

## SANTIAGO DE CHILE (1925-1990): PLANIFICACION URBANA Y MODELOS POLITICOS\*

PATRICIO GROSS\*\*

El presente artículo realiza un análisis de la relación existente entre los planes de transformación, así como algunas políticas y proyectos que pretenden ordenar el desarrollo urbano de Santiago entre 1925 y 1990, con las ideologías relevantes durante ese período. En los siglos coloniales y en los años de la República que alcanzan hasta 1925 la vinculación entre la ideología dominante y el desarrollo urbano está muy acentuada por la persistente hegemonía de sólo un sector, que, conforme a sus intereses y convicciones, construyó la ciudad. Con la irrupción de nuevos actores en el ámbito político, provocando alternancia de las ideologías en el poder, esta relación se torna más compleja y difícil de precisar. Los años transcurridos entre 1925 y 1973 se definen como un tiempo en que los limitados recursos económicos del Estado, las presiones de los grupos de poder, el impacto del crecimiento demográfico, los avances tecnológicos y, por último, la falta de un modelo de ciudad sobre el que pueda descansar su futuro desarrollo obligarán a tomar decisiones provenientes, más que de un cerrado marco ideológico, de soluciones técnicas a los problemas urbanos. Sólo a partir de 1973, bajo el gobierno militar, se vuelve a un esquema hegemónico con una clara connotación ideológica y, consecuente con ello, a una muy definida propuesta para el desarrollo de Santiago.

Si bien la ciudad, como ser histórico que tiene persistencia en el tiempo, puede considerarse un reflejo y receptáculo del acontecer social, sobre el cual sin duda reobra, hay una arritmia en los comportamientos de ambos sistemas. Así, los procesos políticos y las estrategias urbanas se traducen en cambios físicos cuya concreción en el tiempo es muy variable.

Este trabajo no tiene más pretensión que abrir una reflexión inicial sobre un tema de por sí complejo. Las políticas y planes estatales son sólo algunas de las variables vinculadas con el desarrollo de la ciudad, en el que actúan en forma cada vez más destacada actores y procesos de la sociedad nacional e internacional.

\* Este artículo tuvo su origen en parte de la investigación "Ideología Urbana y planes de urbanización: El caso de Santiago de Chile, 1875-1985", que en su fase inicial contó con el apoyo de la Fundación "Simón Gugenheim".

\*\* Profesor-investigador del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

## I. EL AFIANZAMIENTO DE LOS PROCESOS DEMOCRATICOS, 1925-1973: EL URBANISMO MODERNO

### 1.1. 1925-1938: *La transición de la academia al urbanismo científico*

Hay consenso en un importante número de historiadores que el pueblo de Chile, desde los inicios del presente siglo a 1973, salvo contadas y cortas excepciones, ha demostrado gran apego a su institucionalidad cívica junto a una cada vez mayor cultura política. Ambas hicieron posible el progreso y la incorporación de los distintos sectores sociales del país a participar activamente en la gestión pública, produciéndose cambios profundos en todos los campos de la actividad nacional.

El contacto con modelos y transformaciones realizadas en otras capitales extranjeras fue una de las razones que incentivaron una preocupación por el nuevo destino de la ciudad, cuyas antiguas estructuras resultaban poco eficientes para acoger la multiplicidad de actividades urbanas producto de los tiempos. A nivel institucional, como en la universidad y en el sector privado, se intentó incorporar los adelantos urbanísticos provenientes de la reflexión que se venía realizando especialmente en Europa. En los responsables inmediatos de producir la ciudad se despertó un profundo interés por adecuarla a las necesidades del hombre del siglo XX. Fundamental fue la contratación en el extranjero del profesor Karl Brünner, quien puso los cimientos para que en el propio país se iniciara, a un alto nivel, un pensamiento crítico sobre el futuro de la ciudad, paso importante para quebrar la total dependencia de las propuestas urbanas hacia modelos foráneos.

Los cambios que se iniciaban en la sociedad chilena parecían propicios para acoger los procesos de transformación urbana, caracterizados por una inercia que tardaría años en concretarlos. En lo social, asumió el poder la mesocracia, de inspiración tecnocrática, reemplazando a una oligarquía decadente y encerrada en sí misma, que gobernó hasta 1925, con lo que se alcanzó una modernización y desarrollo económico considerable, que se

representa en la ciudad a través de la realización de proyectos de servicios básicos. En el campo político, la promulgación de la Constitución de 1925, al final del gobierno de Arturo Alessandri Palma, consagra un Ejecutivo fuerte pero controlado aún por el Senado, resabio del parlamentarismo. En su texto se introducen declaraciones sobre los derechos de las personas y se establece como deber del Estado, entre otros, velar por el trabajo, la salud y una habitación sana para los obreros, concepciones que manifestaban una sensibilidad distinta hacia las necesidades sociales. La forma en que se limita el derecho de propiedad, sobre el cual se había erguido la oligarquía, termina por distanciarla en forma cabal de la Constitución de 1833, perdiendo su categoría de inamovible y sujeto a las "reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social" (1).

La Constitución era un claro intento por superar el liberalismo individualista del siglo anterior. Privilegiaba los derechos sociales por sobre los personales, con una visión más amplia, acorde con las nuevas tendencias mundiales. A pesar de ello, sólo a partir de 1932 pudo ser llevada a la práctica, demostrando una coherencia en su conjunto, que, salvo pequeñas modificaciones, pudo regir la vida nacional hasta 1980. Al contar con una herramienta que le permitía usar sus recursos económicos en forma más equitativa, el Estado pudo formular propuestas urbanas y habitacionales de envergadura y con altas posibilidades de realización.

En esos años los problemas de higiene ambiental, entre los que destaca la necesidad de dotar a los barrios periféricos de Santiago de agua potable y alcantarillado, aparecen como fundamentales. Sin embargo, habría que reconocer en este hecho, junto a una decisión por elevar la calidad de vida del grupo social marginal, señales inequívocas de una particular preocupación por solucionar los problemas de las clases privilegiadas, dado que en tan insalubres condiciones se originaban una serie de enfermedades contagiosas que podían ser transmitidas a la ciudad entera.

Entre los años 1925 y 1938 se suceden

gobiernos de distintas tendencias y estrategias políticas, acompañados por una radicalización político-doctrinal que hacía difícil la formulación de un programa social coherente y unitario. Sin embargo, gracias a la madurez cívica de la sociedad, a partir del año 30 se recurrió a las alianzas de partidos, transacciones o pactos momentáneos, los que hasta el fin de los gobiernos radicales y sobrepasando ideologías excluyentes caracterizarían de modo peculiar la solución de los problemas que debía enfrentar el país. Las "componentes", como peyorativamente se les tildó, permitieron aunar esfuerzos y llevar adelante iniciativas que de otro modo hubieran dormido eternamente en engorrosas tramitaciones parlamentarias.

En 1927, luego de un corto período de crisis en el Ejecutivo, asume la Presidencia de la República el general Carlos Ibáñez del Campo, que se había revelado como "hombre fuerte" cuando en 1924, siendo ministro, exige que el Parlamento dé inmediato curso a una cantidad de leyes sobre cuestiones socioeconómicas y otras relacionadas con las Fuerzas Armadas, descubriéndose en él un líder de clase media, capaz de solucionar efectivamente los problemas acumulados por la inoperancia del Senado. Contó, entre otras, con la lealtad de los militares, siendo también aplaudido por el poeta Huidobro, representante de las nuevas generaciones que, profundamente críticas de los viejos parlamentarios, deseaban dinamizar la gestión política por medio de personas jóvenes y capaces de realizar gobiernos fuertes y progresistas. Acostumbrado al mando y a la eficiencia inmediata, el suyo fue un gobierno dictatorial de corte nacionalista corporativo. Tenía la total convicción de que sus aportes iban a ser beneficiosos para el país, justificando así cualquier medida arbitraria. Abandonó en muchas oportunidades el legalismo de la Constitución, gobernando por medio de "decretos leyes", sin perjuicio de que el Congreso le aprobara numerosas iniciativas, entre la que es preciso destacar la proposición de un Barrio Cívico para Santiago, según el proyecto de Smith Solar y Smith Miller, de grandioso trazado e imponente arquitectura.

Encerrado en el polígono formado por las calles Agustinas, Teatinos, Nataniel Cox, Alonso Ovalle, Gálvez y Morandé, el proyecto incorporaba un conjunto de edificios públicos, instalando al Presidente en un nuevo Palacio al sur de la Alameda, que rompía la línea continua de edificación. La Moneda, a su vez, se aislaba, creando la Plaza de la Constitución como un gran espacio abierto que realizaba su fachada norte.

Consecuentemente con el carácter dictatorial del gobierno del general Ibáñez, en 1930 un Congreso designado por el Ejecutivo aprueba en sólo treinta y dos días la ley de transformación del Barrio Cívico y la Casa Presidencial, contrastando con las largas tramitaciones a que eran sometidos los proyectos urbanos durante el régimen parlamentario anterior. A pesar de lo breve de la discusión, que impide un seguimiento ideológico más detallado, es posible señalar algunos rasgos de la propuesta. Se desea ofrecer una perspectiva amplia a La Moneda. Los edificios que alojarían a los ministerios, levantados a los costados de un majestuoso espacio central, constituyen un marco que reiterativamente irá mostrando al paseante de la Alameda, principal y más concurrida avenida de la capital, la relevancia del Poder Ejecutivo. El proyecto es en gran medida coincidente con la línea del pensamiento nacionalsocialista. Para Hitler, la arquitectura era más apta que cualquier otro arte para expresar la grandeza nacional: "Todo período halla en sus edificios la expresión final de su valor", dirá al inaugurar la exposición de arquitectura de Munich en 1938 (2).

El proyecto es presentado por el gobierno como "el más importante y el de mayor beneficio para la ciudad de Santiago, pues tiende a transformarla en la más hermosa de las capitales de Sudamérica" (3). El modelo invocado es París y más concretamente la Plaza de la Concordia, con una fuente central y los ministerios de Guerra y Marina, junto a varias otras construcciones destinadas a la burocracia, todas ellas uniformadas por el empleo del "estilo clásico" al modo, esta vez, de lo que se venía realizando en Washington (sic.). Una

de las dos voces disidentes del Senado, que se atreve a calificar el proyecto de faraónico y discute la demolición que será preciso hacer para crear la Plaza de la Constitución, pone en duda su financiamiento a través de la emisión de bonos municipales que en definitiva el Fisco servirá. Al respecto expone, con acopio de información, los costos totales de la transformación de París, demostrando que el Barón Haussmann nunca gravó a los contribuyentes de la ciudad para ejecutar sus grandiosas obras. Invariablemente se recurre, aún en los años treinta, a la capital de Francia, ya sea para respaldar o denostar una iniciativa urbana. La Ciudad Luz, conocida y admirada por los sectores ricos del país, continuaba siendo, al igual que en los proyectos de transformación de Santiago anteriores a 1925, la referencia obligada para medir toda propuesta de remodelación.

El proyecto no se materializó, pero su aprobación despertó en la conciencia nacional la necesidad de crear un espacio digno para la Casa de Gobierno. Habían existido antes otros proyectos y vendrían varios más. A la postre, el que hoy está construido se debe al arquitecto Carlos Vera Mandujano, aprobado en 1937 y realizado por etapas hasta 1945, sin tampoco poder concretarse en toda su extensión al faltar el edificio del nuevo Congreso Nacional que remataría la amplia avenida central en el extremo sur, enfrentándose a La Moneda.

Los logros del gobierno de Ibáñez no alcanzaron a contrarrestar el rechazo que la dictadura causaba, lo que, agudizado por la crisis de los años 30, que marca el comienzo de una depresión y escasez generalizada, provocó movilizaciones populares que resultaron ser el factor decisivo para el derrocamiento del Presidente en 1931.

Dos presidentes que no alcanzaban a terminar su período producía una sensación de desgobierno, llegándose a añorar la estabilidad de la época parlamentaria, especialmente para aquellos que participaron en ella. Con los primeros gobiernos de Alessandri e Ibáñez y el mínimo interregno de la República Socialista (1932), se configura una época atípica en el devenir

histórico del país, llamada "el tiempo de los caudillos" (4). El personalismo presidencial, la difícil situación de cesantía y pobreza de gran parte del proletariado, la creciente inseguridad de la clase media, que luego de haberse consolidado política y socialmente temía perder sus conquistas y sus fuentes de trabajo, y la oligarquía avasallada por haber perdido su autoridad para dirigir los destinos del país, creaban un cuadro de desesperanza hacia el futuro.

Como contrapartida, el desarrollo inorgánico de la ciudad parecía sobrepasar la problemática política y económica. La necesidad de adecuar la capital a fin de que pudiese asimilar y resolver los problemas producidos por el crecimiento demográfico, las dificultades del transporte y una infraestructura deficiente, requería de respuestas preferentemente técnicas y pragmáticas.

Para el habitante de Santiago, apreciar la apertura de calles, el nacimiento de parques, la construcción de grandes edificios, era una señal de progreso, que demostraba cómo la capital ascendía al nivel de una gran ciudad, lo que ayudaba, en parte, a paliar las tensiones provenientes de las dificultades económicas. La remodelación urbana entregaba fuentes de trabajo junto con la seguridad de estar saliendo de un esquema provinciano, con lo que se trataba de satisfacer aspiraciones, de muy distinto signo, de los diferentes sectores de la sociedad.

Entre los años 1928 y 1932 se concretan proyectos tales como la rotonda de la Plaza Baquedano con el monumento ecuestre (1928); los edificios Turri (1930), y el arranque al oriente del Parque Providencia, que con la colaboración del paisajista austríaco Oscar Prager creó un valioso espacio de recreación impulsando la ciudad en esa dirección (1931-32). La voluntad constructora del gobierno de turno hará posible agenciar recursos y fijar prioridades.

En relación a los problemas habitacionales de los grupos más postergados, se materializaron pasos que mostraban una preocupación cada vez mayor por el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Sin embargo, las soluciones resultaron siempre insuficientes y el problema de los "sin casa" va a ir agudizándose progresivamente. En marzo de 1925 se promulgó el Decreto Ley N° 308, llamado Fomento de las Habitaciones Baratas, que creó el Consejo Superior de Bienestar Social, y mediante financiamiento proveniente de la Caja de Crédito Hipotecario construyó 43 poblaciones con sus correspondientes equipamientos. La grave crisis económica que azotaba a este sector de la población produjo una gran cantidad de deudores morosos. En febrero de 1931, por medio de la Ley N° 4.931, se reemplaza el anterior Consejo por la Junta de Habitación Popular, cuyo objetivo era encarar el problema de los loteos irregulares y las poblaciones callampas que venían incrementándose año tras año. En abril del mismo año, el D.F.L. N° 33 dio origen a la Junta Central de la Habitación Popular.

La masiva migración, al cierre paulatino de las salitreras (1925-1933), agudizó la miseria de las clases desposeídas, invadiendo Santiago en búsqueda de alguna posibilidad de subsistencia y aumentando la mano de obra disponible más allá de las posibilidades de absorción de la ciudad, provocando altas tasas de desempleo y los llamados cinturones de miseria. Todo ello llevó a la creación, en 1936, de la Caja de la Habitación Popular, que por la Ley N° 6.172, del año 38, pudo construir viviendas con fondos y por cuenta de la Caja de Seguro Obligatorio, lo que significó un cambio en el tratamiento de la habitación social, incrementándose decisivamente la construcción de poblaciones en las zonas periféricas. No obstante todos estos instrumentos creados para solucionar el déficit habitacional, se llegó sólo a cubrir una mínima parte de las necesidades (5).

El año 1932 se supera la incertidumbre y se inicia el período más estable en el ámbito político, que se extiende por casi 40 años y en los que la sociedad logra controlar los conflictos o esconderlos, creándose una sensación de tranquilidad democrática que se consideraba indestructible. Habiendo regresado del extranjero en cuanto Ibáñez dejara el poder, Arturo Alessandri,

"quien, no obstante ser hombre de izquierda, representaba para todo Chile una garantía de paz porque era un real y maduro político" (6), asume como Presidente. Se le reconocía experiencia en el mando y al mismo tiempo entregaba la seguridad de respetar la Constitución aprobada en su anterior gobierno.

Alessandri Palma impulsa con energía la gestión de la ciudad e inicia un período en que resulta difícil marcar fronteras entre las iniciativas urbanísticas de un gobierno y de otro, debido, especialmente, a que las ideas de remodelación son de dominio común; la concreción de las propuestas demoran generalmente un tiempo mayor del que permanecen los presidentes y los proyectos de transformación urbana superan, en muchos casos, las voluntades partidistas. Durante su presidencia, correspondió realizar obras de gran significación: la apertura de la Avenida 12 de Febrero, hoy Avenida Bulnes, y la renovación urbana entre la Alameda y Plaza Almagro, entre otras. En dichos proyectos y mediante la Ley N° 8.412 de 1938 introdujo la novedosa facultad de recuperar parte de la plusvalía generada por el proyecto en el sector, junto a otras disposiciones legales que implementan la construcción de viviendas populares, como acabamos de ver (7).

Durante su gobierno (1932-1938) la Constitución se legitimó y dio garantías a la derecha y a la izquierda, como también a las Fuerzas Armadas, que cesaron en su afán de control. Alessandri gozó de popularidad y él mismo, dotado de una magnífica oratoria, pudo obtener la aprobación del Congreso para sus iniciativas y convencer al pueblo, cuando era necesario, de la bondad de sus opciones. No obstante contar con el apoyo de la mayoría de los partidos políticos, y por el uso excesivo de Facultades Extraordinarias, terminó de gobernar sólo con la derecha. Como una de sus prioridades era superar la crisis económica, nombró a Gustavo Ross en Hacienda, quien, aplicando una política de corte liberal "keynesiano", pudo paliar, exitosamente, los efectos de la depresión mundial.

En pocos años se había cambiado el

espectro político y los partidos se acostumbraron a negociar pactos para poder acceder al poder. La izquierda buscó crear una poderosa alianza con el Partido Radical, constituyendo el Frente Popular con miras a enfrentar las elecciones. Al conquistar el poder en 1938, se iniciará una nueva etapa, cargada de esperanzas para los sectores populares.

Durante los años que analiza este capítulo suceden algunos hechos de gran trascendencia para el futuro desarrollo urbano de Santiago. La década del 20 estuvo marcada en Chile por la influencia que ejercieron los Congresos Panamericanos de Arquitectura y Urbanismo. En ellos se denunciaron, como los principales problemas urbanos de las ciudades latinoamericanas, la necesidad de resolver los conflictos derivados del crecimiento de la ciudad y de su desarrollo, así como la importancia de la profesión del arquitecto y de la enseñanza del urbanismo.

Otros hechos que tuvieron especial significación en Chile fueron la creación del Comité Supérieure de l'Amenagement et de l'Organisation Général de Region Parisienne en France (1928); la intervención urbana de Colonia (1923) y Hamburgo (1927), y los Congresos CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), especialmente el de 1930, cuyo tema focal fue "la ciudad funcional", centrándose en proporcionar un modelo de gestión urbanística.

En esa época la ciudad latinoamericana vivía una etapa postcolonial y premodernista en la que ni los gobiernos, las universidades o los municipios mostraban mayor interés por resolver los problemas de acuerdo a la reflexión y al avance urbanístico de los países más desarrollados. En el caso de las universidades chilenas, éstas todavía vivían aferradas al Vignola, enseñanza del "clásico", y a la arquitectura inspirada en las Medallas de la Escuela de Bellas Artes de París, como también a los postulados enunciados por Camilo Sitte a fines del siglo XIX.

A pesar de lo anterior, los hechos acontecidos hacia finales de la década del 20 presagiaban un vuelco importante en el enfoque de la problemática urbana para

el caso de Santiago. En primer lugar, la promulgación de la Ley Nº 4.563 de 1929, dictada a consecuencia del violento sismo de Talca en 1928, señala "el primer atisbo de ordenación urbanística de las ciudades al disponer que aquellas que tuviesen más de 20.000 habitantes deberían elaborar un Plano General de Transformación" (8).

La necesidad de contar a nivel comunal con planos reguladores como instrumentos para el ordenamiento futuro de la ciudad significa el reconocimiento de que no se puede depender de iniciativas aisladas y que se requiere darles un sentido a los proyectos, enmarcándolos dentro de una concepción global. Aunque, trascendentales en ese momento, su eficacia podría ser discutida en algunos de los resultados, así como su enfoque puramente físico, distante de lo que hoy entendemos como un Plan de Desarrollo Urbano con un importante contenido estratégico. Para el control de las normas establecidas en los planos reguladores, la administración municipal estuvo centrada en la llamada "policía urbanística".

En segundo lugar, la contratación en 1929 del profesor austríaco Karl Brünner, quien trabajó en la Sección Urbanismo del Departamento de Arquitectura de la Dirección de Obras Públicas, en calidad de Consejero Urbano del Supremo Gobierno de Chile, como también de profesor de urbanismo en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Chile, fundando el Instituto Nacional de Urbanismo, donde formó una destacada generación de discípulos-colaboradores. Asimismo, participó en la redacción de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización y en la Ley General de Construcciones y Urbanización de 1931. Dicha ley entendía por "urbanización el conjunto de medidas destinadas a asegurar el adecuado desarrollo de una ciudad o población, teniendo en vista el saneamiento y ornato de la misma, la higiene y estética de sus edificios, las facilidades del tránsito en sus calles y avenidas y, en general, la mayor comodidad de sus habitantes" (9).

Rodolfo Oyarzún, a propósito de la venida de Brünner, escribía: "Europa mostraba (al contrario de los Estados Unidos)

una gran ponderación, madurez y sabiduría en el crecimiento de sus ciudades y en su dirección evolutiva. Sus legislaciones, investigaciones, enseñanzas; la preparación de sus urbanistas; la instauración y renovación de sus planos reguladores eran ejemplares, dentro de la complejidad inherente al urbanismo". "Nuestra oportunidad con la cultura europea era evidente para decidir sobre el urbanista que debía venir a Chile". Este hablaba del "urbanismo científico", el que debería incluir estudios sociológicos y económicos de la ciudad (10). Para Brünner, el urbanismo era una ciencia que abarcaba sistemáticamente todos los problemas, influencias y relaciones, habiendo logrado hacer una síntesis de todas las tendencias; la materia prima de la urbanización era el hombre, que coopera en forma colectiva para hacer la ciudad racional, sana y bella, obra maestra de la civilización y la cultura urbanas. Se requería que los proyectos de urbanización apareciesen como una creación compacta y orgánica, respaldados por la intervención pública para imponer restricciones al individualismo económico y asegurar la cohesión de la ciudad (11).

Su labor, a medida de sus logros, fue ampliándose notoriamente. Iniciada en el ámbito municipal, se extenderá a la Universidad, a los ministerios, de proyectos puntuales de transformación, acabará por abarcar la ciudad entera. A él se deberá, entre otras obras de envergadura, el Plano Oficial de la Comuna de Santiago, el que luego de innumerables tramitaciones verá la luz en 1939.

El profesor Brünner, como hombre procedente de la Viena Imperial, formado en las teorías de la academia centroeuropea, sus planteamientos se centrarán en los tópicos más considerados en esa época. Propondrá diagonales y apertura de los centros de manzana, creación de parques, la remodelación de Santiago a partir de un uso más racional del suelo urbano, intensificando la utilización de los sitios disponibles en el centro, evitando recurrir al crecimiento en la periferia. En el ámbito internacional y entre 1930 y 1936, cuando se están produciendo los resultados de su labor y creando escuela en los profesionales jóvenes, suce-

den otros hechos que tendrán repercusión en el país.

Le Corbusier, quien ya contaba con destacados colaboradores y seguidores, inicia, junto al racionalismo francés, una fuerte crítica al academicismo y al formalismo como irrelevantes y obsoletos para los requerimientos de la ciudad moderna y propone incorporar a la planificación elementos nuevos que devuelvan al hombre su contacto con la naturaleza y creen espacios capaces de acoger las funciones que realiza y repite diariamente, tales como las de trabajar, circular, habitar y relacionarse socialmente. Por medio de amplias áreas verdes incorporadas a la ciudad, se producirán espacios que recuperan y dimensionan la ciudad a escala humana para el goce del hombre.

Por otra parte, se está desarrollando también en Europa, tanto por la escuela francesa como, especialmente, en Hamburgo por los trabajos de Von Thunen, un análisis científico del fenómeno urbano. Estos hechos, aunque sucedían a una distancia considerable, llegaron a ser conocidos y cambiaron el curso del pensamiento urbano hacia una concepción más funcional.

La celebración del Primer Congreso Chileno de Urbanismo en Valparaíso (1938) planteó por primera vez en el país materias de planificación territorial y formuló una serie de principios entre los cuales se destacaba que la acción reguladora del urbanismo en la vida colectiva debía aplicar los planes que le dictara una política superior, que la acción coordinada del urbanismo lleva a la unidad, esencia de toda expresión artística, y que la vivienda, célula primaria de la ciudad, es la base de todo estudio urbanístico y constituye el problema más importante y apremiante en Chile (12).

---

#### EL PLANO OFICIAL DE URBANIZACION DE LA COMUNA DE SANTIAGO (P.O.U., 1939)

---

Para la confección del Plano Oficial de Urbanización de la comuna de Santiago, nuevamente se contrató en el año 1934 al urbanista Karl Brünner, el que concluyó

dentro del mismo año el “Anteproyecto Regulador de la Comuna de Santiago”, con la colaboración de varios arquitectos chilenos. El estudio definitivo, bajo las mismas ideas matrices, fue encargado al urbanista Roberto Humeres, quien finalizó los trabajos en 1939, fecha en que se aprobó el plan. Las principales materias que se regularon dicen relación con la zonificación de la edificación según alturas, aprovechamiento máximo de terrenos y subdivisiones permitidas; zonificación de acuerdo a la modalidad de equipamiento (continuo o aislado); clasificación y zonificación industrial y el plan de vialidad y de áreas verdes.

Respecto a su población, Brünner consideraba que en Santiago ésta no debería aumentar significativamente en los siguientes 30 años (1930-1960): “...debido a la gran extensión longitudinal del país, con distintas zonas de variada actividad económica, al encarecimiento de las materias primas y de las mercaderías por su circulación a largas distancias, es más recomendable para Chile que para cualquier otro país la formación de varios centros económicos distribuidos a lo largo del territorio. Por eso no sería conveniente el fomento exagerado de la capital, lo que acarrearía la detención del desenvolvimiento de las demás ciudades en las provincias”. Y deduce que “esta consideración lleva a concluir que para el futuro de Santiago no debe calcularse un crecimiento desmedido, sino que para los efectos del proyecto actual, basta suponer el aumento de la población hasta un millón”. Esta población es la que pronostica para 1960 (“futura ciudad millonaria”) y en el caso más favorable para 1990, lo cual significaría incorporar entre 2.500 y 3.000 há de terreno urbano (13). Los hechos, sin embargo, mostraron una realidad absolutamente distinta, pues ya en el año 1940 Santiago había alcanzado al millón de habitantes.

A partir de un análisis del trazado cuadrangular de Santiago, Brünner se propone convertirla en una ciudad de carácter arquitectónico, orientando las necesidades arquitectónicas al arte urbanístico para destacar los edificios públicos y más representativos. Como complemento de los planes de transformación, la ubicación y

emplazamiento de los monumentos y de la nueva edificación, se constituye en un objetivo de primera importancia: “La planificación de una ciudad no debe guiarse sólo por consideraciones topográficas ni tan sólo por factores económicos y de viabilidad. El urbanismo debe hacer de cada pueblo o ciudad exponente de la cultura y civilización de sus moradores, una verdadera obra de arte, dándole una estructura arquitectónica. Todos los factores son sólo los elementos a base de los cuales el artista crea la planificación del nuevo conjunto urbano por formas” (14).

La esencia del plan de Karl Brünner era un programa urbanístico que debía “modernizar” todos los sectores de la capital y extender esa acción a los barrios populares, entendiendo por ello una “europeización” de la ciudad, lo que permitiría una elevación del grado de cultura, de modo que “un chileno de descendencia europea no se sienta como exponente de centros culturales lejanos”.

Brünner proponía barrios obreros, los que concebía con edificación continua (“hay que proteger esta tendencia sana y favorable”), y con jardines cada 5 a 8 cuadras. Sin embargo, advertía que debía controlarse la densidad, ya que en caso contrario “esta nueva edificación, junto a los conventillos existentes, produciría una situación grave desde el punto de vista de la higiene social...”

Por otra parte, consideraba positiva la gran extensión de las viviendas de clase media, con edificación de un piso rodeada de patios, ya que “merced a esta circunstancia la ciudad de Santiago puede quedar en gran parte como una verdadera ciudad-jardín en su sentido más moderno, a pesar de su desarrollo de gran capital”. En relación a los cités —vivienda social de la época—, “deben considerarse como definitivos en el plano regulador, solamente en caso que tengan un trazado y condiciones arquitectónicas satisfactorias y cuando puedan contribuir a la mejor conformación de la edificación por realizarse; al no ser así, el plano regulador no debe tomarlos en cuenta”.

Brünner estimaba sumamente útil la ocupación de las áreas verdes centrales con



vivienda ("zona residencial interior"), como también los beneficios que aportaba la plusvalía, considerándola como compensación a la expropiación que realiza el Estado con el objeto de abrir calles y avenidas, creando incentivos en los estratos altos y medios por renovar sectores deteriorados.

La imagen física que determinaban el P.O.U. y su Ordenanza era la de una ciudad contemporánea a la manera europea ("la cultura es un patrimonio universal"), con edificación en lo posible neoclásica, continua, en altura mediana, con anchas avenidas, varias de ellas diagonales. Su implantación, según Brünner, se lograría en el largo plazo por imposición de sus trazados, líneas, alturas, etc. De hecho, la actual configuración del centro, la localización industrial o la zonificación de la edificación aislada y continua son buenos ejemplos de la afirmación anterior, habiendo sobrevivido durante más de 50 años a diversos modelos políticos y económicos que se han ensayado en Chile. Sólo últimamente, y durante la aplicación del llamado modelo neoliberal, el Plan ha sido reemplazado, después de una larga discusión de varios años por la municipalidad, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y diversos actores sociales, entre ellos la Cámara Chilena de la Construcción (1990).

Brünner, al decir de Rodulfo Oyarzún, "estableció entre nosotros las bases científicas y artísticas del urbanismo y de la vivienda, dentro de nuestro proceso socio-económico y de las metas europeas de su época" (15).

### 1.2. 1938 a 1964: *El proyecto de la ciudad funcional*

En el período que se inicia con los gobiernos radicales y termina con el de Jorge Alessandri Rodríguez, además de consolidarse una democracia cada vez más participativa, se consagró un nuevo tipo de Estado, que con un ideario desarrollista se encarga de proveer los recursos y asume un rol activo en la protección y la solución de los problemas que aquejan al país, especialmente los concernientes a los grupos más postergados, lo que significó en algunas

oportunidades optar por objetivos de corto plazo en desmedro de metas con un futuro más amplio. Así, un "Estado Benefactor" reforzará la conciencia de que su misión es dar respuestas eficaces a todas las necesidades, engendrando una exagerada dependencia en el accionar social, lo que tardará más de cuatro décadas en revertirse. Los cambios de los estilos de vida, el impacto de las migraciones rural-urbano, el proceso de industrialización y las consecuencias de la aplicación tecnológica a todos los campos de la actividad humana van a quedar impresos en la fisonomía de la ciudad, que, como reflejo de la vida de una nación, sufre también profundas alteraciones.

Los proyectos que se realizan en esta época responden a una concepción urbanística que privilegia un código funcionalista basado en un sistema lineal de relaciones. Dicho sistema se articula por agregación desde la unidad de vivienda hasta llegar a la ciudad, pasando por la agrupación de viviendas y la unidad vecinal. Si bien se logra dar forma e integrar los primeros niveles, su implantación en el contexto urbano, existente o propuesto, de modo que funcione como un todo coherente, no alcanza a materializarse, quedando sólo como un intento. A partir de un enfoque funcional se racionalizan las actividades del habitar, cobrando gran relevancia el acondicionamiento ambiental (iluminación, aireamiento, vistas, asoleamiento, orientación, etc.), la incorporación de tecnologías contemporáneas, la esquematización morfológica y la eficiencia en la distribución, buscando la máxima economía.

El Frente Popular, como una gran coalición de las fuerzas "progresistas", triunfará en las elecciones presidenciales de 1938 con un candidato radical. Junto al temor que la victoria provocará en las clases altas se producirá el quiebre del Partido Conservador, cuya juventud, habiendo experimentado un profundo proceso de renovación, especialmente en torno a las nuevas directrices que daba la Iglesia para enfrentar la "cuestión social", planteadas en la Encíclica *Rerum Novarum* 50 años antes, optará por crear independientemente un nuevo partido, denominado inicialmente Falange y luego

Democracia Cristiana, que tendrá una creciente gravitación en el futuro del país.

Los enunciados de la Encíclica van a transformar los criterios de un país mayoritariamente católico. Los pastores de la Iglesia denunciarán públicamente las miserias y abusos que sufren los trabajadores, exigiendo cambios, lo que resultó ser un duro golpe para la sociedad tradicional que no favorecía la instalación de escuelas en el campo, aceptaba el cohecho y defendía una actitud "paternalista", sin responsabilizarse de las condiciones de opresión y pobreza que existían especialmente en el agro. Quizás por ello el campesinado, que representaba en estos años casi un tercio de la población total del país, sea el último en perder su calidad de marginal y emigre masivamente a la ciudad, en busca de mejores alternativas de vida.

Para parte importante de las generaciones jóvenes provenientes de los sectores de derecha, los desafíos planteados por "la cuestión social", que reivindicaba los derechos de los desposeídos e impedía continuar con la indiferencia hacia sus necesidades básicas, definitivamente va a ir abriendo una conciencia social que los desplaza hacia el centro, acercándose, en búsqueda de consensos, a la izquierda. La democracia de tipo liberal, en la que habían podido convivir la antigua oligarquía y los partidos de la clase media, tendrá que asumir el impacto y las transformaciones que provocarán las ideologías socialistas, que silenciosamente habían ido conquistando a las mayorías populares y conseguirían una importante cuota de poder.

Los gobiernos radicales representan la voz de las clases medias y, en cierta medida, del proletariado. El Partido Radical había señalado, en su convención de 1931, que el "capitalismo debe ser reemplazado por un sistema en que los medios de producción sean patrimonio de la colectividad y en que el principio individualista se reemplace por la solidaridad" (16). Hay una opción primera que lo acerca al discurso marxista, pero su definición es por un proyecto de gobierno participativo y de una equitativa distribución de la riqueza. Posición de centro en que las soluciones de

tipo técnico encontrarán un claro respaldo.

El radicalismo que comienza con Pedro Aguirre Cerda, seguido por Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla, permanecerá 14 años en el poder, significando, para la gran mayoría del país, adelantos y cierta paz social. Junto a una mejor distribución de la riqueza, se aumentaron los servicios urbanos y bajo el lema "gobernar es educar", además de construirse edificios de gran calidad para impartir la educación, se logró un decisivo avance en la lucha contra el analfabetismo y el mayor ingreso a las universidades de miembros de las clases medias, que posteriormente se integrarían a la administración pública y a las empresas con una visión preferentemente técnica en la toma de decisiones.

La planificación se vincula estrechamente con la acción del Estado y no se pone en duda que el interés de éste es presumiblemente idéntico con el de la población. Son los expertos quienes formulan los planes al margen de la política y se inventan diseños comprensivos que pretenden dirigir el crecimiento futuro. En este ámbito, la tecnocracia sobrepasará a las ideologías políticas, transformándose, debido a las circunstancias, en la ideología dominante del momento.

Epoca de plena vigencia del modelo sustitutivo de importaciones, en 1939 se crea la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) con el fin de estimular desde el propio país la actividad productiva, correspondiéndole al Estado estructurar planificadamente el desarrollo económico, especialmente estimulando la actividad industrial, lo que significó la acentuación de la migración rural urbana y una acelerada urbanización. El auge empresarial, tanto público como privado, que significaron dichas medidas, tuvo un fuerte impacto en las ciudades, especialmente en la capital, donde se localizó una parte importante de la industria manufacturera, aprovechando sus ventajas comparativas en relación al resto del país.

Enmarcado en el reconocimiento de su deuda con los sectores desplazados y frente a sus críticos problemas de vivienda, el gobierno promulga la Ley Nº 7.600 que

en 1943 entregó un nuevo impulso a la Caja de la Habitación Popular, proporcionándole mayores aportes económicos y una gama mayor de atribuciones, al incorporar aspectos novedosos, tales como la contribución obligatoria del 5% de las utilidades de las industrias para construir casas para su personal y una serie de franquicias tributarias a la llamada "habitación económica". Con este sistema se construyeron una cantidad importante de poblaciones, contando también con el esfuerzo de la Caja de la Habitación y del capital privado, incentivado por las franquicias que se otorgaban. Del mismo modo habría que destacar la Ley Nº 9.135 de 1948, comúnmente llamada Ley Pereira, la que, sin crear una institución para llevarla a la práctica, estuvo dirigida a conceder un conjunto de beneficios y exenciones para la construcción de viviendas que cumplirían con ciertas condiciones máximas de superficie y especificaciones, constituyendo un fuerte incentivo a la construcción habitacional, que se dirigió básicamente a solucionar el problema de la clase media, tanto tiempo postergada en su aspiración a poseer una casa propia (17).

A nivel urbano se realiza el Parque Bustamante, que significa la destrucción de la hermosa Estación Providencia, se inicia la apertura de las diagonales Oriente y Paraguay, se diseña la ladera sur del Cerro Santa Lucía, recién liberada de las edificaciones que la rodeaban por el costado sur y oriente, y se continúa con las obras de la Avenida Bulnes. En busca de una mayor preparación para enfrentar los problemas relacionados con la ciudad, profesionales chilenos van a perfeccionarse de preferencia a Europa, donde se está realizando un acelerado proceso de reconstrucción postguerra e integrando nuevas técnicas al desarrollo de las ciudades.

Los gobiernos "independientes" de Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri cubrirán los años que van desde 1952 a 1964. Los seguidores del general Ibáñez se agruparon en el Partido Agrario Laborista, conglomerado unido por el carisma del líder, gobierno en el que sin un proyecto definido se suceden las crisis, se desata la inflación a gran escala y existen peligros de golpe de Esta-

do. Entre sus realizaciones se destaca la creación del Banco del Estado, con su política crediticia y de fomento del ahorro respaldado por el Estado, de gran apoyo para los sectores medios, así como un fuerte incremento en la edificación habitacional, que superó ampliamente a todo lo construido durante los gobiernos radicales. La Corporación de la Vivienda (CORVI), creada en 1952, sirvió de instrumento para llevar adelante los planes de construcción popular. Por otra parte, se echa a andar la Dirección de Planeamiento en el Ministerio de Obras Públicas, en el que se inicia el estudio del Plan Intercomunal de Santiago y se introducen modificaciones a la Ley General de Construcciones y Urbanización en 1953, donde aparecen los conceptos de Metrópoli, Intercomuna, Microrregión y Región, con el propósito de que el gobierno central asuma la responsabilidad del planeamiento a nivel intercomunal y regional, afianzándose la necesidad de que los futuros planos reguladores posean una correlación e integren estas nuevas dimensiones.

Pero el crecimiento demográfico, la presión por un techo propio y la imposibilidad de dar solución a las necesidades básicas de amplios sectores marginados llevarán en 1957 a la primera toma de terrenos como único medio para acceder a un sitio y poner a la vivienda en el ámbito de los problemas prioritarios. Este hecho, inédito en la historia del país, y que más tarde será reivindicado como un derecho adquirido, tendrá importantes connotaciones. La toma no va a ser desalojada y a partir de ella se construirá la Población La Victoria, nombre que se convertirá en un símbolo para el futuro. Desde ese momento se vuelve impostergable para todas las tendencias políticas proponer programas de vivienda popular y cada partido diseñará el propio, variando las apreciaciones sobre la magnitud y urgencia del problema; en los gobiernos posteriores se multiplicarán los planes y fondos para dotar de casas a estos sectores. Dar respuesta a la "cuestión habitacional", además de constituirse en una decisiva arma de lucha en las contiendas electorales, creando un fuerte impacto sobre los terrenos de la periferia urbana, se transformará en emergencia,

obligando a los organismos técnicos a abocarse a respuestas puntuales, que, por lo general, no se insertan en una visión del conjunto urbano.

Ya en la década del cincuenta las clases altas comienzan a abandonar masivamente el centro de la ciudad, quedando el casco antiguo en manos de propietarios o arrendatarios de menores ingresos, lo que acelerará su deterioro. Como muy bien lo describe Alfonso Calderón: "Lo extraño es la voluntad de desplazamiento del personaje de alcurnia. Descubre que es preciso ir hallando, cada cierto tiempo, un nuevo 'espacio social', un *ghetto* positivo en donde sólo se rodee de gente como él... El caballero chileno refunda míticamente 'su' Santiago cada cierto tiempo, evitando las nostalgias y anticipándose a la planificación urbana (habría que decir que más bien la provoca)" (18). Este deseo de emigrar a sectores exclusivos y excluyentes abrirá la ciudad especialmente hacia el oriente, donde se asentarán barrios residenciales de casas aisladas con jardín, haciendo crecer desmesuradamente la ciudad y obligando a altas inversiones que agotarán gran parte de los fondos fiscales destinados a la infraestructura de la ciudad total.

Al final de su gobierno, Ibáñez no pudo controlar la fuerte inflación ni solucionar la crítica situación de las masas rurales emigradas a la ciudad, como tampoco reorganizar y racionalizar la administración pública como fuera su intención al subir al poder.

Desde su inicio en 1958, el gobierno de Jorge Alessandri se encuentra marcado por claros proyectos políticos, ideológicos y programáticos de la conjunción conservadora-liberal en que se agrupó la derecha chilena. Como propietarios de la tierra, directores o dueños de sociedades industriales y bancarias manejan parte importante del capital y dominan un numeroso electorado. Se apoyan en el sistema liberal-capitalista que defiende el orden, la iniciativa particular, reduciendo la intervención del Estado al mínimo. En la línea de todos estos planteamientos, resultó de gran relevancia en su gobierno el control de la inflación, el aumento de las importaciones que a corto plazo significaron un

bienestar para las clases de medianos y altos ingresos, y la aprobación de una tímida Ley de Reforma Agraria que abrirá la posibilidad de que la tenencia de la tierra cambie de propietario con la intención de aumentar la productividad de fundos mal trabajados e integrar paulatinamente al relegado sector agrario a los beneficios del progreso.

La derecha evaluaba como exitosa la gestión de Alessandri, desconociendo el agravamiento de las tensiones en amplios sectores populares por sentirse sometidos a una constante postergación. Inscrita en el pensamiento capitalista, presupone que hay que vigorizar los grupos productivos y entregar el futuro a las reglas del mercado, sin ofrecer un apoyo especial a los más desposeídos, puesto que la única forma de integrarlos es aumentando la producción y, por ende, las fuentes de trabajo. Globalmente el obrero agrario y gran parte del proletariado urbano, aunque integrado al campo político por medio del sufragio, consideraba no haber alcanzado equitativamente los beneficios del progreso económico.

Para Alessandri llegó a ser un imperativo dotar de casas a la población, lo que constituía un signo de integración social. En este predicamento le correspondió realizar un vigoroso plan de viviendas, que, apoyado por la CORVI, llevará a materializar un gran número de poblaciones populares, que, a su vez, duplicarán las construidas en el gobierno anterior. Con el eficiente sistema de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, que proporcionan ayuda financiera a largo plazo, y la promulgación en 1960 del D.F.L. Nº 2 con sus franquicias tributarias, existían dos instrumentos que beneficiaban directamente al sector de medianos recursos. La clase media, ya estabilizada, puede alcanzar una vivienda confortable eligiendo de preferencia sitios individuales alejados del centro que permiten jardines privados, con lo que se construyen gran parte de los nuevos sectores de la capital. La generosidad y amplitud de las disposiciones del D.F.L. Nº 2 y el no haber restringido su aplicación a ciertas áreas de la ciudad permitió su utilización también por las clases de altos ingresos, que se lo-

calizaron especialmente en el área oriente, incrementando el proceso de segregación espacial. Una muestra de la gestión del gobierno de Alessandri en estas materias lo constituyó la acción de las Sociedades EMPART (Caja de Empleados Particulares) que permitió desarrollar proyectos integrales de vivienda, tales como Villa Portales y Carlos Antúnez con Providencia, precursora esta última de las remodelaciones realizadas años después.

En el ámbito del urbanismo, como resultado de un complejo estudio realizado por el Estado, en el que se incorporan nuevas tecnologías y reflexiones sobre la ciudad que estaba desarrollándose en otros lugares del mundo, el Plan Intercomunal de Santiago “definirá fundamentalmente aquellos aspectos de zonificación, vialidad, áreas verdes, servicios públicos y límites de extensión urbana” (19).

---

#### EL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL DE SANTIAGO (P.R.I.S., 1960)

---

Al momento de la formulación del Plan se concedía gran importancia al estudio y aplicación de la experiencia urbana de algunos de los países más avanzados en esta materia, a la sazón Inglaterra, Francia, Alemania, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, lo cual queda reconocido explícitamente al afirmar la Ley General de Construcciones y Urbanización “que es necesario incorporar a la legislación pertinente toda la experiencia y progreso de la ciencia urbanística actual”. En muchos países se habían creado poderosos instrumentos de planificación urbana para la gestión pública, lo que era en los años 50 un denominador común.

Sin duda, la formación de los arquitectos que participaron en la elaboración del P.R.I.S. tenía sus raíces en la Carta de Atenas. “En nuestra época de estudiantes todos éramos CIAM”, diría posteriormente uno de los autores del Plan-Proyecto. Dicha Carta, que tendría una influencia directa en el Plan, planteaba conceptos nue-

vos como la intervención pública en la planificación urbana, la planificación a escala regional, la creación de análisis y expedientes urbanos, el cuestionamiento del régimen del suelo en las economías capitalistas, la necesidad de hacerlo “movilizable” cuando así lo exigía el interés general, etc.

Otros hechos que señalaban rumbos en aquellos años fueron la construcción de Brasilia (1957), imagen tangible de la “ciudad moderna” preconizada por la Carta de Atenas, y las propuestas urbanas de Le Corbusier, nutridas por el campo teórico de la arquitectura. Los arquitectos y planificadores de la época admiraban también las enseñanzas y obras de la Bauhaus, en la cual se reconocía uno de los fundamentos del “modernismo” a que adherían todos ellos. Brünner era considerado el “último clásico”, representante retrógrado del “haussmannismo” y la Escuela de Viena, fuertemente vituperados por la nueva generación que había desterrado el Vignola desde fines de los años cuarenta.

Producto de los graves desequilibrios en el desarrollo económico de su territorio, Inglaterra había asumido, entre otras, una política de descentralización ejecutada a través de una autoridad central que gestionaba la reestructuración de las áreas congestionadas mediante la creación de ciudades-jardín, antigua concepción de Howard, ciudades satélites y acciones de renovación en los centros ya existentes. Para Londres se aprobó el “Greater London Plan”, en 1944, el cual consideraba como área de intervención una extensión de 6.700 km<sup>2</sup> que abarcaba a 134 autoridades locales, y cuyos principales objetivos eran bloquear la expansión industrial de Londres, descentralizar la vivienda y la industria en el territorio, disminuir la inmigración y estudiar nuevos poderes de planificación a partir del control del valor del suelo.

El Plan de Londres habría tenido una influencia directa en la elaboración del P.R.I.S. Sin embargo, uno de los aspectos más valiosos de la experiencia inglesa, el modelo de gestión urbana, dista mucho del modelo aplicado por el Plan Interco-

munal. En éste no se creó nada semejante a las Developments Corporations, ni tampoco se empleó la estrategia de control del suelo, como se verá más adelante. También, y en mayor grado que lo anterior, habría estado presente la experiencia urbana francesa, especialmente después de la visita al país de Gastón Bardet. No obstante, no encontramos ningún parecido con la creación de un Estado empresarial, ni la planificación del tipo de los Grand Ensembles o Villes Nouvelles, ni tampoco la creación de ejes preferenciales de desarrollo, todos elementos constitutivos de la planificación francesa en el período analizado. Se copia en parte el modelo, pero olvidando la incorporación de los elementos que aseguren su materialización.

Otras experiencias que influyeron en algún grado en el P.R.I.S. fueron la Escuela Sociológica de Chicago, el Plan de Reconstrucción de Viena, después de la guerra, y los planteamientos de Lewis Mumford, quien permitía contrarrestar la fuerza del simplismo urbano de Le Corbusier, peligro latente por la tentación a aceptar sin discusión ideas externas poderosamente atraentes.

Santiago se había desarrollado hasta la época en forma agregada, lo que significaba en términos de vialidad que las principales vías de comunicación de las comunas con el centro de la ciudad eran los antiguos caminos de acceso a ella. Así, la estructura vial era eminentemente radial, lo que dificultaba las comunicaciones intercomunales, provocando ya en esos años una alta congestión en la zona céntrica.

La dotación de infraestructura, especialmente en lo referente a servicios básicos y equipamiento, no iba a la par con el aumento de la expansión urbana, acentuándose los "cinturones de miseria". Como uno de los problemas más serios que afectaban a la ciudad se consideró la mala localización de muchas industrias, lo cual se traducía, entre otros, en contaminación de barrios residenciales e inseguridad en el caso de proximidad a actividades peligrosas, así como problemas derivados del abastecimiento de insumos a través de vías de alta circulación.

Junto a las situaciones descritas, había consenso entre los expertos que se requería analizar los problemas de Santiago no sólo dentro de los límites del conglomerado urbano, sino que en la región y en el país entero; que dichos problemas eran básicamente de orden social, económico y político-institucional; que existía una fuerte descoordinación entre los gobiernos comunales y servicios que integraban el Área Metropolitana, agravado su accionar por deficiencias legales, económicas y técnico-administrativas; y, finalmente, que no existía una participación activa de la población debido a una falta de divulgación de los problemas y sus posibles soluciones (20).

Para completar este análisis es preciso reconocer que el Plan se formuló inserto en un modelo económico de corte liberal moderado, con un sistema de propiedad privada en el cual el mercado era el principal asignador de recursos, mientras que el Estado sólo intervenía a través de la fijación de políticas económico-administrativas o mediante la provisión gratuita en la asignación de bienes básicos como vivienda, educación y salud.

Aunque el Estado debió tener una injerencia mayor en la planificación urbana, en este caso careció de una posición definida al respecto y delegó toda su responsabilidad en el equipo técnico a cargo de la formulación del Plan, equipo que ocupaba el vacío dejado por los seguidores de Karl Brünner. En la práctica, el P.R.I.S. no tuvo polémicas públicas ni contradictores que hubieran permitido enriquecer sus postulados.

Entre las principales políticas que el P.R.I.S. propone, se destacan: la forma de crecimiento de la metrópoli, basada en los recursos de agua, energía y suelo, por "relleno", rehabilitación, remodelación y satelización; la protección del área de cultivo y de la ecología de la microrregión y el mejor aprovechamiento de las áreas improductivas para forestación, parques y aldeas residenciales; la zonificación industrial en varios sistemas, dirigidos a constituir parques industriales exclusivos debidamente integrados a la ciudad; el estable-

cimiento de un cinturón suburbano de enlace entre lo urbano y lo rural; la definición de una red básica de transporte y vialidad en sus niveles regionales, intercomunales y comunales de primera magnitud; la formación de un sistema jerarquizado de áreas verdes; la determinación de un sistema de multicentros cívicos y comerciales; la liberación preferente para los peatones de toda el área central; la fijación de reservas de suelo para los grandes equipamientos metropolitanos futuros y la constitución de una oficina permanente para actualizar, perfeccionar, vigilar e impulsar la aplicación siempre al día del Plan (21).

Aunque no fuera un objetivo explícito en el P.R.I.S., la creación de un gobierno metropolitano obviamente era el mecanismo más adecuado para lograr un manejo intercomunal efectivo. Hasta ese momento no había un intento serio por abarcar la totalidad de las 16 comunas del Gran Santiago existentes a la época. Su carencia, una de las mayores debilidades del Plan, puesto que así subsistió "la anarquía, la dualidad de funciones y la desconexión en la acción" (22), principalmente en los organismos estatales, impidió también una programación económico-financiera para llegar a concretarlo.

En cuanto a la protección de las áreas de cultivo aledañas a la ciudad, el Plan falló radicalmente en esta materia. Ello debido a la poca efectividad que tuvo el establecimiento de los límites urbanos, los cuales fueron vulnerados por el propio Estado, que utilizó en gran medida terrenos declarados rurales para sus programas de vivienda social como una forma de rebajar los costos que significaba la adquisición de suelos incluidos en el radio urbano. Los vulneró, además, al ceder a las presiones de particulares que deseaban urbanizar terrenos de su propiedad, con la consiguiente ganancia que esto representaba. Asimismo, estos límites no contuvieron las tomas de terrenos que empezaron a producirse en esos mismos años por pobladores que buscaban una solución directa a su problema habitacional.

El modelo de gestión del Plan corresponde a la aplicación de una normativa de tipo físico que no estaba dotada de

instrumentos para un desarrollo integral de la ciudad, lo que había sido uno de sus objetivos básicos. La participación social, tanto en el proyecto como en la puesta en práctica, fue bastante escasa. Los municipios, que en su elaboración gozaron de algún grado de intervención, tuvieron poca o nula participación efectiva al llevarse a cabo los proyectos que contemplaban los respectivos Planos Reguladores, debido a un fuerte control central sobre el gasto y la inversión.

De las metas logradas por la aplicación del P.R.I.S., la mayoría de las cuales sólo es posible evaluar a lo largo de los años, es preciso señalar, en primer lugar, la erradicación de la mayoría de las industrias clasificadas como peligrosas o molestas de ciertas áreas, especialmente de los sectores centrales. En segundo lugar, y a pesar de que la estructura de vialidad radioconcéntrica propuesta (anillo de circunvalación Américo Vespucio, básicamente, etc.) no se ha implementado en su totalidad y de que no se ha respetado en algunos casos el orden de prioridad para la apertura de nuevas vías, habiendo aumentado espectacularmente el parque automotriz, los conflictos de tránsito de vehículos han sido en términos relativos menores que en 1960, especialmente en cuanto al descongestionamiento del centro urbano. En tercer lugar, y en lo que respecta a la coordinación intermunicipal, ella se logró sólo en la medida en que se incorporaron las zonificaciones, usos del suelo y trazados contemplados en el P.R.I.S. a los respectivos planos reguladores comunales.

### 1.3. 1964-1973: *La planificación urbano-regional*

En esta época el Estado asume la tarea de la modernización, a partir de un marcado ideologismo, tendiente a alcanzar, gracias a medidas redistributivas y a una readecuación de la propiedad, un bienestar generalizado. Apoyado en optimistas perspectivas globales de auge económico y a la convicción de que la sociedad de la abundancia estaría próxima a alcanzarse, se sobrepusieron a lo socioeconómico categorías políticas de tipo mesiánico que apuntaban

a la superación de las dificultades. La ideología predominante percibía al sistema capitalista como decididamente terminal y su fin habría sido anunciado por la Revolución Cubana. "Para evitar el derrumbe y el advenimiento del marxismo, Estados Unidos estimuló, por la vía de la Alianza para el Progreso, salidas de centro, pero cargadas de acentos estructuralistas: se trataba de socializar de otra manera, o dicho en otros términos, se pretendía hacer un esquema económico socializante con una institucionalidad político-liberal" (23). Basada en la experiencia positiva del Plan Marshall, la Alianza (1961-1962) puso como condición para la asistencia técnica y la ayuda económica la planificación a nivel nacional. La idea de la planificación institucionalizada se tradujo, entre otras medidas, en la creación de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) en 1965, con el fin de racionalizar, coordinar y proyectar las políticas de gobierno.

El concepto de planificación urbano-regional estaba tímidamente bosquejado en el P.R.I.S. Sin embargo, serán los dos gobiernos de la época los que se aboquen a ese desafío. En el campo de la planificación urbana se formulan planes que son el resultado de una metodología de base científica para interpretar la realidad, con decididos aportes de las ciencias sociales, confiando en disponer de formulaciones exactas del funcionamiento urbano a través de la modelística y la traducción matemática de los problemas de la ciudad. Debido a la urgencia que significaron los problemas de la vivienda, el desarrollo urbano, que supone acciones más complejas, globales y sostenidas en el mediano y largo plazo, quedaría a menudo relegado a un segundo plano.

A Jorge Alessandri lo seguirá el gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei (1964-1970), de claro sesgo progresista. Su gobierno se inscribió en un marco de amplias reformas, "La revolución en libertad", que propendía a la nacionalización de las riquezas básicas, a superar los problemas tanto humanos como de improductividad en el agro y a una modernización de la industria. Como medio para concretar una real participación y promoción popular,

presenta un nuevo plan educacional, una organización comunitaria a través de las juntas de vecinos y un amplio programa de vivienda popular. De sus bases ideológicas destacan la dignidad de toda persona y el bien común como fin específico de la sociedad política, definidos de acuerdo a la Doctrina Social de la Iglesia. En lo económico, acorde con la ola de renovación que invadió a toda Latinoamérica, rechaza el capitalismo pero, sin caer en las soluciones marxistas, propicia la construcción de una economía más humana, subordinando el capital al trabajo y el afán de lucro al deber personal (24).

Hacia los años 60 y superando todas las posibles predicciones, la población se había acrecentado en forma explosiva, debido especialmente al vaciamiento del campo en las ciudades, agudizando problemas urbanos que venían arrastrándose por muchos años, lo que exigirá urgentemente una política pública al respecto. En este pensamiento y acorde con un enfoque centralizado, se inscribe la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), en 1965, que integra la Caja Central de Ahorro y Préstamo, y las asociaciones de ahorro y préstamo (SINAP) y las Corporaciones de la Vivienda (CORVI), de Mejoramiento Urbano (CORMU), de Servicios Habitacionales (CORHABIT) y de Obras Urbanas (COU), los que dieron "un importante paso para producir las condiciones tendientes a la fijación de una adecuada política habitacional y una efectiva planificación del desarrollo urbano a nivel nacional" (25). La urbanización, el equipamiento y la casa propia, a través de cooperativas o por medio del SINAP y con el aporte de las Corporaciones, fueron considerados prioritarios. "En la instrumentación para la planificación local se prefirió la programación a corto plazo, a objeto de lo cual el MINVU preparó con la participación de firmas especializadas privadas estudios de preinversión para las principales ciudades del país, organizando en cada una de ellas Oficinas Locales de Programación, las que, en convenios con las municipalidades respectivas, acentuaban el énfasis de la gestión del desarrollo local" (26).

En lo concerniente a los planos urbanos



y tras un mayor ordenamiento de la ciudad, durante el gobierno se mantuvo la implementación del P.R.I.S., especialmente respecto a las obras de vialidad, iniciándose en 1966 la Avenida Norte-Sur, los proyectos de pasos subterráneos en los nudos críticos y de la Avenida-Parque de circunvalación suburbana, entre otros. En enero de 1970 se obtiene un préstamo para iniciar la Línea 1 del Metro. Simultáneamente, desde la CORMU, cuya finalidad fue colaborar en el estudio y formulación de los planes, programas y presupuestos de renovación y mejoramiento urbano y proveer de terrenos al sector público y privado para llevar a cabo los planes habitacionales y de equipamiento, surgirá una propuesta urbano-regional de Santiago. Dicha propuesta, que comprende las ciudades de Valparaíso y San Antonio a través de un "Anillo del Mar", además de las unidades satélites de San Bernardo y Puente Alto, incluye una proposición preliminar de ordenamiento físico del Gran Santiago, que en base a ideas concretas tiende a orientar y organizar el desarrollo de la metrópoli.

Con este objetivo, plantea una mayor densificación para evitar el excesivo crecimiento de la superficie urbana, inclinándose por la edificación en altura, tanto en las áreas centrales como en las periféricas. Privilegia la rehabilitación de estructuras habitacionales (Santiago Poniente, Barrio Cívico), como también un cambio en los usos del suelo (San Borja, terrenos militares de Antonio Varas, Fundo San Luis). En la línea del inevitable crecimiento en extensión de la ciudad, y para preservar los terrenos agrícolas de la periferia, opta por un crecimiento habitacional hacia el abanico oriente, habilitando el pie de monte en condiciones naturales (aire, sol, espacios verdes) en las que los diferentes niveles socioeconómicos estarían fundidos en un todo organizado, planteamiento coherente con el propósito del gobierno de entregar soluciones concretas para disminuir la situación de segregación que evidenciaba la ciudad.

Como un inicio de recuperación de un área céntrica altamente deteriorada y con la colaboración del sector privado, la CORMU llevó a cabo el proyecto de Re-

modelación San Borja, en los terrenos del antiguo hospital y áreas adyacentes, con un programa de viviendas de costo moderado que podían ser adquiridas por medio del SINAP y la CORVI, provistas, además, de equipamiento comunitario y vecinal, todos ellos criterios fundamentales del gobierno en la búsqueda de una mayor integración social.

Masivamente las tomas de terrenos se multiplicaron (sólo en 1969 hubo 35 en Santiago), abarcando todo el país y cambiando la fisonomía urbana de la capital. Los programas "Operación Sitio", que entregaba un terreno semiurbanizado con pago a largo plazo y autoconstruido, así como la "Operación Tiza", posteriormente, y el "Plan 20.000", fueron respuestas con que el gobierno enfrentaba las demandas populares que presionaban por soluciones habitacionales, todo lo cual condujo a un fuerte incremento del área agrícola ocupada por la ciudad.

Frei no pudo concretar muchas de las reformas. Sin embargo, obtuvo logros significativos, sobre todo la "chilenización del cobre", una organización social fuerte y participativa y la reforma agraria. Al final del gobierno demócratacristiano, Chile presentaba un ingreso per cápita que lo situaba en el tercer lugar dentro del ámbito latinoamericano, a lo que se agregaba uno de los mejores índices de repartición de la riqueza (27). No se habían producido cambios estructurales, pero sí posturas favorables a la izquierda, la que apoyaba movilizaciones reivindicativas de los sectores populares.

En 1970, luego de haber firmado el Estatuto de Garantías Democráticas, condición que puso el Congreso para ratificarlo, asumió Salvador Allende, candidato de la Unidad Popular.

La polarización de las fuerzas en tres bandos, cuyos programas, debido a la ideologización imperante, se percibían como irreconciliables, los volvió antagónicos, cerrándose toda posibilidad de entendimiento. La situación se agravó por las tensiones sociales, extremándose con Allende en el poder. Incorporar a los sectores marginados a los beneficios del desarrollo suponía para el gobierno un cambio de

estructuras, resultando ser las ideológicas las que más se resistían a cualquier intento de transformación. Los tradicionales grupos de poder no estaban dispuestos a renunciar a sus intereses, ni a sus hábitos, ni menos aceptar una redistribución forzada de la riqueza.

El gobierno de la Unidad Popular estaba sustentado por un conglomerado de partidos de izquierda, cuya aspiración central era intervenir todos los niveles a fin de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los desposeídos. Además, confiaba en la solidaridad de los trabajadores del mundo y en el apoyo que darían los regímenes extranjeros para la instauración del socialismo en Chile. Del primer mensaje presidencial podemos extraer algunos párrafos que, confirmando estos postulados, hicieron crecer las esperanzas de las masas trabajadoras y los temores de las clases dominantes. "Desde todos los continentes se mira la victoria nuestra... el pueblo asume la dirección política del país. Las masas en su lucha para superar el sistema capitalista que las explota, llegan a la Presidencia de la República integradas, fundidas en la unidad popular... Poder popular significa que acabaremos con los pilares donde se afianzan las minorías, que desde siempre condenaron a nuestro país al subdesarrollo... Acabaremos con los monopolios..., con un sistema fiscal puesto al servicio del lucro..., con los latifundios..., con el proceso de desnacionalización..." (28). Aunque existe una distancia entre un discurso en el momento de la toma del mando y su concreción en la realidad, para la sociedad tradicional esta declaración de principios significaba la temida revolución.

En el corto período de tres años, el proceso urbano se coordinó con las políticas económicas, al lograr un funcionamiento conjunto entre ODEPLAN y la Dirección de Desarrollo Urbano a nivel nacional. Acorde con su programa, el Estado asumía un importante rol en la producción de viviendas participando abiertamente en el mercado del suelo urbano y en la industria de la construcción. Canaliza sus esfuerzos a través de las Corporaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, evitando al máximo la intervención de la

empresa particular. Por medio de los planes seccionales y con una estrecha colaboración entre el MINVU y las organizaciones de base, y esporádicos convenios con universidades y con empresas constructoras, llegaron a concretarse importantes poblaciones y remodelaciones. Entre ellas, San Luis, Che Guevara, Cuatro Alamos, Mapocho-Bulnes, Plaza Chacabuco. El nuevo rostro de la ciudad muestra una clara intención de integrar masivamente a los actores del momento a los beneficios urbanos. Para completar obras anexas, como agua potable, alcantarillado y alumbrado, se recurrió a la participación de las juntas de vecinos a objeto de que las propias comunidades de base dieran respuesta a sus necesidades, obviando, en lo posible, depender de empresas ajenas a los pobladores. El manejo de las inversiones y los beneficios ocasionados por el proceso de la construcción debería quedar sólo en sus manos, resistiéndose la injerencia de otros grupos que pudieran obtener ganancias en este rubro.

Bajo el concepto de habitaciones cercanas a las fuentes de trabajo y con participación activa de las cooperativas y de los sindicatos, a lo largo del país se dotó a gran parte de los empleados y obreros de viviendas, de acuerdo a los planes propuestos por el gobierno (29). En la CORMU, además de continuar los convenios con las municipalidades para remodelar sectores deteriorados, se incrementó la construcción de habitaciones, ahora preferentemente destinadas a los sectores de recursos mínimos. En la línea de una mayor densificación y junto con optar por bloques de mediana altura para las nuevas poblaciones, se convocó a un concurso internacional destinado a remodelar 16 manzanas en Santiago Poniente, trabajo que no alcanzó a iniciarse debido al brusco cambio de gobierno. Con ánimo de cambiar el curso de segregación espacial de la ciudad, la CORMU construyó para pobladores bloques habitacionales en los terrenos del ex Fundo San Luis, en el corazón de la comuna de Las Condes, provocándose enfrentamientos con los sectores altos y medios que habían guardado celosamente su exclusividad en ese sector.

Por otra parte, las tomas se habían generalizado, inundando con precarios campamentos no sólo terrenos periféricos, sino también sitios vecinos en donde alojaban sectores de altos ingresos, en el sector oriente de la ciudad, aumentando las tensiones. Para los pobladores cada toma era una conquista inamovible y con la izquierda en el poder se confirmaba este postulado. Si sus dificultades provenían de la acumulación de bienes obtenida por la burguesía a costa de su trabajo, toda acción tendiente a equilibrar o a suprimir esta situación no podía ser considerada ilegal. La toma de terrenos, de fábricas, de empresas y las expropiaciones en el agro se movían dentro de esta concepción, cuyo mayor interés tendía más a ser reivindicativo que a aumentar la producción.

El gobierno estaba lejos de lograr el esperado desarrollo, a lo que se sumaban los desacuerdos entre los propios partidos de la Unidad Popular, el crítico nivel de los problemas en el campo económico y social, el desabastecimiento, la violencia en el Parlamento y en la calle. Todo ello llevó a la pérdida de la racionalidad que había acompañado al proceso democrático chileno, acabando por crear una situación general de caos y enfrentamientos. Sólo fueron posibles algunos consensos estratégicos, entre ellos, la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Nacionalización del Cobre. La primera será uno de los detonantes para la caída del gobierno, la segunda se constituirá en uno de los beneficios más importantes para el país.

En este largo período que cubre de 1925 a 1973 se inicia el proceso de cambio a la ciudad "masificada, impersonal y moderna". Sin duda es el crecimiento demográfico un síntoma que obliga al cambio. Pero no es sólo el aumento cuantitativo de la población, que en Santiago causó un impacto difícil de asimilar (en 1925 alrededor de 600.000, casi un millón hacia 1940 y sobre 2.500.000 en 1970), sino y sobre todo la transformación cualitativa que se produjo. Aisladamente el individuo toma conciencia de que es imposible conseguir solución a todas sus demandas, algunas al nivel de supervivencia.

Con el fin de poder gravitar en la vida colectiva, surgen un sinnúmero de organizaciones sociales, sindicales, de trabajo, religiosas, etc. En un plazo relativamente corto fueron los partidos políticos los más beneficiados; perteneciendo a ellos se tenía la convicción de estar construyendo los destinos del país, como también de acceder a mayores privilegios cuando se obtenía el poder, llegándose a medir cada actividad con criterios de dividendo político; nada podía caer fuera de este campo, el que parecía abarcar todos los espacios. Con una sociedad mayoritariamente dependiente, todavía en la línea de un Estado Benefactor, se atribuyó a los gobiernos ser los responsables de lo que acontece en la nación, sin pesar factores externos, desastres naturales o la propia acción personal, desacreditándose los sistemas democráticos. Luego de los primeros años, el gobierno era juzgado minimizando sus logros y magnificando sus errores, lo que hacía difícil mantener un apoyo eficaz hasta el final del período, volviendo compleja la gobernabilidad del país.

Aciertos y desaciertos hacen la historia de casi 50 años de democracia. Junto a muchos avances, es preciso reconocer la escasa voluntad común para enfrentar ciertos problemas que resultaban impostergables, tales como las condiciones del agro, la integración al desarrollo de los sectores postergados, la inflación, aceptada como mal menor, la penetración de ideologías utópicas que ofrecían soluciones rápidas y definitivas y la aplicación de tecnologías foráneas o equivocadas que no dieron los resultados esperados. Por último, las alternativas políticas excluyentes, las expectativas no alcanzadas y la irracionalidad del miedo, cierran estos años, agitando profundamente el espectro político de Chile, donde ya no se hizo posible ningún acuerdo social.

En medio de todo ello, la ciudad crece y se consolida, más allá de planes y políticas que tratan de regularla, por la fuerza de los procesos de urbanización dependiente, metropolización, marginalidad masiva, movimientos sociales, informalidad, entre otros. El centro de atención de los

problemas se ha desplazado a la periferia urbana, a la no ciudad. Al final del período recién se comienza a tomar conciencia de la importancia de lo local, lo cotidiano, la gestión urbana con participación de la base social, la incorporación del sector productivo, la dimensión ambiental.

## 2. EL REGIMEN MILITAR AUTORITARIO, 1973-1990: EL CRECIMIENTO URBANO MERCANTILISTA

A pesar de que por ahora no hay suficiente perspectiva para interpretar las razones del quiebre producido a partir del 70, puede decirse que el sistema democrático no contó con mecanismos aptos para responder a la urgencia con que los grupos más desposeídos planteaban sus demandas, ni para lograr que los sectores privilegiados apoyaran medidas tendientes a una mejor distribución de la riqueza. En este marco, los grupos sociales se empiezan a percibir como enemigos, atribuyendo al sector opuesto las causas de su descontento. A los problemas reales se sumaron los imaginarios: inflación crónica, radicalidad de la reforma agraria, nacionalizaciones, intervención de las industrias, desabastecimiento, junto a la fuerte campaña antigobierno emprendida por la derecha, que pretendía sembrar el terror de "un futuro régimen comunista" en Chile, contribuyendo a crear el clima propicio para un golpe de Estado que llevaría al poder por 17 años a las Fuerzas Armadas encabezadas por el general Pinochet, quien se constituyó en Presidente después de la aprobación de la Constitución de 1980.

Durante el régimen militar autoritario, que inició una etapa caracterizada por cambios sustantivos en la estructura socio-política del país, fue reemplazado el modelo de desarrollo vigente hasta la época, como también las formas representativas de gobierno. La hegemonía de las Fuerzas Armadas fue total y respaldada por los grupos de altos ingresos, profundizando dramáticamente la brecha entre los ricos y los pobres. Existió una falta absoluta de participación en la toma de decisiones. El consenso, que a lo largo de la historia

había sido fuente de certeros acuerdos, fue borrado como opción política y el país se gobernó con prescindencia de otras opiniones.

Se implantan las doctrinas de seguridad nacional y de desarrollo neoliberal, con su concepción individualista del hombre. El mercado determinará el orden social y la propiedad privada se constituirá en el eje fundamental del desarrollo. Simultáneamente con lo anterior, el conjunto de leyes que limitan la organización sindical, la lucha por reivindicaciones sociales y económicas y el derecho a huelga, significó para los sectores más débiles quedar desprovistos del apoyo que el Estado, como garante del bien común, debía brindarles.

Las políticas económicas aplicadas en su etapa inicial significaron un alto costo social, tales como la libre importación, con el consiguiente quiebre de las industrias nacionales, las privatizaciones del sector público, el aumento desmedido de la deuda externa. Si bien se alcanzó un manejo exitoso en el campo macroeconómico, el efecto redistributivo de estos logros fue francamente injusto, con un empobrecimiento cada vez mayor de los sectores populares y una pérdida del poder adquisitivo de la clase media, todo ello en relación a las cifras de los últimos años de la década del 60 y los primeros del 70. Sólo al final del gobierno militar y gracias a un auge de la actividad económica se produce una mejoría en los ingresos medios y mayores posibilidades de trabajo en los asalariados.

El gobierno respondió a los mismos principios económicos y políticos que inspiraron al bloque derechista que dirigió al país entre 1958 y 1964, basados en la escuela económica libremercadista de Chicago y en la doctrina gremialista, aunque aplicados esta vez sin contrapeso. En la década de los setenta y a nivel mundial, hay un cierto descrédito de la planificación y sus métodos comienzan a ser atacados, asociándosela con un dirigismo estatista que pretende sustituir al mercado. La convicción de una planificación objetiva e independiente de la política, que descansa en metodologías científicas, ya no

se puede sustentar, ni tampoco considerar al Estado como un poder neutro, único actor en el plano nacional y representativo de los intereses del resto de la sociedad civil.

En Chile, bajo la plena vigencia del régimen militar autoritario y cuya implantación de un modelo de modernización basado en el juego irrestricto del mercado constituyó un caso extremo en el mundo capitalista, la planificación es denigrada por una pretendida vinculación con posturas progresistas, e incluso revolucionarias, ligada a experiencias socialistas de dirigismo económico, "restrictiva, idealista y muy poco eficaz". En materias urbanas se propició la liberación de la normativa que restringía el crecimiento en extensión de las ciudades, el que debía darse en forma natural: "el suelo no es un recurso escaso" fue el postulado que sintetizaba el nuevo enfoque.

Sin embargo, es preciso señalar que en oposición a los planteamientos anteriores, existen evidencias de que el mercado de tierra urbana contiene serias imperfecciones, por los problemas que representan, entre otros, las externalidades, la especulación del suelo urbano y el carácter monopolístico que en muchos casos reviste, lo que se traduce en un desplazamiento de los sectores de menores ingresos a la periferia de la ciudad, encareciendo la provisión y el acceso al empleo y a los servicios urbanos.

Junto a lo anterior, la política de liberación sin restricciones del desarrollo urbano se tradujo en un aumento importante de los problemas derivados de la contaminación hídrica y atmosférica, al punto de alcanzar Santiago uno de los más altos índices de polución de aire a nivel mundial, principalmente por permitir a la movilización colectiva libertad absoluta de recorridos, tarifas, calidad del parque y número de máquinas en circulación, junto a un absoluto descontrol de las emisiones industriales.

En el ámbito espacial de la ciudad, la acentuación de los procesos de segregación recuerda la que describió Vicuña Mackenna en el siglo pasado ("La ciudad opulenta y rica..."), marcando una diferen-

cia notable de calidad ambiental entre las comunas del sector oriente con las del resto del Área Metropolitana (30). Paulatinamente las poblaciones populares, algunas de las cuales ya habían cumplido un cuarto de siglo, serán erradicadas del "barrio alto" y trasladadas a terrenos más baratos y muy distantes de sus lugares de trabajo, acción que contrasta radicalmente con los objetivos de la política habitacional de la Unidad Popular.

Enmarcado dentro de las limitaciones impuestas a la organización de la comunidad para darse soluciones propias y autoconstruir, y con el propósito de reducir al máximo la intervención del Estado, el gobierno se planteó la modalidad del subsidio habitacional a la demanda a partir de 1978, el que, a través de los años, fue modificándose, para ampliar sus beneficios a diferentes sectores sociales y como una forma de corregir su rigidez y desatención hacia las familias más pobres. Entre las realizaciones de vivienda social se destacan la Población Carampangue, Los Nogales, Los Sauces, Los Héroes de La Concepción y Vista Hermosa, entre otras.

Entre las obras urbanas, es preciso destacar la construcción del Ferrocarril Metropolitano, que inaugura su Línea 1 en 1975, la que se completará a lo largo de varios años. Se realizan grandes tramos de la Circunvalación Américo Vespucio, las rotondas de Grecia, Quilín, Departamental, Vicuña Mackenna, la Costanera norte y sur en el sector poniente, el paso Tabancura, el trébol Kennedy-Manquehue, continuación hacia el oriente de las principales calles y avenidas, tales como Vitacura, Kennedy y Apoquindo, etc. El Estado, al reservarse el derecho de intervenir directamente en la ciudad, dejó en manos de los particulares la edificación de la vivienda y el equipamiento, actuando sólo en la dotación de la infraestructura.

---

#### LA MODIFICACION DEL PLAN INTERCOMUNAL DE SANTIAGO

---

Durante el gobierno militar se gesta, a través del Ministerio de Vivienda y Ur-

banismo, la Modificación del Plan Intercomunal de Santiago (D.S. Nº 420/79), teniendo como base los postulados contenidos en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979, cuyo objeto era "armonizar los lineamientos de la política sectorial a la política global de organización económica y social que se aplica hoy en Chile y que se ha denominado formalmente Economía Social de Mercado" (31).

Entre sus principios se destacan las siguientes afirmaciones: que el suelo urbano no es recurso escaso y que su aparente escasez es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas vigentes y las condiciones de oferta y demanda del mercado; que es necesario aplicar un sistema de planificación flexible con el mínimo de intervención estatal, apoyado en normas técnicas de tipo genérico; que deben definirse procedimientos y eliminar restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado; que es preciso fomentar y apoyar por parte del Estado la creación de un mercado abierto de viviendas, dejando la responsabilidad de producción al sector privado.

El Jefe de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de ese entonces, al analizar las causas que generan la expansión urbana, y a partir de la evaluación y diagnóstico en que se basa la formulación del Plan, señala que "la concentración de población en áreas urbanas, podemos considerarla como un proceso irreversible en los casos de los países latinoamericanos más urbanizados, que se espera alcanzará un nivel de estabilización relativa hacia el año 2000, con un 90% de población urbana" (32). Este incremento, obviamente, demandará cada vez más espacio urbano para el desarrollo de sus actividades. Por otra parte, "la velocidad de crecimiento de la economía en los países latinoamericanos hace prever que no será posible modificar significativamente las densidades de concentración y que, por lo tanto, ese mayor espacio requerido se traducirá en demanda por más suelo urbano en la periferia no construida" (33).

En lo relativo a las consideraciones de orden social, la existencia y necesidad de superación de problemas distributivos, de segregación, de pobreza, etc., no son mencionadas en ninguno de los estudios previos al D.S. Nº 420/79, mientras que en la PNDU/79 sólo se formula que "esta política se orientará también a contribuir a la erradicación de la extrema pobreza mediante el otorgamiento de incentivos a los sectores afectados, con el objeto de que puedan resolver sus necesidades básicas de urbanización, servicios y vivienda" (34).

De acuerdo al Plan, las consideraciones de orden físico-funcional suponen "aceptar que existe una forma natural en el comportamiento de la sociedad urbana, tanto en su forma de localizarse como en distribuir sus preferencias dentro del espacio disponible..." (35). Particularmente, "el problema comenzó a agudizarse cuando apareció la idea de que existirá un tamaño óptimo de ciudad. Se instituyó el concepto de límite urbano con la esperanza de que, establecido éste, la expansión quedaba restringida. En Chile, uno de los primeros países latinoamericanos en donde se impuso esta norma, puede decirse que hoy día, después de casi cuarenta años de aplicación, ha resultado absolutamente ineficiente para el objeto de que fue creada. Las ciudades han continuado creciendo y expandiéndose a pesar de la "planificación urbana", regidas por el dinamismo de su propia economía interna y por las preferencias de sus usuarios" (36). En consecuencia, existiría una "forma natural" de la expansión urbana motivada por factores demográficos, socioeconómicos (costos sociales de una mayor densificación), tributarios (avalúos determinados por el carácter urbano o rural del suelo), de preferencia de localización de los usuarios y, finalmente, de falta de políticas especiales para la agricultura. Así, la liberalización de la normativa que restringe el crecimiento natural de los límites urbanos, reservas forestales, etc. "no presenta ningún riesgo y, por el contrario, incentivaría fuertemente la inversión privada" (37).

Por otra parte, "si consideramos el caso de Chile, en que el total del territorio na-

cional (754.251 km<sup>2</sup>, excluyendo la Antártica, con aproximadamente 116.000 km<sup>2</sup>), puede deducirse que la superficie ocupada por ciudades y pueblos no tiene mayor relevancia". El único límite que debe existir a esta posible expansión es la protección estatal del "bien común". Ello obligará a establecer zonificaciones "que respeten, por plazos razonables, las preferencias y necesidades" de los habitantes.

En relación a la responsabilidad estatal en la construcción de infraestructura, éste deberá ejecutar las grandes redes de infraestructura urbana dentro de los límites urbanos. Fuera de éste, aunque no había limitación al crecimiento urbano, "el Estado no comprometerá inversiones en infraestructura hasta que su ocupación alcance las densidades de las áreas urbanas consolidadas" (38).

Conviene también agregar lo sostenido por la PNDU/79 en orden a rechazar la habitual "promoción de campañas forzadas de renovación o remodelación urbana, destinadas a cambiarle el rostro de la ciudad"..., "puesto que en general representan un alto costo social y un notorio daño económico para los antiguos ocupantes del área afectada", concluyéndose que "la renovación de áreas centrales deterioradas debe ser abordada también como un proceso natural, basado en iniciativas lícitas del sector privado y con un amplio reconocimiento de los derechos y ventajas de los propietarios que han constituido su patrimonio en el sector" (39).

La planificación urbana se ajusta estrictamente a los lineamientos de la política económica global, es decir, la economía social de mercado en un enfoque neoliberal y con ello el principio del mercado como mejor y más eficiente asignador de recursos. "Esto significa que fundamentalmente son dichos mecanismos los que regulan los procesos de intercambio y las actividades de la población en general, y que el rol del Estado es actuar por subsidiariedad para corregir las imperfecciones que inevitablemente van surgiendo en el sistema, a fin de asegurar condiciones de competencia semejantes para todos los ciudadanos" (40).

Ello se traduce, en este caso, en la liberalización del mercado inmobiliario. "Para una operación adecuada del mercado de suelo, tanto urbano como rural, es conveniente que siempre exista la posibilidad fácil de incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda" (41), de modo de no producir "distorsiones" en los valores de la tierra urbana. En efecto, se sostiene que el límite urbano aplicado con estrictez genera un aumento artificial de los valores de tierra urbana, por un lado, y por otro, una brusca caída de estos valores en el límite mismo. Esto último sería una de las causas de la vulneración de estos límites por los particulares y también por el Estado en sus programas de vivienda social, por ser muy tentador reducir costos directos por este concepto. El modelo exige, por tanto, la derogación de estos límites en cuanto a su condición de contención de la expansión.

A lo anterior se agrega que si no hubiere existido límite urbano en los últimos 20 años (42), la expansión urbana se habría orientado a terrenos de mala calidad agrícola, debido a que los precios de los terrenos indicarían en esa dirección como la más estable para la inversión en urbanización, lo que habría minimizado la pérdida de buenas tierras agrícolas (43).

Los planteamientos mencionados y su aplicación práctica significaron incorporar cerca de 60.000 nuevas hectáreas al radio urbano de Santiago, sobre un total existente a la fecha de 40.000 hectáreas, principalmente sobre terrenos de excelente calidad agrícola, y además permitir la edificación sobre zonas de alto riesgo por inundaciones.

En función de los estudios que permitan realizar una evaluación de los efectos resultantes de la aplicación de la Política de Desarrollo Urbano y su respectivo plan, existen algunas evidencias que permiten demostrar que el intento por obtener una disminución de los precios del suelo urbano al incorporarse al mercado una cantidad mucho mayor de terreno, no fue así y que, muy por el contrario, se produjo una fuerte alza en el mercado inmobiliario. Este mayor aumento de los precios correspondió, tanto a las nuevas áreas que

se incorporaron como expansión urbana, como a los sectores consolidados de la ciudad, acentuando la segregación espacial de la ciudad al desplazar hacia zonas muy alejadas y con escasa o nula infraestructura a los sectores populares.

Asimismo, la poca atención prestada por la política y el Plan Intercomunal a la recuperación del casco antiguo de la ciudad, agravó enormemente su deterioro, dado que la única alternativa posible para la renovación de esas áreas debía provenir inicialmente de una acción decidida por parte del Estado, sin perjuicio de que ésta fuera seguida por los particulares.

La ideología urbana implícita en el plan supone una planificación flexible capaz de traspasar la iniciativa y responsabilidad del desarrollo urbano al sector privado, apoyado en normas técnicas y procedimientos de tipo genérico: "La innovación principal en los procedimientos de la planificación urbana, consistirá en reemplazar los actuales sistemas de control por mecanismos de gestión moderna". Para ello el D.S. Nº 420/79 intenta ser, en primer lugar, una fuente de información para los particulares interesados en materia de proyectos o loteos. Las "normas técnicas por subsectores geográficos" permitirán a éstos decidir dónde invertir, para que sus ganancias sean máximas. En segundo término, el plan es flexible con el fin de incentivar la inversión hacia sectores geográficos programados para el sector privado. El incentivo por una mayor ganancia está obviamente dirigido a las grandes empresas constructoras y por su intermedio al sistema financiero privado.

Respecto a la protección del bien común, aunque es un propósito mencionado constantemente en la PNDU/79 y está implícito en el D.S. Nº 420/79 en lo referente a las áreas de restricción, el concepto no queda definido explícitamente, pero se entiende como la suma de los intereses particulares cuyo "órgano de expresión es el mercado", lo que está muy lejos de ajustarse a la equidad y a las normas de la ética social que constituyen su fundamento central.

El estilo de desarrollo en que se inserta el plan propone un modelo de asignación

de recursos que se acerca al más puro estilo *laissez faire*, lo cual significó depositar una confianza absoluta en la libre operatoria del mercado (en este caso el mercado de suelo) como el más eficiente asignador de recursos. Así, el suelo es considerado como una mercancía que produce ganancias legítimas y la especulación un mal necesario, aunque se apropie de beneficios de la sociedad. El Estado interviene sólo en forma subsidiaria a través del "gasto social" para así compensar el "costo social" que se deriva del sistema, el que debería tender a ser cada vez menor a medida que el país se desarrolla.

La PNDU/79 es una permanente defensa del derecho de propiedad privada. Ninguna acción estatal, por loable que sea, es considerada factible si vulnera este derecho. Aunque la Ley General de Construcción y Urbanismo (44) contempla el mecanismo de expropiación, el D.S. Nº 420/79 no la utilizó normalmente por esta misma razón.

En síntesis, puede afirmarse que el Plan es absolutamente coherente con la ideología del momento, en que la ciudad es vista sólo desde la perspectiva de la oferta y demanda, relegando otras variables e instrumentos que se habían ido incorporando a la planificación urbana en Chile a lo largo de muchos años.

Un modelo de gestión, para conseguir sus objetivos y asegurar su aceptación, requiere contar, tanto en su operatoria como en la toma de decisiones, con un alto nivel de participación social. Por el contrario, habría que recordar que el D.S. Nº 420/79 y la PNDU/79 nacen dentro de un sistema no democrático, en donde las políticas estatales son impuestas al resto de la ciudadanía sin participación ni discusión previa. Las consecuencias negativas derivadas de su obstinada aplicación conducen el año 1985 a una profunda rectificación de los postulados iniciales con el fin de inducir un ordenamiento urbano más realista y acorde con el desarrollo que la ciudad requería.

Es así como se formula la llamada "Política Ajustada" que reemplaza a la anterior Política Nacional de Desarrollo Urbano (Decreto Supremo Nº 31 de marzo de



1985), aun cuando nunca se dictó la normativa que asegurara su materialización. En ella se revierten muchos de los planteamientos anteriores y se incorporan otros, reconociéndose que resulta imperativo ajustar el desarrollo urbano de acuerdo a una estable y eficiente planificación de las ciudades y replantear el rol que en ellas cabe al Estado y la iniciativa privada. Así, ahora se declara explícitamente que el suelo sí es un recurso económicamente escaso y cuya oferta es inelástica; que el derecho de propiedad puede tener algunas restricciones en función del bien común; que la libre iniciativa y el mercado deben sujetarse a la planificación estatal; que debe existir una preservación e incremento del patrimonio cultural y natural como manera de poner en valor el carácter urbanístico de los asentamientos humanos; que las diferentes tipologías de suelos serán ordenadas de acuerdo a diferentes macronormativas, poniendo énfasis en los respectivos instrumentos de planificación; que se procurará que la intensidad del uso del suelo sea alta, evitando la dispersión en el crecimiento en extensión y promoviendo el crecimiento urbano hacia las áreas consolidadas a través de la renovación urbana, estimulada por el Estado; que debe asegurarse la existencia de un equipamiento mínimo para la población urbana del país; que se deben contar con los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano en cada uno de los campos de acción; y, finalmente, que se incorporará a la población en la toma de decisiones a fin de mejorar la participación ciudadana (45).

## BIBLIOGRAFIA

- (1) AYLWIN, Mariana *et al.*: "Chile en el siglo XX". Editorial Emisión, Santiago, Chile.
- (2) ELSEN, Albert *et al.*: en "La arquitectura como símbolo del poder", Tusquets Editor, Barcelona, 1975.
- (3) Presentación al Proyecto a la Cámara de Diputados, 41ª Sesión Extraordinaria, 14-01-1930.
- (3) GONGORA, Mario: "Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX". Editorial Universitaria, 1986.
- (5) GROSS, Patricio: "La Vivienda Social hasta 1950" en "Documento, Reseña de la Vivienda Social en Chile", Separata *Revista CA*, enero de 1988.
- (6) GONGORA, Mario: op. cit.
- (7) BEDRACK, Moisés: "El urbanismo en Chile, 1928-1973", en *Revista CA* Nº 46, diciembre 1986.
- (8) BRIEVA, Amador; BASTIAS, Lionel: "Ordenanza General de Construcciones y Urbanización", 3ª Edición. Editorial Jurídica de Chile, 1980.
- (9) Ley General de Construcción y Urbanizaciones, D.F.L. Nº 345, 1931.
- (10) OYARZUN, Rodulfo: "El profesor Dr. Karl Brunner. Su estado en Chile entre los años 1929-1934", en *Revista de Planificación*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago.
- (11) BRUNNER, Karl: "Manual de Urbanismo", Tomos I y II. Bogotá, Colombia, 1940.
- (12) BRUNNER, Karl: "Manual de Urbanismo". Bogotá, Colombia, 1939.
- (13) BRUNNER, Karl: "Santiago de Chile: Su estado actual y futura transformación". Imprenta La Tracción. Santiago de Chile, 1932.
- (14) BRUNNER, Karl: "Conceptos urbanísticos de Santiago", en Conferencia Inaugural del Seminario de Urbanismo (1930, Salón de Honor de la Universidad de Chile). *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, Establecimientos Gráficos "Balcells & Co.", 2º trimestre, 1930.
- (15) OYARZUN, Rodulfo: op. cit.
- (16) EDWARDS VIVES, Alberto y FREI MONTALVA, Eduardo: "Historia de los partidos políticos chilenos". Santiago, Ed. del Pacífico, 1949.
- (17) GROSS, Patricio: "La Vivienda Social hasta 1950", op. cit.
- (18) CALDERON, Alfonso, en "Ambiente y Desarrollo", CIPMA, Vol. II, Nº 1, mayo de 1986.
- (19) PARROCHIA, Juan, "Santiago en el tercer cuarto del siglo XX, Departamento de Planificación urbano-regional, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Editorial Antártica S.A., Santiago, 1979.
- (20) "Seminario del Gran Santiago". Universidad de Chile, Segundo Semestre 1958, *Boletín Informativo* Nº 34, octubre 1958.
- (21) PARROCHIA, Juan: "Santiago en el tercer cuarto del siglo XX. El transporte metropolitano en Chile. Realizaciones de Metro y vialidad urbana". Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Santiago, 1979.
- (22) Entrevista a Juan Honold.
- (23) BENAVENTE, Andrés y JARAQUEMADA, Jorge en "Reforma del Estado, modernización y privatización", en *Contribuciones*, Publicación trimestral de la Konrad Adenauer-Stiftung A.C. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano, CIEDLA, Anno VIII - Nº 3. Julio-septiembre, 1991.
- (24) VILLALOBOS R., Sergio: "Historia de Chile", Tomo IV. Ed. Universitaria, 1974. Santiago.
- (25) Separata Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Corporación de Mejoramiento Urbano, 1978.
- (26) Instituto de Estudios Urbanos, P. Universidad Católica de Chile: "Sistema de apoyo al desarrollo local (SADEL). Santiago. Noviembre-diciembre, 1990.
- (27) AYLWIN, Mariana *et al.*: op. cit.
- (28) CONTADOR, Ana María: "Continuismo y Discontinuo en Chile", Bravo y Allende, Editores. Octubre de 1989, Santiago de Chile.
- (29) BEDRACK: op. cit.

- (30) GROSS, P.; RODRIGUEZ, A.: Segregación Ambiental en Santiago... 1952-1982. *Revista EURE*, Nº 44, Vol. XV. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 1988.
- (31) TRIVELLI, Pablo: "Reflexiones en torno a la política de desarrollo urbano", en *Revista EURE*, Nº 22, septiembre, 1981.
- (32) LOPEZ, Marco: "Ponencia al VII Congreso Interamericano de Vivienda". Panamá, noviembre, 1979. *Revista EURE*, Nº 22, septiembre, 1981.
- (33) MINVU-D.D.U.: op. cit.
- (34) MINVU-D.D.U.: op. cit.
- (35) LOPEZ, Marco: op. cit.
- (36) LOPEZ, Marco: op. cit.
- (37) LOPEZ, Marco: op. cit.
- (38) LOPEZ, Marco: op. cit.
- (39) LOPEZ, Marco: op. cit.
- (40) MINVU-D.D.U.: op. cit.
- (41) LOPEZ, Marco: op. cit.
- (42) Alusión al P.R.I.S., D.S. Nº 2.387, MOP, 10-11-60.
- (43) PINO, Rafael: "Consideraciones para una política de crecimiento y estructuración urbana", *Revista AUCA*, Nº 37, agosto, 1979.
- (44) D.S. Nº 458/76.
- (45) Política Nacional de Desarrollo Urbano, *Revista CA*, No 46, Santiago, diciembre 1986.