectores que muy dificultosamente han encontrado acuerdos en metodologías de acción política de alcance nacional, sí han obtenido márgenes bastante razonables de consenso en la definición de estrategias, políticas y proyectos para la gestión urbana y la vivienda.

Sin embargo, darle demasiada validez a la formulación anterior sería desconocer muchos otros elementos limitantes del consenso político. Uno de ellos es que los llamados a consenso constituyen más "disposiciones a la acción", que acciones propiamente políticas; por otra parte, los consensos políticos estarán condicionados por la forma del advenimiento democrático, que puede variar mucho, y finalmente, dependerán sobre todo de las resistencias o los acuerdos que determinados sectores sociales establezcan frente a políticas concretas, tales como la renegociación de las deudas hipotecarias, la índole de los planes de acceso preferente de los sectores marginales a la tierra urbana y la vivienda, la posibilidad de concertar acuerdos activos entre el gobierno y las organizaciones empresariales de la construcción, las nuevas legislaciones tributarias destinadas a generar recursos, etc. Como conclusión "hipotética", cabría esperar un consenso significativo, pero será necesario construirlo en el futuro en términos de políticas concretas que, comprometiendo a los actores sociopolíticos apropiados y anticipando posibles resistencias, eleven la factibilidad de que ese consenso sea estable, lo que es condición fundamental para el éxito de la PMNT.

ii) Un creciente consenso técnico-profesional. A las consideraciones anteriores se añaden, en relación con el AMS, diagnósticos de tipo técnico-profesional, académico y de investigación que recogen algunas coincidencias importantes sobre algunos problemas metropolitanos relevantes, tales como los déficit habitacionales, la congestión, la contaminación y las formas de pobreza más generalizadas. Estas coincidencias, en ocasiones, alcanzan también a la necesidad de establecer reformas significativas en el campo de la participación social, de la estructura del municipio y el gobierno central, y del financiamiento de las acciones de este último.

Los consensos técnico-profesionales a que se ha hecho referencia se "construyen", aunque deben esperarse resistencias de distinto tipo. En el último decenio, la acción de los colegios profesionales, pese a estar desprovistos de las funciones y las facultades que les confirieron las leyes que les dieron vida, ha sido de particular importancia en el país y especialmente en el AMS. Por su parte, las universidades han comenzado a destinar más recursos a la investigación del AMS, y sus actividades en esta materia se han complementado con las de un amplio espectro de instituciones académicas no universitarias. Así, sin duda, se ha creado un patrimonio de conocimiento que en forma importante comienza a difundirse a través de los medios de comunicación, los que desempeñan un papel esencial en la planificación metropolitana de nuevo tipo.

iii) El protagonismo social posible. En el planteamiento de la PMNT es fundamental al protagonismo de la base social. Puesto que los sectores populares han "construido" de hecho partes muy significativas del AMS, y en

circunstancias particularmente críticas de falta de recursos fueron capaces de encontrar las "mejores peores soluciones" a su disminuida calidad de vida, es evidente que existe un aprendizaje social de la mayor importancia (tanto tecnológico como de conocimiento preciso de los problemas, del orden de prelación de las necesidades y del conjunto del mundo poblacional subjetivo). Ese aprendizaje, al ser rescatado, obtendría apoyo popular para la estrategia, lo que permitirá integrar, tal vez por primera vez, en la acción urbana los esfuerzos del gobierno y de los grupos sociales.

Esa idea, que da el verdadero sentido de "nuevo tipo" a la concepción estratégica que se propone, significa apelar al pueblo organizado, a las organizaciones sociales, que son las primeras interesadas en buscar caminos de solución a sus problemas. Se despierta y materializa así las potencialidades del AMS, que existen pero que se encuentran hoy en condiciones de hibernación relativa.

Se estima que en la medida en que la estrategia convoca al conjunto de los actores sociales urbanos a "concertarse", pero privilegiando a las organizaciones populares como protagonistas, éstas debieran responder con una participación activa y eficaz. Esa participación y esa resolución política pasaría a convertirse así en uno de los apoyos principales de la FMNT.

Dicho protagonismo supone avanzar en terrenos como el tecnológico (aplicación de técnicas más adecuadas a la realidad local), el aprovechamiento más eficaz de los recursos (lo que implica la consideración de los recursos no-convencionales), la innovación empresarial (con la importante incorporación de microempresarios y un despliegue mayor del ámbito cooperativo) y, en definitiva, la afirmación de la autoconfianza popular que constituye un proceso de singular importancia en la democratización de la sociedad.

b) Las limitaciones de la FMNT

i) Los recursos disponibles. Aun cuando se haya reconocido la existencia de recursos no convencionales que podrían utilizarse más eficientemente, poca duda cabe de que una estrategia como la planteada en la FMNT, que intente resolver en medida significativa las necesidades esenciales insatisfechas de las mayorías sociales, exige presupuestos de inversión y gasto bastante superiores a los históricos. Esta circunstancia es un hecho irrefutable de la causa, es decir, una característica de la estrategia de la FMNT. En relación con esto, hay que recordar que es muy posible que la restricción de recursos sea una de las características principales de la realidad en el corto y mediano plazo.

Si esto es así, se hace necesario proceder a un severo ajuste estratégico para buscar la manera de movilizar recursos adicionales, a través de nuevas condiciones de servicio de la deuda externa; acceso a créditos blandos y a acuerdos con entidades internacionales de crédito y asistencia técnica, e incrementos significativos de los acuerdos intergubernamentales, especialmente en lo que se refiere a necesidades básicas de vivienda y hábitat popular, disminución de los presupuestos en materia de defensa en favor de políticas para superar las situaciones más difíciles de pobreza

rural y urbana, y, por último, establecimiento de mecanismos específicos para financiar programas metropolitanos fundamentales, como por ejemplo, uno de emergencia para resolver el problema de los "allegados".

La factibilidad de medidas como las propuestas parece reducida, por lo que se hace necesario que las soluciones concretas o proyectos de acción que se diseñen y lleven a la práctica en virtud de la FMNT, se basen en análisis pormenorizados de todos los recursos disponibles, para poder hacer uso de ellos con eficacia "extrema". Este es uno de los desafíos técnicos y sociales más importantes de la estrategia propuesta.

ii) Las inhabilidades institucionales. La puesta en práctica de la FMNT requiere de capacidades institucionales a nivel gubernamental, y principalmente municipal. Pese a que ha habido importantes logros en este sentido en los últimos años, todavía subsisten municipios de institucionalidad débil y desfasada en relación a los problemas actuales; presupuestos de inversión y de gastos en general muy insuficientes, poca profesionalización del personal y de los cuadros técnicos; dificultades importantes para realizar cambios significativos; ausencia de mecanismos de relación de los municipios con otras esferas gubernamentales, y poca capacidad para establecer relaciones fluidas con la base social organizada. Todo esto dificulta la puesta en práctica de la FMNT.

La situación es, por supuesto, más severa en las comunas más pobres, que suelen abarcar territorios muy extensos y grandes contingentes de población, y que son precisamente las que adolecen de mayor debilidad institucional, más escasez de recursos e insuficiente profesionalización de su personal.

Las restricciones anotadas, sin embargo, no deben estimarse inamovibles, sino más bien buscar su eliminación a través de la aplicación de la FMNT, puesto que la estructuración de una capacidad institucional nueva es indispensable para el éxito de la estrategia misma. Así, esta reestructuración tendrá que ser objetivo prioritario y apuntar, entre otros aspectos, a la constitución de una dirección metropolitana central que avance respecto de las actuales instancias coordinadoras de orden relativamente menor, consolidando estructuras profesionales de buen nivel que puedan delinear tareas ordenadas para encarar los problemas más relevantes, en el marco de una estrategia flexible y superando las rigideces de la actual estructura institucional fuertemente compartimentada; que asigne clara prioridad al refuerzo de las instancias municipales y locales, y que, finalmente, disponga de canales eficaces para una interlocución respetuosa con las organizaciones sociales, favoreciendo con ello el ejercicio de un planeamiento participativo.

iii) Las urgencias sociales y sus dinámicas políticas. La enorme cantidad de demandas sociales insatisfechas y la magnitud de los problemas de todo tipo que será necesario enfrentar, aparecen como una restricción también bastante clave en la definición estratégica propuesta. Una FMNT puede encontrar en esos fenómenos sociopolíticos severas dificultades para su puesta en práctica, por lo que deben ser visualizadas desde la definición inicial como una restricción que implica necesarios acomodos estratégico-tácticos.

Como el manejo político de la estrategia es clave, se reivindica como imprescindible la interlocución con las organizaciones sociales urbanas y sus expresiones políticas, lo que constituye una dimensión esencial del éxito o fracaso de la propuesta.

El reconocimiento de que existe un sinnúmero de demandas sociales no satisfechas es vital, puesto que los márgenes de acción considerados posibles no permiten responder de manera eficaz, oportuna y en la magnitud necesaria al conjunto de las expectativas que la propia estrategia genera. Esto exige establecer un orden de prelación para las acciones posibles, que debe expresarse en la propuesta de emergencia de la PMNT. No se trata sólo de un problema de gestión gubernamental, ya que es necesario referirlo a la cuestión social, buscando compartir con las organizaciones sociales la responsabilidad de determinar las prioridades. La participación activa de la población y el papel del gobierno, de las organizaciones, de los partidos políticos y de los medios de comunicación son, en este sentido, elementos claves para establecer un acuerdo social básico para la acción y alguna estructura de consenso de alto nivel que sea capaz de operar en condiciones críticas. Esto debe estar apoyado por proyectos de acción que respondan con eficacia a los problemas sociales de mayor urgencia.

En el sentido señalado, el escenario de concertación democrática que se establezca es fundamental, y tal como sus debilidades pueden poner en serios apuros a la estrategia definida, su puesta en práctica en términos positivos puede ser un factor fundamental para la factibilidad de tal estrategia.

2. Políticas generales de crecimiento, equidad y sustentabilidad ecológica

Se ha definido la PMNT como el esfuerzo sistemático de enfrentamiento de los principales problemas que afectan a las mayorías sociales marginadas del AMS, mediante mecanismos de participación activa de la población organizada y una relación eficaz entre gobierno y sociedad civil.

Esta estrategia de acción requiere políticas más generales que la sustenten, tales como: políticas integrales de mejoramiento de la calidad de vida y del hábitat de los sectores marginados; políticas de reordenamiento institucional gubernamental, especialmente a nivel local; políticas participativas eficaces y el establecimiento de vías, escenarios e instrumentos adecuados para la participación, y políticas económico-sociales generales para el AMS, especialmente en cuanto al empleo.

a) El mejoramiento de la calidad de vida y del hábitat de los sectores marginales

Ya se ha dicho, tanto en la descripción de los problemas como en la propuesta estratégica, que este objetivo es fundamental, ya que en sus propósitos de carácter general involucran una gran cantidad de aspectos propiamente sectoriales.

El acceso a la tierra y a programas de vivienda progresiva, los servicios urbanos elementales tales como la infraestructura y el transporte metropolitano, el problema alimentario y el acceso a programas especiales de empleo y a distintas formas de subsidio gubernamental, son sólo algunos aspectos que tienen incidencia significativa en programas que persigan objetivos como el señalado.

Además, una política general concebida para lograr los propósitos indicados supone algunas orientaciones relativas a su carácter, que van más allá de un desglose sectorial.

En primer lugar, parece importante desagregar los esfuerzos teniendo en consideración distintos grupos sociales de referencia, como las familias en marginalidad crítica, los pobres en condiciones de marginalidad inestable, los sectores pobres relativamente consolidados y los sectores medios empobrecidos. Esta clasificación, aunque necesariamente arbitraria y con límites bastante difusos tiene la ventaja de mostrar que los problemas de cada uno de estos grupos son bastante específicos, y que la acción gubernamental metropolitana debe intentar un tratamiento de la pobreza metropolitana en general y no focalizarse en los grupos de pobreza extrema solamente.

También parece importante que estos programas de acción urbana se desagreguen teniendo en cuenta los distintos espacios locales, ya que es posible observar una importante correlación entre los sectores sociales anteriormente indicados, y su ubicación en las diferentes comunas del AMS, por lo menos en cuanto a su presencia preferente en determinadas áreas de la ciudad. Esto le confiere a la política general rasgos de especificidad espacial de gran importancia.

En tercer lugar, los esfuerzos que deberán desplegarse suponen elevar el nivel de organización de los sectores sociales aludidos, muy especialmente los que se hallan en situación de marginalidad crítica e inestable, que tradicionalmente han tenido organizaciones débiles y, por lo tanto, ineficaces como protagonistas de un esfuerzo propio.

Finalmente, esta política general, en lo que se refiere a su desglose sectorial, supone cambios de variada naturaleza respecto de las políticas y los programas puestos en práctica en las últimas décadas, que en algunos casos serán ajustes de políticas, en otros cambios más profundos y, finalmente, formulaciones totalmente diferentes de carácter fundacional. De lo que se trata es de no "partir de cero", lo que sería un desperdicio de recursos, reconociendo que hay acciones que pueden ajustarse a lo que se pretende hacer; otras que se deben cambiar de modo importante, y otras que deben iniciarse.

b) Las reformas institucionales en el gobierno

La aplicación de políticas como las ya enunciadas avanzaría relativamente poco si no se fueran produciendo paralelamente cambios muy significativos en la institucionalidad gubernamental, ya que se ha

diagnosticado un alto grado de ineficacia estructural y vacíos operacionales significativos. La idea de una dirección centralizada de la PMNT, es uno de los conceptos que en este sentido aparecen como fundamentales por cuestiones diversas. La PMNT supone modificar la distribución de las actividades municipales actuales y alterar la asignación de los recursos y medios de acción en el AMS. Por otra parte, la acción municipal atomizada puede significar un uso ineficaz de recursos que se saben escasos. Finalmente, hay problemas que superan la escala local, haciéndose importante la existencia de un interlocutor único y fuerte ante los ministerios y los organismos gubernamentales centralizados.

La propuesta de una dirección centralizada única no es incompatible con la necesidad de asignar prioridad al escenario institucional local; más bien es condición para ello, ya que la existencia de un marco único central hace posible los ajustes entre municipios, y asegura que la acción municipal se enmarque en un esquema más general, evitando conductas autonomistas ineficaces. La existencia de un estatuto de autonomías locales debe ser una garantía del fomento de instancias descentralizadoras, con alto grado de libertad en la gestación, aprobación y ejecución de proyectos, y en el manejo general del presupuesto, lo que hace necesaria una vitalización aún mayor de la actual estructura municipal. Gran importancia tiene, en ese contexto, la creación de equipos profesionales y técnicos de alto nivel, que aseguren la eficacia del trabajo municipal y la suficiente estabilidad institucional.

También las reformas institucionales deben incorporar modificaciones importantes en las atribuciones y facultades de los ministerios, las corporaciones ministeriales y las empresas públicas y semipúblicas en el AMS. En general, ellas deben depender de una instancia centralizada única (una suerte de gobierno metropolitano), y desde allí establecer acciones coordinadas tanto a nivel de la totalidad del AMS como en cada ámbito municipal.

Finalmente, conviene anotar que las modificaciones más importantes son las que favorezcan una relación estable entre la estructura gubernamental y la base social organizada en sus diferentes niveles de operación, y especialmente en el ámbito de la participación local. Los ajustes institucionales suponen, a nivel gubernamental, la existencia de controles sociales permanentes y la participación de las organizaciones sociales en el quehacer gubernamental, como una práctica natural y no excepcional.

c) Políticas de participación eficaces

Los propósitos señalados anteriormente se lograrían de modo muy precario si no se avanzara decididamente en el proceso de participación de la comunidad, ya que sólo la existencia de controles sociales permanentes garantiza la eficacia de la política de "nuevo tipo" propuesta. Tal participación supone algunos lineamientos fundamentales.

En primer lugar, debe reivindicar su carácter autónomo respecto del gobierno y de tutelajes de partidos que tradicionalmente han asfixiado la participación social. Para ello se debe respetar en particular a las organizaciones participativas más tradicionales y arraigadas de la población,

y rescatar las diversas formas de participación que ella ha desarrollado. Para lograr esa autonomía debe haber un status legal que ampare la existencia de estas organizaciones, y les ofrezca accesos variados y preferentes a la capacitación, a los recursos de asistencia técnica y a los medios de comunicación.

Luego, la participación debe tomar en cuenta la amplia variedad de organizaciones de la población, y en especial de la población pobre que es sujeto preferencial de la FMNT, incluidas las de corte territorial o vecinal, productivas y de acceso a los servicios básicos.

En tercer lugar, la participación debe abarcar todas las etapas del proceso de planificación, vale decir, la población debe incorporarse a la formulación del diagnóstico, a la definición de políticas y a la preparación, evaluación y gestión de proyectos específicos. En tal esquema es la propia base social organizada, representada por sus organizaciones y sus respectivos dirigentes, la que planifica, lo que supone difundir conocimientos a través del propio proceso participativo.

Finalmente las formas de participación deben reconocer la existencia de diferentes ámbitos en los que ésta se lleva a cabo, y adquirir en cada uno de ellos distintas expresiones concretas. Así, participar en la dimensión más global de las opciones de política significa incorporarse al debate social del país (en el Parlamento, en instancias del poder Ejecutivo, en los medios de comunicación, etc.), nivel en el que las propuestas estratégicas de políticas urbanas nacionales podrían adquirir carácter constitucional o ser sometidas a un sistema de referendum. En los niveles más locales, las formas participativas serán más concretas y se centrarán más en proyectos movilizadores y, sobre todo, en la articulación del esfuerzo social autónomo como factor estratégico de la FMNT.

d) Políticas socioeconómicas generales en el AMS

Como se dijo antes, poco se avanzaría en la materialización del sentido estratégico de la FMNT si no se definiera un conjunto eficaz y coordinado —entre sí y en el tiempo— de políticas socioeconómicas para el AMS, entre las que habrá algunas de alcance nacional, con matices propios en el área metropolitana, y algunas destinadas a mejorar la eficacia operativa de la propia AMS.

En cuanto a las políticas nacionales, revisten especial importancia las de empleo, las salariales y las de precios de bienes y servicios esenciales en el AMS.

En relación a las políticas metropolitanas generales, destinadas a mejorar la gestión, la eficacia y la operación de la ciudad, se destacan nitidamente aquellas que responden a los problemas señalados en el diagnóstico expresado más atrás: las relativas al equilibrio con el ecosistema natural del AMS y al límite urbano, y las destinadas a controlar eficazmente el mercado de terrenos, lo que debe incluir tributaciones diferenciadas, reservas gubernamentales de tierras y expedientes expropiatorios más amplios. En general se trata de contemplar políticas

socioeconómicas metropolitanas, que favorezcan el desarrollo de actividades generadoras de empleo y el acondicionamiento infraestructural, en claro favor de los sectores ciudadanos más pobres.

3. Lineamientos de política específicos

En esta sección final se presentan algunas políticas de carácter más específico, en el marco de referencia de las cuatro políticas generales (o planteamientos estratégicos) señalados en la sección anterior. Bajo cada una de ellas se han anotado políticas de mayor especificidad coherentes con el marco y los escenarios generales que aquí se han considerado, con el sólo intento de ilustrar sobre los tipos de políticas concretos que puede proponer la FMNT. (Véase el cuadro 2.) Evidentemente, las proposiciones expuestas en el cuadro están muy relacionadas entre sí, tanto que en algunos casos habría que buscar una adecuada integración de los proyectos respectivos en los ámbitos locales. También se muestra en el cuadro un esquema de prioridades referido a los sectores pobres, que constituyen el centro de referencia fundamental de la FMNT. En ese esquema se destacan los sectores de marginalización crítica; los sectores en marginalización inestable; los sectores pobres consolidados y los sectores medios empobrecidos. Respecto de cada uno de ellos se señala con asteriscos el grado de relevancia que cada línea de políticas específicas tendría para ellos (con dos asteriscos gran prioridad, con uno prioridad y sin asteriscos no constituye prioridad). De ese modo, una lectura vertical por sectores permitiría (en principio, naturalmente) establecer el conjunto más adecuado de políticas para enfrentar sus problemas en el Área Metropolitana de Santiago de Chile.

Cuadro 2

POLITICAS GENERALES Y ESPECIFICAS PARA EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO (AMS)

		<u>SMC</u>	<u>SMI</u>	<u>SPC</u>	<u>SME</u>
1. Política de mejora de la calidad de vida de los sectores marginalizados	a) <u>Acceso a la tierra urbana</u> , mediante mecanismos de asignación directa o arrendamiento, con crédito de muy largo plazo y sujeto a compromisos establecidos con organizaciones sociales	**	*		
	b) <u>Programas de vivienda progresiva</u> , mediante asistencia técnica y crediticia del Gobierno local, y para cooperativas y otras formas asociativas sociales	*	**	*	
	c) <u>Programas de extensión de infraestructura y redes de servicios</u> , destinados a mejorar la calidad de vida de los campamentos y zonas de invasión urbana	**	**	*	*
	d) <u>Programas de saneamiento urbano</u> , preventivo y de emergencia curativa, con formación de monitores en salud	**	**	**	*
	e) <u>Programas de alimentación complementaria</u> , usando la infraestructura educacional y la propia de las organizaciones sociales	**	**	**	**
	f) <u>Programas especiales de empleo comunales</u> , especialmente para respaldar organizaciones económicas populares y programas de expansión de servicios y vivienda progresiva	**	*	**	**
	g) <u>Programas integrales de acondicionamiento urbano "en el lugar"</u> , que incluya en cada localidad y barrios acciones relativas a terrenos, viviendas, servicios y necesidades básicas, y que esté sólidamente afincado en organizaciones sociales territoriales		**	**	*

Cuadro 2 (cont. 1)

		SVC	SMI	SPC	SME
2. Reformas institucionales gubernamentales	a) <u>Estructuración de un gobierno metropolitano del AMS, o una propuesta similar de dirección única gubernamental</u>	*	*	*	*
	b) <u>Profesionalización del sector público municipal, estructurando equipos interdisciplinarios por tareas, e incorporando nuevas funciones</u>	*	*	*	*
	c) <u>Definición de estatutos de autonomías locales relacionados con la dirección única metropolitana, y controlados por las organizaciones sociales</u>	**	**	**	*
	d) <u>Controles sociales directos en las instancias locales y en sus corporaciones descentralizadas, a través de la activa participación social en los diagnósticos locales, en la definición de políticas y en toda la operación de los proyectos</u>	**	**	**	**
	e) <u>Nuevos vínculos entre entidades locales y corporaciones centralizadas gubernamentales, incluyendo empresas públicas y semi-públicas</u>	*	*	*	*

Quadro 2 (cont. 2)

	<u>SMC</u>	<u>SMI</u>	<u>SPC</u>	<u>SME</u>
3. Políticas sociales participativas eficaces				
a) <u>Definición de un estatuto de autonomía eficaz para las organizaciones sociales, que reconozca acceso a recursos, a asistencia técnica, a crédito y a medios de difusión</u>	**	**	**	**
b) <u>Programas de capacitación sistemáticos en la formación de escuelas de planificadores poblacionales</u>	**	**	**	*
c) <u>Programas de creación y operación de periódicos y comunicadores poblacionales, incluido el acceso a radio y TV, facilitando la obtención de recursos y respetando la plena autonomía social</u>	**	**	*	*
d) <u>Concursos locales de proyectos entre organizaciones sociales poblacionales, con respaldo de organizaciones profesionales e institucionales, especialmente dedicados al mejoramiento del hábitat popular</u>	**	**	*	*
e) <u>Definición de programas específicos de participación de organizaciones sociales ante emergencias, estableciendo organizaciones especiales y vínculos con organizaciones profesionales, universitarias y otras</u>	**	**	*	*

Cuadro 2 (cont. 3)

	SMC	SMI	SPC	SME
4. Políticas socioeconómicas nacionales y propiamente metropolitanas				
a) <u>Políticas nacionales y metropolitanas de empleo para ampliar las tasas actuales y mejorar las condiciones de los subempleados y los trabajadores del sector informal</u>	**	**	**	*
b) <u>Políticas de mejoramiento salarial y de control de precios esenciales, mediante mecanismos eficaces que incluyen la presión y el control social</u>	**	**	**	**
c) <u>Políticas tributarias redistributivas, con mayores gravámenes a sectores de mayores ingresos e incrementos de esa naturaleza en los impuestos territoriales</u>	**	**	*	
d) <u>Políticas de control de la expansión del AMS y de vigilancia de su ecosistema natural, con respaldo legislativo y social</u>	*	*	**	**
e) <u>Políticas de racionalización general del sistema de transporte metropolitano, adecuando el Metro y la movilización colectiva, controlando el uso indiscriminado del automóvil privado y estableciendo nuevos regimenes de tarifas controlados</u>	**	**	*	*
f) <u>Políticas nacionales de desarrollo regional descentralizado, que implican importantes destinaciones de inversión a esas propuestas de desarrollo regional (centrado en la expansión agrícola y los procesos de industrialización con base regional fundada en los recursos naturales)</u>				

Cuadro 2 (concl.)

	<u>SMC</u>	<u>SMI</u>	<u>SPC</u>	<u>SME</u>
g) <u>Políticas de fomento empresarial de las organizaciones sociales, recogiendo las experiencias de las organizaciones económicas populares en el AMS</u>	**	*	**	*
h) <u>Políticas de fomento del uso de tecnologías que utilizan recursos no convencionales y una activa participación de trabajo versus capital, especialmente en el ámbito de la producción de bienes y servicios esenciales</u>	**	*	**	*

Nota: SMC= Sectores en marginalización sectorial
 SMI= Sectores en marginalización inestable
 SPC= Sectores pobres consolidados
 SME= Sectores medios empobrecidos

Notas

1/ Este capítulo plantea un conjunto de aspectos similares al establecido en Sergio Galilea; Ricardo Jordán Fuchs y Jackeline Weinstein, La economía real del Area Metropolitana de Santiago (avanzando más allá de la dicotomía formal/informal), Proyecto Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Santiago de Chile, 12 de julio de 1987.

2/ Véanse, entre otros aportes, los de Alfredo Rodríguez, Por una ciudad democrática, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 1984; Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), División de Desarrollo Urbano, Plan Intercomunal de Santiago, Santiago de Chile, 1979; Patricio Gross y Alfredo Rodríguez, "Síntomas de calidad ambiental: Santiago de Chile", la. etapa, Proyecto Ecoville, Documento de Trabajo, N° 139, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, diciembre de 1983 y René Martínez, "Santiago, metrópolis en crisis", Revista AUCA, N° 37, Santiago de Chile, agosto de 1979.

3/ Como el planteado en Sergio Galilea, "El fenómeno metropolitano en América Latina: el escenario, las metodologías de análisis y las propuestas de planificación", Vivienda, vol. 11, N° 2, México D.F., Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, julio/diciembre de 1986, pp. 184 a 197.

4/ En el sentido que es excelentemente planteado por Guillermo Campero, Entre la sobrevivencia y la acción política. Las organizaciones de pobladores de Santiago, serie Estudios ILET, Santiago de Chile, 1987.

5/ Como la concepción que es trabajada en Sergio Galilea, Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías, Nairobi, UNCHS-HABITAT, 1984.

6/ Véase Carlos De Mattos, Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos, Seminario-Taller sobre la Investigación Urbana en América Latina, Quito, septiembre de 1987.

7/ Carlos Matus, Adiós señor Presidente. Planificación, antiplanificación y gobierno, Caracas, Pomaire/Ensayos, 1987.

8/ Véase, por ejemplo, Ana María Salinas, Expansión urbana y compromiso ambiental en Santiago de Chile: 1955-1985, Tesis de Grado, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, junio de 1986.

9/ Al respecto, véanse Alfredo Rodríguez, "Poder en la ciudad: crítica a la planificación", Pensamiento Iberoamericano, N° 7, Madrid, enero-junio de 1985; Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, Domingo Sánchez y Sergio Correa, Asentamientos humanos precarios en la zona metropolitana de Santiago: el caso La Pintana, (LC/R.598), Santiago de Chile, CEPAL, agosto de 1987, y Humberto Vega, "La macroeconomía de la pobreza en Chile", Revista Mensaje, vol. XXXVII, N° 369, Santiago de Chile, junio de 1988.

10/ Como lo establecido en Eduardo Morales y Sergio Rojas, Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985, Santiago de Chile, FLACSO, enero de 1986.

11/ Mariana Schkolnik y Berta Teitelboim, Pobreza y desempleo en poblaciones: la otra cara del modelo neoliberal, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), 1987.

12/ Véanse al respecto Luis Razeto, Las organizaciones económicas populares, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), 1983, y Sergio Galilea, Ricardo Jordán Fuchs y Jackeline Weinstein, La economía real..., op. cit.

13/ Como ha mostrado a nivel regional general Sergio Boisier, Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuadernos del ILPES N° 29, Santiago de Chile, 1982, y Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional, Cuadernos del ILPES N° 32, Santiago de Chile, 1987.

14/ Ana María Salinas, Expansión urbana..., op. cit.

15/ Véase al respecto Dagmar Raczynski y Claudia Serrano, Descentralización y planificación local: la experiencia de municipios y comunas pobres de Santiago, Notas Técnicas N° 108, Santiago de Chile, CIEPLAN, 1988.

16/ Eduardo Morales y Sergio Rojas, Relocalización socioespacial..., op. cit.

17/ Véanse al respecto Andrés Necochea, "Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983", Revista EURE, vol. XII, N° 36, Santiago de Chile, junio de 1986, y Francisco Sabatini, "Precios del suelo y tendencias globales de la economía: el caso de Santiago, 1980-1981", Relación campo-ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social, México D.F., Ediciones SIAP, noviembre de 1983, pp. 221 a 244.

18/ Sergio Galilea, Ricardo Jordán Fuchs y Jackeline Weinstein, La economía real..., op. cit.

19/ Véase al respecto Eduardo Morales, Descentralización del Estado y realidad comunal: problemas y perspectivas, Material de discusión N° 87, Santiago de Chile, FIACSO, agosto de 1986.

20/ Véanse al respecto Ministerio de la Vivienda (MINVU), División de Desarrollo Urbano, Política nacional de desarrollo urbano, Santiago de Chile, 1979, y Pablo Trivelli, "Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano", Revista EURE, vol. VIII, N° 22, Santiago de Chile, 1981.

21/ Véase al respecto Alejandro Florián Bordón, "Reflexiones previas a la formulación de medidas", Revista EURE, vol. XIII-XIV, N° 39-40, Santiago de Chile, octubre de 1987.