

**Santiago, la ciudad chilena hija de un padre ausente
(gobierno metropolitano)
y una madre sometida (gobernanza urbana).
Un enfoque desde la expansión urbana y los riesgos
socionaturales para una propuesta
de gobernanza sistémica**

Claudia Rodríguez Seeger¹
Vanessa Rugiero de Souza²

Introducción

Santiago de Chile, una ciudad de 7.000.000 de habitantes en 2017, ha experimentado un crecimiento del 28% de su población en los últimos 15 años, manifestando una expansión proporcional sobre su entorno físico, de manera fragmentada e inorgánica. En efecto, aun cuando Santiago posee un plan regulador metropolitano y la mayoría de sus comunas cuenta con un plan regulador formalmente vigente, tales planes no son efectivos, pues corren detrás de un crecimiento “futuro” que ya fue. Esta situación incide, entre otras cosas, en que se profundice la segregación urbana, aumente la vulnerabilidad de ciertos estratos de la población y se ocupen áreas de riesgo socionaturales. Si bien existe un gobierno regional y también muchos municipios, así como la posibilidad, desde comienzos de 2018, de generar un arreglo institucional específico para administrar el área metropolitana, no existe hasta ahora un gobierno metropolitano en Santiago que se haga cargo de la conduc-

¹ Coordinadora de ETHICS de la Escuela de Ingeniería y Ciencias, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Doctora Rernat. Correo-e: claudia.rodriguez.s@u.uchile.cl.

² Profesora de ETHICS de la Escuela de Ingeniería y Ciencias, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos. Correo-e: vanessarugiero@gmail.com.

ción, coordinación y gestión integradas de las comunas que conforman el Área Metropolitana de Santiago (AMS), es decir, de la conurbación de las comunas propiamente urbanas de la región. En tal situación, ha primado la gobernanza del “más fuerte”, en la que los grandes inversionistas (fundamentalmente privados) someten al resto de los actores. Se ha dado así una gobernanza lineal de arriba hacia abajo, ordenada a modo de pirámide, en la que los más poderosos se encuentran en la cumbre de la misma.

No obstante, una ciudad es, por definición, sistémica, pues en ella se encuentran múltiples actores, relacionados de diversas maneras, interactuando asimismo con las distintas dimensiones del territorio urbano (físico-natural, construido, sociocultural y económico), en un contexto de múltiples escalas espaciales (desde la local, pasando por la regional a la nacional e internacional) y de distintas escalas temporales (desde las pasadas, pasando por las presentes hasta las futuras). Al respecto, Harkness señala que “las ciudades son redes de facto: un sinnúmero de instituciones y actores públicos, privados y cívicos, conectados de manera más o menos formal, que en conjunto producen la economía, moldean el paisaje físico y entrelazan el tejido social de la vida urbana” (Harkness, 2018, p. 265).

Tales características de una ciudad son reforzadas en centros urbanos metropolitanos como Santiago, por lo que es necesario aplicar sobre estas áreas la noción de “sistema territorial”, entendido como “un recorte de un espacio geográfico [muchas veces con bordes difusos y dinámicos], el cual se identifica como una totalidad en función de elementos objetivos y subjetivos, donde interactúan distintos subsistemas, que tienen características únicas producto de esas interrelaciones, que lo distinguen de su entorno y de otros subsistemas, de igual o mayor jerarquía (con los cuales también interactúa), y que está sujeto a la valoración que sus propios habitantes y demás actores hacen de él” (Rodríguez Seeger, 2016). Por ende, estos territorios tienen una gobernanza particular, referida a la manera en que se organizan y relacionan sus actores, tanto de manera formal como informal, para conducir la toma de decisiones sobre el mismo. Entonces, si se ha de intervenir sobre

esta gobernanza, se debe conocer que se trata de un sistema complejo, en el cual, por una parte, están las instituciones formales, pero, por otra, las instituciones informales, derivadas de la cultura, que pueden ser más importantes que las lógicas de la economía formal y que son fundamentales en las relaciones de poder que se dan entre los actores. Así, muchas veces, intervenciones miopes no son capaces de ver esta complejidad y mucho menos tener conciencia de la incertidumbre que las mismas provocan en los resultados buscados. No es de extrañar, entonces, que modelos económicos diversos y variados arreglos institucionales no logren encauzar las dinámicas del crecimiento espacial de la ciudad según los objetivos propuestos.

El presente ensayo revisa el crecimiento de Santiago en población y extensión, buscando alguna correlación con el tipo de gobernanza predominante, para posteriormente analizar los planes reguladores en términos de su efectividad para reducir los riesgos siconaturales producidos a la par del crecimiento en expansión de la ciudad capital. Finalmente, se realiza un análisis crítico de la gobernanza de Santiago, proponiéndose algunas ideas para una nueva gobernanza metropolitana, consustancial a su realidad sistémica, que tienda a una ciudad más amable y sustentable para sus habitantes actuales y futuros.

El crecimiento de Santiago en población y extensión

Según se desprende de las tablas 1 y 2, entre 1952 y 2017 el AMS ha quintuplicado su población (factor 4,9) y ha superado este índice en términos de su superficie (factor 5,5), por lo que, para el período señalado, se puede afirmar que prima un crecimiento en extensión por sobre un crecimiento vertical de la ciudad.

No obstante, tal crecimiento en extensión no ha ocurrido de manera homogénea, ni en el tiempo ni en el espacio. En efecto, al comparar el crecimiento poblacional con el crecimiento espacial de la ciudad, se puede observar que este último ha sido mayor en tres períodos:

Cuadernos de Beauchef

- a) Entre 1960 y 1970 (2,7% vs. 4,2%), época en la cual el crecimiento en superficie aumenta levemente respecto del período anterior (de 4,1% a 4,2%), aun cuando el crecimiento poblacional baja drásticamente (de 4,4% a 2,7%).
- b) Entre 1992 y 2002 (1,2% vs. 2,7%), período en que sigue disminuyendo el crecimiento poblacional respecto de los períodos anteriores, en tanto el crecimiento espacial aumenta de 1,6%, entre 1982 y 1992, a 2,7%, entre 1992 y 2002.
- c) Finalmente, entre 2002 y 2017, se observa una convergencia entre uno y otro crecimiento (1,7% versus 1,8%), aunque todavía sigue siendo levemente mayor el crecimiento espacial respecto del poblacional.

Tabla 1: Crecimiento población Área Metropolitana de Santiago 1952-2017

Año	1952	1960	1970	1982	1992	2002	2017
Habitantes	1.422.266	2.013.215	2.629.432	3.956.400	4.775.829	5.394.430	6.903.479
Crecimiento%		4,44	2,71	3,46	1,90	1,23	1,66

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto Nacional de Estadísticas, Chile. Censos respectivos años.

Tabla 2: Crecimiento superficie Área Metropolitana de Santiago 1952-2017

Año	1952	1960	1970	1982	1992	2002	2017
Hectáreas	15.351	21.165	31.841	42.080	49.270	64.140	83.789
Crecimiento%		4,10	4,17	2,35	1,59	2,67	1,80

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de superficie de Miranda (1997); Galetovic (2006); Petermann (2006); MINVU, INE y PNUD (2018).

Sin embargo, a pesar de la referida convergencia en el crecimiento de población y superficie en el período 2002-2017, no se logra revertir el crecimiento negativo de la densidad de población, tendencia que se observa desde 1992 en adelante (ver tabla 3), con una tasa de -1,41% entre 1992 y 2002, y de -0,14% entre 2002 y 2017, situación que

Ciencia, Tecnología y Cultura

sólo es comparable con lo ocurrido entre 1960 a 1970, período en que también se observó un crecimiento negativo de la densidad (-1,40%).

Tabla 3: Densidad Área Metropolitana de Santiago 1952 – 2017

Año	1952	1960	1970	1982	1992	2002	2017
Densidad (habs./Ha)	92,65	95,12	82,58	94,02	96,93	84,10	82,39
Crecimiento%		0,33	-1,40	1,09	0,31	1,41	-0,14

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las dos tablas anteriores.

Las tasas de crecimiento de la población, de la superficie y de la densidad del AMS se pueden observar de manera comparada en la figura 1.

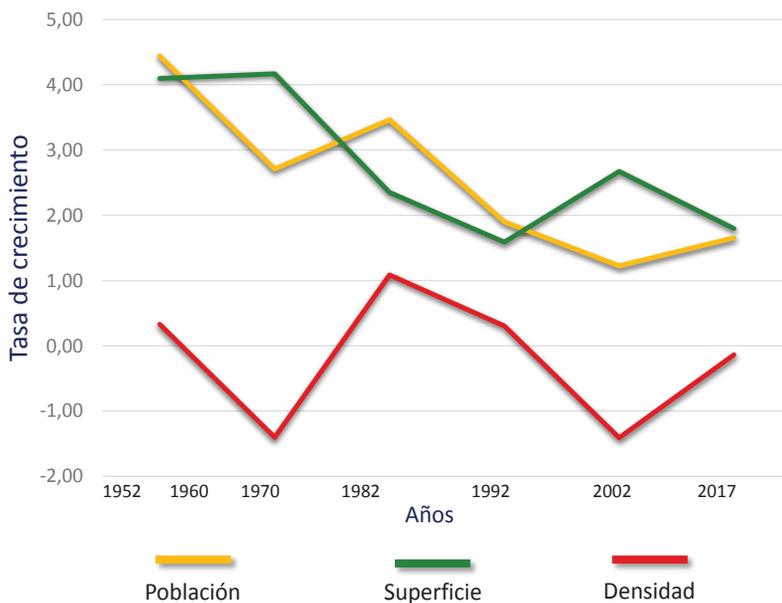


Figura 1: Tasas de crecimiento de población, superficie y densidad, AMS, 1952-2017. Elaboración propia.

En síntesis, el análisis anterior nos permite identificar dos etapas de expansión importantes del AMS: entre 1960 y 1970, y entre 1992 y 2002, así como, continuando esta tendencia —aunque de manera más moderada—, entre 2002 y 2017. Por otra parte, entre 1970 y 1992 la población crece más que la superficie de la capital chilena, con lo que la densidad aumenta (de 82,6 a 96,9 habitantes/ha), en tanto, entre 2002 y 2017 se recupera el nivel de densidad de 1970 (82,4 habitantes/ha). Según se verá a continuación, las tendencias antedichas —hacia el crecimiento en expansión o densificación del AMS— se dan sin una correlación clara con el tipo de gobernanza existente en el país y en la ciudad.

Expansión, 1960 a 1970

Entre 1960 y 1970 el promotor del desarrollo urbano era el Estado central, entidad que, a través de su política de vivienda social, impulsaba la expansión de la “mancha urbana”, mediante la construcción de viviendas o entrega de sitios en la periferia de la aglomeración urbana, tanto hacia el lado interno como externo del límite urbano (Petermann, 2006; Hidalgo, 2007). Se trataba de un Estado democrático, de corte progresista, enmarcado en el modelo económico de sustitución de importaciones. De este modo, a través de las viviendas sociales —según señala Hidalgo (*Ibíd.*)— se proporcionó una solución habitacional a obreros industriales y de la construcción, como también a aquéllos que se desempeñaban en el sector servicios (menor y doméstico).

Densificación, 1970 a 1992

Esta etapa se inicia con un gobierno socialista, que es derrocado (1970 a 1973), al que sigue un largo período de dictadura militar, con política económica de libre mercado (1973 a 1990), y que cierra con la recuperación de la democracia (1990-1992). Pues bien, claramente, se trata de un período de gobernanzas contradictorias, no solo porque se suceden distintos tipos de gobiernos en el país, sino también porque el gobierno más largo (dictadura militar) constituye una contradicción en sí mismo, en el que se combinan el control político con la libertad económica. Considerando que es este el gobierno más prolongado dentro

de la etapa analizada, a continuación nos referiremos a este período gubernamental.

Durante la dictadura militar (1973-1990), se puede distinguir tres períodos desde un punto de vista de la política urbana y la aplicación de ésta al AMS: 1973-1979; 1979-1985; 1985-1990.

1973-1979

En esta etapa podemos decir que primó un “Estado controlador”, que buscaba contener el crecimiento de la ciudad. En efecto, el gobierno militar diagnosticó tempranamente la macrocefalia de la ciudad capital de Chile, asegurando que ésta concentraba el crecimiento económico del país en desmedro de la periferia y que, por ende, era necesario “romper deliberadamente este ‘círculo vicioso’” (Rodríguez Seeger *et al.*, 2006, p. 583), lo cual fue abordado explícitamente en la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1976-1990, publicada en 1975. Ese mismo año, mediante un Decreto Supremo (DS N°193), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) decidió frenar el crecimiento en expansión de la ciudad, trazando un límite urbano muy conservador que, básicamente, incorporaba a la ciudad el área urbana que había crecido fuera del límite establecido en 1960, y reservaba algunas hectáreas sin urbanizar para permitir el crecimiento de la ciudad dentro de la próxima década (Petermann, 2006). A diferencia de lo que había ocurrido anteriormente y de lo que sucedería en períodos posteriores, este límite trazado por el gobierno militar fue respetado. Petermann (*Id.*, p. 217) atribuye aquello a dos factores: En primer lugar, señala que “...por esos años la construcción de viviendas sociales cayó fuertemente,... [pues] la edificación pública casi cesó luego del golpe militar de 1973... La caída del gasto en vivienda fue parte del ajuste fiscal general que se hizo por esos años”. Por otra parte, siguiendo a la misma autora, en 1976 se habría vuelto a invertir en vivienda social, pero entonces se utilizó el suelo dentro del límite reservado para ello. Agrega que “tal vez no sea casualidad que, cuando el suelo comenzó a escasear a fines de 1978 y los precios a subir, el límite se liberalizara en 1979” (*Id.*, p. 218).

1979-1985

Este período de la dictadura militar es el más conocido y mencionado en la literatura referida a política urbana de Chile. Ello se debe a que, en 1979, se emitió la primera Política Nacional de Desarrollo Urbano del país, que rompió con todo lo que se había venido haciendo en la materia hasta entonces en Chile. En efecto, en esta etapa se pasó de un “Estado controlador” a un “Estado subsidiario” del desarrollo urbano, el cual debía practicar el *laissez faire*, en el marco de una economía de mercado. Así, la política en referencia declaraba, entre otras cosas, que “el suelo urbano no es un recurso escaso”, “el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad” y “el uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado” (MINVU 1979, en Rodríguez Seeger, 2014, p. 188). Si bien con esta política emerge un nuevo paradigma, junto con un rol más protagónico de los agentes privados en la construcción de la ciudad, en la práctica esta nueva forma de “hacer ciudad” se pone en marcha de manera paulatina, lo cual explicaría que, por estos años, el crecimiento de Santiago fuera menos explosivo de lo que se hubiese esperado. Siguiendo a Petermann, si bien en 1979 las modificaciones al Plan Intercomunal de Santiago significaron agregar casi 100.000 ha para el crecimiento futuro de la ciudad a las 40.000 ha ya existentes, mediante “áreas de expansión urbana”, éstas estaban sujetas a ciertas regulaciones referidas a la subdivisión de los predios y superficies mínimas de éstos, condiciones de edificación y densidad, entre otros. Además, cuando los privados decidían construir, debían considerar también las obras de infraestructura requeridas para urbanizar, pues el Estado, que ahora asumía un rol subsidiario, “no se comprometía a construir obras de infraestructura ni garantizaba su futura incorporación al perímetro urbano” (Petermann, 2006, p. 218).

Aunque las regulaciones antes aludidas pudieron haber desincentivado, en cierta medida, la construcción de grandes condominios para las clases sociales más acomodadas en la periferia de mejores ingresos de la ciudad, ello no impidió que la ciudad se extendiera hacia la periferia pobre de la misma (principalmente hacia el sur y poniente), a través de una vivienda social que acogió a los habitantes de las erradicaciones de

“campamentos”, los cuales habían surgido a partir de tomas de terrenos en distintas comunas del AMS. Si bien la vivienda social ocupó lugares periféricos, su construcción fue densa, pues “estas agrupaciones de vivienda en general fueron edificadas en grandes conjuntos, los que permiten reducir costos y aumentar las ganancias de las empresas privadas que califican en su construcción” (Hidalgo, 2007, p. 65).

1985-1990

Este período se inicia con el reemplazo de la política urbana liberal por otra más moderada, la cual hace eco de las críticas que entonces recibió la primera. En efecto, esta nueva política nacional señala que el suelo es un recurso económicamente escaso, que es necesario aplicar normativas y acciones diferenciadas para cada tipo de suelo, que el uso intensivo del suelo de la ciudad puede resultar conveniente y que, en pro del bien común, la administración comunal puede establecer normas para regular el uso del suelo urbano (Rodríguez Seeger, 2014). Esta política tiene como consecuencia la eliminación del “área de expansión urbana” del AMS y su reemplazo por “áreas urbanizables”, que absorberían el crecimiento futuro, pero de manera mucho más acotada que en el período anterior.

Hacia finales del gobierno militar, éste se jactaba del éxito de su política habitacional, en términos que había logrado reducir el número de campamentos y el déficit habitacional; sin embargo, surgió un nuevo problema: el de los allegados, el cual, en palabras de Rugiero Pérez (1998), constituía otra “modalidad del déficit”. Se trataba de familias que no contaban con el ahorro previo que entonces el gobierno exigía para postular a los programas habitacionales de la época, de modo que su única opción era ser acogidas en la vivienda de familiares o conocidos, lo que ciertamente aumentó la densidad y el hacinamiento en las poblaciones más vulnerables de la ciudad capital, más aún considerando que las viviendas sociales disminuyeron su superficie desde 40 o 45 m² a 30 m² (*Ibíd.*, Hidalgo, 2017).

Expansión 1992 a 2002

Entre 1992 y 2002, la expansión de la ciudad se debió tanto a la acción del sector público como del sector privado. Después de 17 años de dictadura, en 1990 retornaba la democracia y la preocupación social pasó a ser una urgencia; sin embargo, ello no debía ir en desmedro de lo que se consideraban los “logros económicos” de una economía de mercado.

Así, en este período, el Estado fue muy activo en la construcción de vivienda social; sin embargo, contribuyó aún más que antes a la dispersión del AMS, por cuanto —siguiendo a Hidalgo (*Ibid.*)— ya no eligió para la ubicación de la vivienda social la periferia inmediata de la aglomeración urbana, sino localizaciones más allá de ésta, quebrando la continuidad de la ciudad y segregando aún más a la supuesta población beneficiada del desarrollo de la urbe. Elaborando los datos entregados por Hidalgo (*Ibid.*, p. 69), podemos señalar que, entre 1978 y 1989, tales localizaciones “metaperiféricas” son el asiento de 9.046 viviendas sociales, en tanto entre 1990 y 2002 ellas alcanzan a 19.704 unidades; es decir, la construcción anual de estas viviendas en la “metaperiferia” se duplica entre un período y otro, pasando de un promedio de 822 a 1.642 viviendas.

Sin embargo, esta expansión dispersa y fragmentada o *urban sprawl* —según se conoce el fenómeno en inglés— también ha sido fuertemente impulsada por el sector privado, concretamente por las grandes empresas inmobiliarias, por cierto en complicidad con el Estado, el cual promueve las inversiones de aquéllas en el marco de una creciente competitividad territorial en el nivel local, protegiendo e incentivando la rentabilidad privada del uso del suelo. Así, se han desarrollado megaproyectos residenciales más allá de la periferia urbana, los cuales buscan “capitalizar el *potencial de brecha* que se genera entre el valor del suelo no urbanizado y el máximo beneficio económico resultante de urbanizarlo con los mayores estándares y rentabilidades de uso” (Arriagada y Simioni, 2001, en Heinrichs *et al.* 2009, p. 33).

Expansión 2002 a 2017

Las tendencias hacia la expansión continúan hasta hoy, en el marco de una gobernanza similar a la del período anterior, aunque dicha expansión ocurre de manera más moderada. Podemos plantear algunas hipótesis para explicar la ralentización de la expansión a partir de algunos antecedentes objetivos, pero que aún requieren ser investigados para concluir al respecto. Ciertamente, en este punto es necesario referirse a la dimensión espacial para explicar el fenómeno en comento, que de ninguna manera es homogéneo al interior del AMS.

En efecto, en el período analizado (2002-2017), la comuna de Santiago es la que manifiesta el mayor crecimiento poblacional absoluto del AMS, con 190.336 habitantes más, según cifras censales, lo cual claramente representa un quiebre respecto del período censal anterior (1992-2002), en el cual esta comuna perdió habitantes. Así, de un crecimiento negativo anual (-1,0%) se pasa a uno claramente positivo (4,3%). Este crecimiento se explicaría, por una parte, por un proceso de renovación urbana de la céntrica comuna, lo cual fue posible a partir de la demolición de casas y la construcción de edificios departamentos en su lugar, más la asignación de subsidios para la compra de éstos, lo cual revela una voluntad explícita del Estado central, a través del MINVU, para revalorizar el centro de la ciudad. Tal política conllevó al desplazamiento de los habitantes socialmente más vulnerables de la comuna hacia lugares más periféricos y a la llegada de habitantes de niveles socioeconómicos medios y medio-altos a la comuna central, produciéndose una “gentrificación” del centro de Santiago, según lo explica un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile en 2014³. Sin embargo, como contrapartida, según este mismo estudio, también aumentó el hacinamiento de los hogares vulnerables en esta comuna, los cuales están conformados mayoritariamente por arrendatarios.

³ Valencia, Manuel. A 20 años del plan de renovación urbana: cómo cambió el perfil del habitante de Santiago Centro. *El Mercurio*, 27 de julio de 2014. Recuperado de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/07/27/a-20-anos-del-plan-de-renovacion-urbana-como-cambio-el-perfil-del-habitante-de-santiago-centro/>.

Al respecto, podemos señalar, a modo de hipótesis, que muchos de dichos hogares vulnerables y hacinados en la comuna de Santiago podrían corresponder a inmigrantes. En efecto, la inmigración en Chile, en el período analizado, pasó de 195.000 personas (2002) a 961.000 (2017), concentrándose más del 60% de los inmigrantes en la Región Metropolitana de Santiago y, dentro de ésta, mayoritariamente en la comuna de Santiago, seguida por otras comunas consolidadas dentro del AMS, como Las Condes, Independencia, Recoleta, Providencia y Estación Central, según estudio realizado por Doña y Moya (2017). Esta última comuna, vecina de la comuna de Santiago hacia el poniente, ha recibido numerosas críticas respecto de su proceso de densificación, realizado en ausencia de un plan regulador comunal, permitiéndose la construcción de edificios con 3.000 departamentos, 42 pisos y veredas de un metro de ancho, a modo de “guetos verticales”, según denunció el propio intendente de la Región Metropolitana de Santiago en abril de 2017⁴.

Entonces, en este último período analizado se observa una densificación de las comunas céntricas del AMS. Si bien, en términos generales, ello es una buena noticia, por cuanto constituye un freno para la expansión de la ciudad, una mirada más focalizada permite apreciar los problemas asociados con el tipo de densificación generada y que, en algunos casos, ha ocurrido en desmedro de la población local más vulnerable. Esto ciertamente recuerda la densificación con hacinamiento observada durante la dictadura militar, en los sectores periféricos más pobres de la ciudad.

Los planes reguladores y su efectividad

El crecimiento en extensión de Santiago ha significado un avance hacia áreas expuestas a amenazas sicionaturales, generándose nuevas amenazas o incrementado las existentes, para afectar principalmente a la población más vulnerable y que tiene menos posibilidades de resiliencia. Cabe agregar que, mientras, por una parte, se aumentan las

⁴ Los “guetos verticales” de Estación Central que enfrenta al intendente Orrego con el municipio. *EMOL*, 6 de abril de 2017. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/06/853013/Construccion-de-edificios-en-Estacion-Central-enfrenta-a-intendente-y-municipio.html>.

condiciones de exposición y vulnerabilidad, por otra el cambio climático contribuye a exacerbar las amenazas, con lo cual las situaciones de riesgo se extreman.

El riesgo se configura a partir de la relación entre factores de amenaza y vulnerabilidad, lo cual debiera ser considerado en la planificación del territorio. Sin embargo, en Chile el ordenamiento territorial ha privilegiado modos de gobernanza y relaciones regulatorias neoliberales que se adaptan al cumplimiento de la lógica de libre mercado, con base en un Estado que avala y genera las condiciones para ello y que, de acuerdo con Musterd y Ostender (Musterd y Ostender, 1998, en Rodríguez Arranz, 2009), tiene como propósito el crecimiento y apoyo a las ganancias. En esta misma línea, Heinrichs et al. (2009) señalan que la orientación de libre mercado y el apoyo a la inversión directa en Chile intensifican el desarrollo urbano y que “en muchos casos, los planes de uso de suelo están concebidos más bien para preparar o legitimar, más que para limitar un nuevo desarrollo” (p. 35). De esta forma, la planificación territorial se convierte en un instrumento privado con fines de negocios y, por ende, los planes reguladores no resultan eficaces en normar las áreas de riesgo.

Aunque existe legislación para incluir consideraciones de riesgo en la planificación, con frecuencia se autoriza la urbanización en zonas propensas a amenazas. Incluso cuando la normativa se aplica adecuadamente, la planificación puede resultar poco efectiva para la gestión de riesgo, si una determinada amenaza se extiende a través de varias comunas, puesto que la planificación nacional tiende a basarse en normas que no están pensadas para abordar problemas locales, y la planificación local no ejerce influencia sobre la gestión de los riesgos que puedan construirse al margen de su jurisdicción, evidenciándose una carencia de marcos de planificación intermedios para abordar adecuadamente los riesgos.

El crecimiento urbano inorgánico sobre la periferia de la ciudad no afecta del mismo modo a todas las áreas urbanas, viéndose algunas más impactadas que otras en términos de los riesgos que se generan,

como es el caso de las áreas del piedemonte de la capital chilena. En efecto, en ellas se combinan peligrosamente el atractivo inmobiliario y las amenazas socionaturales. A partir de un estudio del piedemonte de Santiago (Rugiero de Souza, 2017), se ha podido concluir que la dinámica de expansión urbana y la ocupación de suelo han desarrollado condiciones de riesgo, en tanto los instrumentos de planificación que intervienen en el proceso y que podrían regular tal ocupación, se han adaptado a los intereses individuales de carácter privado para avalar dicha expansión. De este modo, el proceso de urbanización en el piedemonte de Santiago ha propiciado la expansión urbana hacia sectores catalogados como “áreas de riesgo geofísico”, incrementando el riesgo a partir de amenazas morfodinámicas (inundaciones, procesos de erosión y deslizamientos) y sísmicas (agudizadas en esta zona por la falla San Ramón), aumentando así la exposición de la población.

En los instrumentos de planificación territorial de Chile, la definición de “áreas de riesgo” establece las normas urbanísticas que aplican a los proyectos que se ejecuten en dichas áreas; asimismo, a través de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, se señala que la autorización para proyectos en tales áreas requiere un nuevo “estudio fundado”, a partir del cual se definirán las acciones que deberán desarrollarse para su uso, incluyendo la Evaluación de Impacto Ambiental. Es así como, en este proceso de aplicación del instrumento de planificación, se vuelve a abrir la posibilidad de construir riesgo, ya que las obras diseñadas para mitigar o subsanar la amenaza que define a las “áreas de riesgo” se evalúan en el contexto de cada proyecto, sin un análisis global del entorno, lo que dificulta la evaluación de posibles efectos acumulativos o sinérgicos. Por otra parte, en la práctica, no existe un organismo competente que apruebe dicho estudio. Asimismo, se observa que las medidas de mitigación han contribuido a dar sensación de seguridad a las personas, propiciando la localización de población en las áreas de riesgo. Esta “restricción abierta” que establece la legislación chilena para construir sobre áreas de riesgo se relaciona con la gobernanza implementada, acorde con el modelo de desarrollo y su correlato normativo, y se agrava con el hecho de que ninguna obra de ingeniería está concebida para hacer frente a eventos realmente extremos o para

determinados períodos de retorno. De este modo, eventos extremos, como los que actualmente se vinculan con el cambio climático, frecuentemente no son considerados (*Ibid.*).

Estamos así ante instrumentos de planificación territorial excesivamente permisivos, que no toman las precauciones necesarias ante escenarios complejos e inciertos como los que impone el cambio climático en un sistema urbano altamente dinámico como el del AMS. En tal sentido, las proyecciones a 20 o 30 años del desarrollo urbano, realizadas a partir de estos instrumentos, han resultado insuficientes e incluso contraproducentes para la reducción de los riesgos de desastres, por cuanto se han aplicado normas urbanísticas que han contribuido a aumentar la exposición de personas e infraestructura a amenazas potenciales (*Ibid.*).

Si bien el marco de conceptualización de cómo entender el riesgo y el desastre en Chile ha ido evolucionando, aún queda camino por recorrer. Luego del terremoto y tsunami que afectó al país el 27 de febrero del 2010, Chile ha avanzado en varios aspectos relacionados con la gestión de riesgo, tomando como base y guía el Marco de Acción de Hyogo y las propuestas que al respecto ha planteado para el país la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (*UNISDR*). Así, se han implementado importantes cambios al Sistema de Protección Civil, el cual está encabezado por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en tanto se ha creado la Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastre para consolidar una cultura preventiva, en la cual participan instituciones públicas, privadas y academia. Sin embargo, la institucionalidad sigue demasiado centrada en el desastre, lo que no permite entender que la construcción de escenarios de riesgo es un proceso cotidiano, inmerso en las opciones de desarrollo, que se construye a partir de las acciones que cada actor —por omisión o desconocimiento de las amenazas existentes en el entorno y/o la inadecuada intervención sobre el territorio— desarrolla, transformando al proceso de urbanización en su propio “enemigo”, al no adecuarlo a las dinámicas del entorno en el que habita.

Es necesario entonces ampliar la visión, entendiendo que el riesgo y su reducción forman parte de un sistema mayor, estrechamente relacionado con el propio desarrollo del país y que, en consecuencia, implica reformular la manera de hacernos cargo de las condiciones de riesgo. Lo anterior impone desafíos importantes en términos conceptuales y metodológicos, que transiten desde el “ciclo de desastres”, considerado normalmente como algo “natural”, a una reducción de riesgo, que vaya de la mano de una gestión correctiva y prospectiva, es decir, que proyecte los escenarios que inducen los distintos cauces de desarrollo que el país puede asumir. Esto no es otra cosa que alejarse de los estilos de desarrollo que refuerzan los desequilibrios sistémicos y acercarse a aquéllos que promueven el equilibrio y la autorregulación, así como la estabilidad ante las perturbaciones. Se trata, en síntesis, de transitar desde un desarrollo que impone la gobernanza del más fuerte, para captar un beneficio individual o privado, hacia un desarrollo que se teje en red, promoviendo la colaboración entre actores en pro del bien común.

La gobernanza metropolitana de Santiago: visión crítica y propuestas

Según lo expuesto en las páginas precedentes, no existe una correspondencia clara entre la modalidad de gobernanza dominante y el tipo de crecimiento urbano generado (expansión o densificación). ¿Quiere decir esto que la gobernanza no incide en el tipo de crecimiento espacial de la ciudad? Por cierto, pareciera que no tiene mayor incidencia en éste qué tipo de actor domina la gobernanza de la urbe, si es el Estado, el sector privado o una combinación de ambos. Lo que sí llama la atención es que la gobernanza se define a nivel país (Estado centralizado), en tanto no existe hasta ahora una autoridad de contrapeso a nivel de la ciudad que, entre otras cosas, pudiera incidir en una mejor gestión de la reducción de los riesgos en el AMS. Lo anterior, a pesar de algunos esfuerzos realizados en pro de una mayor descentralización, que no han llegado a tener resultados efectivos⁵.

⁵ En febrero de 2018 se emitieron dos leyes (21.073 y 21.074), promocionadas como un esfuerzo de descentralización en favor de las regiones, que generaban la posibilidad de crear administraciones metropolitanas; sin embargo, hasta ahora ello no ha derivado en un traspaso efectivo del poder central hacia las regiones. Hasta el cierre del presente ensayo no se había firmado el decreto que constituiría administrativamente al AMS para una mejor gestión de la misma, en ámbitos como planificación urbana, transporte o inversión en infraestructura, entre otros.

De este modo, podemos decir que la gobernanza para el AMS continúa siendo de tipo piramidal: antaño (hasta los años 70 del siglo XX) con preeminencia del Estado; actualmente (desde los años 80 del siglo pasado) con el liderazgo del sector privado (apoyado, no obstante, por el Estado), en el que los ciudadanos con menor poder adquisitivo —y que, por ende, no participan en el mercado inmobiliario— tienen poco que decir.

En el Santiago de hoy, las reglas del juego las pone el Estado en el nivel central, en el marco de un modelo económico capitalista de libre mercado y una Constitución política que data de la dictadura (a pesar de algunas modificaciones posteriores) y que, claramente, privilegia el derecho de los privados por sobre el bien común. No obstante, tal como lo demuestra Petermann (2006) y según hemos corroborado en el análisis presentado, el modelo económico y la preeminencia del sector privado parecen no ser los únicos responsables del crecimiento en extensión de la ciudad y, por ende, de sus consecuencias en la generación de riesgos.

Entonces, ¿qué tienen en común los tipos de gobernanza que se han sucedido en la capital chilena que pudieran explicar (con algunos altibajos) la voracidad de su crecimiento espacial? Al respecto, podríamos aludir a las características patriarcales de la sociedad chilena, como heredera de una cultura occidental europea que, en palabras de Maturana (2003), “valora la guerra, la competencia, la lucha, las jerarquías, la autoridad, el poder, la procreación, el crecimiento, la apropiación de los recursos, y la justificación racional del control y de la dominación de los otros a través de la apropiación de la verdad”. En tal sentido, poco importa quién esté en la cúspide de la pirámide, pues siempre habrá una relación jerárquica de autoridad, de querer avanzar sobre un territorio para dominarlo, subyugarlo y apropiarlo, y demostrar poder sobre eventuales competidores. Cuando la gobernanza funciona de esta forma, ni siquiera es necesario que el “padre” tenga nombre, que su apellido sea Estado o privado, pues las relaciones de dominación seguirán funcionando de la misma manera. Y, entonces, ¿es necesario un gobierno metropolitano? Pues bien, en una estructura patriarcal, un verdadero gobierno metropolitano sería visto como un competidor para el gobierno central, generándose una rivalidad y competencia entre “machos”,

lo que difícilmente podría ayudar a solucionar los problemas de la metrópoli. En tal caso, mejor dejar que los abuelos gobiernen, aquel matrimonio de Estado central e inmobiliaria, y que el padre (gobierno metropolitano) siga ausente o con una presencia mermada, consintiendo el sometimiento de la ciudad.

Pero, ¿debemos conformarnos con esto y seguir siendo espectadores de un crecimiento depredador del entorno natural y los suelos agrícolas, de la ocupación de áreas de riesgo, de la exacerbación de las injusticias, de la segregación socioespacial, de la contaminación ambiental y, en definitiva, de la disminución de la calidad de vida de la mayor parte de la población actual y futura de la capital chilena? Pues la respuesta es no, no estamos condenados a ello, aunque el quiebre de esta tendencia sí requiere de un esfuerzo consciente y mancomunado de la sociedad toda.

En efecto, cambiar la gobernanza de la metrópoli requiere de una determinación mayor a la de una modificación institucional o el cambio de un modelo económico (lo que no es poco decir...); necesita de un cambio cultural profundo, que lleve de una sociedad patriarcal a una matriarcal o “matríztica”, utilizando la conceptualización de Maturana. Realizar este cambio cultural significa, siguiendo a este autor, avanzar hacia una cultura de “participación, inclusión, colaboración, comprensión, acuerdo, respeto y coinspiración” (*Id.*, p. 33), es decir, se trataría de pasar de una gobernanza lineal, básicamente estructurada desde arriba hacia abajo, hacia una gobernanza sistémica o en red, ampliamente participativa, con interrelaciones en múltiples direcciones entre actores diversos, a quienes se incluye, comprende y respeta, con quienes se colabora, se empatiza y se busca acuerdo, explorando caminos creativos o innovadores hacia objetivos compartidos.

¿Cómo se logra este tipo de gobernanza? En primer lugar, es necesario que se tome conciencia de la importancia de generar un cambio en la forma en que se adoptan las decisiones en la ciudad, en la medida en que éstas afectan la vida cotidiana de todos sus habitantes, tanto actuales como futuros. En tal sentido, es importante considerar

las propiedades emergentes de los sistemas territoriales, es decir, aquellas características que los distinguen como sistemas complejos únicos y diferenciados, lo que también incidirá en su gobernanza. Un ejemplo de esto son los riesgos siconaturales que caracterizan al AMS, los cuales se han incrementado de forma irresponsable, mediante decisiones de los actores estratégicos respecto de planos reguladores y proyectos inmobiliarios, favoreciendo el crecimiento de la ciudad sobre áreas de riesgo, según se describió, y, por ende, ignorando las particularidades del entorno físico-natural de la ciudad. Así, en el contexto mencionado, un rol fundamental lo tienen las universidades, instituciones que realizan estudios de riesgos siconaturales y tienen autoridad intelectual e independencia para difundir los resultados de los mismos, no solo en instancias especializadas, sino también y de manera prioritaria hacia la ciudadanía, las instituciones gubernamentales en todos los niveles y, por cierto, hacia los actores privados que construyen ciudad (inmobiliarias).

En segundo término, es necesario conformar una instancia para establecer las políticas de la ciudad, así como para planificar y coordinar el desarrollo metropolitano, para lo cual proponemos la constitución de un Comité Metropolitano. Este Comité debe tener carácter autónomo y estar compuesto por miembros de organizaciones ciudadanas y universidades, las que propondrán a sus representantes, así como por profesionales independientes acreditados en temáticas urbanas, quienes podrán postularse directamente. El comité así conformado deberá coordinarse con las instancias gubernamentales (de todos los niveles) cuya acción incide en el territorio metropolitano. Esta entidad deberá formular las políticas concernientes a su territorio, liderar los procesos de planificación en el nivel metropolitano y autorizar el desarrollo de los grandes proyectos inmobiliarios, en concordancia con dicha planificación y los resultados de las evaluaciones ambientales que se debe exigir a los mismos. Todas estas tareas han de ser acompañadas por procesos participativos, que incluyan el diálogo, la concertación de intereses y otras formas de interacción horizontal para la toma de decisiones.

En tercer lugar, es fundamental que surjan y se consideren distintos organismos consultivos y deliberantes para interactuar con la ins-

tancia anterior, los cuales pueden reunir a organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, asociaciones de funcionarios públicos, organizaciones ciudadanas, asociaciones inmobiliarias, etc., con la finalidad de ampliar y enriquecer puntos de vista a la hora de tomar decisiones y buscar su legitimización. Esto va de la mano con el fortalecimiento de una participación ciudadana informada en las instancias de planificación territorial correspondientes, en las que se deberá privilegiar la concertación de intereses y el empoderamiento ciudadano de las iniciativas, para que exista control social sobre éstas. Ello implica también fortalecer la identidad territorial mediante programas específicos.

Finalmente, en términos de gestión pública local, se deberá incentivar la colaboración por sobre la competencia, a través de alianzas estratégicas entre municipalidades y en torno a objetivos comunes, como por ejemplo respecto de la reducción de riesgos de desastre, la preservación de los servicios ambientales del entorno natural o el desarrollo de la vialidad y los servicios sanitarios, en coordinación con las instituciones públicas y los actores privados que corresponda, así como con el Comité Metropolitano mencionado. Si bien existen algunas experiencias de alianzas estratégicas entre municipios en Santiago, amparadas en la Ley 18.695 sobre municipalidades, tales prácticas constituyen casos aislados entre las comunas más ricas de la capital, faltando incentivos para que se constituyan alianzas entre municipios más pobres. Al respecto, se podría seguir el modelo francés, según consideraciones de la OECD (2013) para las áreas metropolitanas chilenas, lo cual consistiría en la asignación de recursos públicos adicionales a las municipalidades que quisieran colaborar entre sí. Por supuesto, en Santiago, dicho estímulo se debiera diseñar para los municipios más pobres, considerando que los ricos no requieren de tales incentivos para colaborar.

En la medida en que las sugerencias expuestas se concreten, se debiera fortalecer la matriz de relaciones al interior de la ciudad, la cohesión social, el respeto mutuo y la coherencia de las decisiones en torno a una visión común de ciudad. De este modo, acabaría el sometimiento de una mayoría ciudadana a una minoría con poder, expirando el dominio de los ideales patriarcales de crecimiento, expansión territorial

y competencia por sobre los de justicia social, accesibilidad territorial y colaboración. En tal sentido, la vieja discusión y el rescate de la idea de un gobierno metropolitano solo podría ayudar a la gobernanza aquí propuesta, en la medida en que dicho gobierno se constituyera en una institución moderna descentralizada (más allá de la delegación de determinadas competencias), diseñada para tomar decisiones concertadas, facilitar los procesos de coordinación entre las distintas instituciones estatales y demás actores sociales, propiciar la transparencia y el control social de los procesos, la gestión de la información y el conocimiento, y la educación ciudadana.

Reflexión final

El enfoque sistémico para abordar cuestiones territoriales no es nuevo. Sin embargo, normalmente dicha perspectiva queda más bien en la esfera académica, sin traspasar de manera efectiva al ámbito de las decisiones públicas y privadas. En la planificación territorial tal enfoque se ha reducido a la “superposición” de capas de información geográficamente referenciadas, sin que exista un análisis mayor de las interrelaciones entre los elementos superpuestos, ni de sus dinámicas actuales y futuras. Incluso, cuando dichos análisis puedan estar bien realizados, ellos no son correctamente interpretados o simplemente no son tomados en cuenta para la toma de decisiones. Ello, junto con una planificación urbana diseñada más para sostener el negocio inmobiliario que para velar por el bien común, explica —al menos en parte— la poca efectividad de los instrumentos de planificación territorial en el control del crecimiento en expansión de la ciudad y en la reducción de los riesgos socionaturales, cuyo abordaje también normalmente solo es parcial y muy acotado en el tiempo y en el espacio, distando claramente de una visión sistémica.

Por otra parte, la gobernanza de los territorios metropolitanos se asume como un desafío de la institucionalidad formal, como si el arreglo de ésta fuese suficiente para moldear relaciones de poder arraigadas en la cultura, en la economía y en otros ámbitos de la esfera social. A

partir del título de este ensayo hemos querido llamar la atención precisamente sobre estos aspectos culturales muchas veces soslayados, tanto en el análisis de la gobernanza de un territorio como en las intervenciones sobre la misma, con lo cual los esfuerzos para modificar tendencias en este ámbito suelen resultar infructuosos.

Entonces, este ensayo es un llamado a cambiar el enfoque de la gobernanza metropolitana, de tal manera de comprenderla y abordarla en su complejidad, renunciando a recetas mágicas de aplicación universal, de carácter jerárquico-lineal, para reemplazarlas por la búsqueda de propiedades emergentes que definan al sistema territorial en cuestión y deriven en formas de gobernanza originales, inclusivas y tejidas en red.

Bibliografía

Doña, C. y Moya, C. *Migración, ciudad y desigualdad en el Gran Santiago*. Centre for Social Conflict and Cohesion Studies e Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Universidad Diego Portales, octubre 2017. [Consultada 29 de mayo de 2018]. Recuperada de: <https://www.coes.cl/opinion-migracion-ciudad-y-desigualdad-en-el-gran-santiago/>.

Galetovic, A. (2006). Una nota sobre cuánto mide Santiago, en Santiago: *¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?*, Apéndice A (pp. 523-535). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Harkness, A. (2018). Gobernanza en red e instituciones intermedias, en *Construyendo Gobernanza Metropolitana: El caso de Chile* (pp. 266-269). BID.

Heinrichs, D., Nuissl, H. y Rodríguez Seeger, C. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América latina: el caso de Santiago de Chile. *EURE*, 35(104), 29-46.

Hidalgo Dattwyler, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 33(98), 57-75.

Instituto Nacional de Estadísticas, INE, (Chile). *Datos censales 1952, 1960, 1970, 1982, 2002 y 2017*. [Consultada 7 de mayo de 2018]. Disponible en: www.ine.cl.

Maturana, H. (2003). *Amor y Juego. Fundamentos olvidados de lo humano, desde el patriarcado a la democracia*, 6ª edición. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Chile). (2018). Ley 21.073, *Regula la Elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Chile). (2018). Ley 21.074, *Fortalecimiento de la Regionalización del país*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (Chile); Instituto Nacional de Estadísticas, INE (Chile); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2018). *Metodología para medir el crecimiento urbano de las ciudades de Chile*. Santiago de Chile: Colección Monografía y Ensayos, Serie IX Ciudad y Territorio.

Miranda, C. (1997). Expansión urbana intercensal del Gran Santiago, 1875-1992. *Estadística y Economía*, 15, 77-104.

OECD. (2013). *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*. OECD.

Petermann, A. (2006). ¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994", en Santiago: *¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?*, Capítulo 8 (pp. 205-230). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Rodríguez Arranz, A. (2009). La Destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973- 1990), en A. Rodríguez y P. Rodríguez (eds.), *Santiago, una ciudad neoliberal* Cap. 2 (pp. 71-142). Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Histórico.

Rodríguez Seeger, C. y Ducci, M. E. (2006). La Descentralización en Chile: El peso de las tradiciones centralistas y autoritarias, en D. Restrepo, *Historias de Descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo* (pp. 571-614). Bogotá; Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigación para el Desarrollo.

Rodríguez Seeger, C. (2014). Planificación Territorial en Chile: ¿Utopía de un modelo?, en *Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, Capítulo 3 (pp. 182-198). Cuenca, Ecuador.

Rodríguez Seeger, C. (2016). Territorio y conceptos afines, en *Territorio y Sociedad*, material docente de circulación restringida. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Escuela de Ingeniería y Ciencias, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.

Rugiero de Souza, V. (2017). *El Estado y otros actores sociales en la reducción de riesgo de desastres, el caso del piedemonte de Santiago, Chile*. Santiago de Chile: Tesis para optar al grado de Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Rugiero Pérez, A. (1998). Experiencia chilena en vivienda social. 1980-1995. *Revista INVI*, 13(35), 3-87.