

ESTRUCTURA POLITICO ADMINISTRATIVA PARA LA PLANIFICACION URBANA EN CHILE

LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS

por Patricio Alzamora K.

INTRODUCCION:

En el número correspondiente a Junio de 1966 de esta misma revista, a través de un artículo titulado: *¿Pueden los Gobiernos Municipales Planificar el Desarrollo de sus Comunas?*, se ha ofrecido a los lectores una visión fugaz sobre la crisis del gobierno municipal chileno —responsable del control del desarrollo urbano— y su posible superación a través del uso de técnicas de planificación del desarrollo. Dos alcances sobre eso. Se planteaba allí que una reestructuración administrativa, no sólo del nivel local sino también del central no podía ser más urgente. Sostenía a ese juicio una gama de ejemplos que probaban la ineficacia de la gestión administrativa técnica de la actual estructura. Se reconocía sí, la ya tradicional eficacia política de la administración pública. Es precisamente por eso que las proposiciones se orientaron, en general, a lograr un paulatino mejoramiento técnico a través de acciones políticas.

De ahí deriva el segundo alcance. Se considera a la planificación como instrumento adecuado para disminuir la incertidumbre ante la toma de decisiones políticas. Lamentablemente el uso que se hace de ella con ese fin es muy restringido. Más bien ha servido para emitir juicios técnicos sobre problemas también técnicos, lo que está muy bien, pero aquéllo que es fundamental, el cambio de estructura, no se ha realizado. Por lo menos con la velocidad necesaria. Una posibilidad

es que no haya existido voluntad de aplicar el instrumento. Otra, que se carezca de los recursos humanos capaces de afrontar las dificultades que tal empresa entraña.

Y este artículo versará en estos saberes pese al riesgo de obtener reducidos lectores por ser considerado extemporáneo, por lo menos a través de su título. Extemporáneo por contar con todo un Ministerio *ad hoc* de tan reciente data. Con una Oficina de Planificación Nacional provista de agencias regionales y adscrita al más alto nivel: la Presidencia de la República. Con la creación de los Consejos de Administración Provincial, reemplazantes de las Asambleas Provinciales configuradas en la Constitución Política del Estado y con la Programación del Desarrollo Comunal funcionando. Está todo, todo lo que el más exigente administrador pediría crear. Es por ello que se ha aventurado la opinión de una posible crisis de hombres paralela a una sobre crisis de sistemas.

HACIA UNA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PARA LA PLANIFICACION URBANA

En el campo general de la administración no se encuentra una teoría convencionalmente aceptada. No por falta de fundamentos, que los tiene desde antiguo, sino por la amplitud de su esfera de acción. No por ser menos amplio el campo de lo urbano, conduce a intentar desarrollarla aquí. Es más bien un problema de urgencia. El crecimiento y consolidación de estructuras urbanas insatisfactorias plantea la necesidad de buscar con ahinco los caminos institucionales que contribuyan más efectivamente a dar soluciones a esta problemática que se agrava día a día (1).

Si se acepta que la ciudad y la vida urbana son la concreción más alta del espíritu societario, se dá por descontado que existen principios de unidad entre los individuos y que en su conjunto se denominan Bien Común. Vale decir que cada persona busca en la convivencia social el medio para alcanzar sus objetivos de verdad, bien y belleza. La sociedad entonces, busca el perfeccionamiento de todos sus miembros en todos los aspectos de su vivir temporal y trascendente. Dentro de la sociedad política co-existen las más diversas actividades que conforman cada una su bien común particular. Por otra parte, los valores y normas del bien común global se ven afectados por distintas actitudes tendenciales en cada individuo frente a su concepto de perfección. De ahí que se produzcan disparidades y conflictos frente a una definición del bien común global, a los medios que deben utilizarse en su consecución y al rol de cada individuo frente al bien común, a la utilización de los medios y al cumplimiento de las normas.

La sociedad ha delegado estas tareas en una autoridad: el Estado, que ejerce su función mediante la acción de gobierno. Esta debe producirse en tres planos con justicia y eficiencia y fundamentalmente en tres niveles: central, regional y urbano. Los planos de acción se refieren a conciencia del fin y sus exigencias, asignación de roles y utilización de instrumentos, esto es acción legislativa; voluntad de conseguir el fin planteando sus exigencias a las bases, acción ejecutiva; y corrección de las infracciones dadas las imperfecciones de las bases, acción judicial. Si hubiera perfección en la vida política de las bases y es esta la función básica del Estado, éste se haría inútil. Puede, además, no ser legítimo al no resultar efectivamente portador de la conciencia y voluntad de sus representados en cuanto a los planos que se han anotado. En este caso asiste a las bases pleno derecho a sustituirlo.

Las organizaciones de base son funcionalmente dos: la familiar y la laboral y todos los individuos pertenecen a ambas en una doble relación, cada una con fines específicos en la conciencia y voluntad individual y colectiva. Conciencia que se traduce en la aprehensión que un sujeto hace de un objeto al transformarlo en objetivo e intentar su conocimiento. La sistematización del conocimiento material de la realidad tras la búsqueda formal de la verdad, es lo que constituye la ciencia. La voluntad de perfección, a través de la satisfacción de sus tendencias, conduce al individuo y la sociedad a la transformación del objetivo en utilidad y/o belleza, estos son los fines técnicos y/o estéticos. Se tendría entonces el esquema: ciencia, realidad-verdad; técnica-arte, transformación útil-estética. La transformación debe realizarse por cuanto no se encuentran en la naturaleza, ni en la sociedad misma, los elementos necesarios para satisfacer las progresivas necesidades individuales y colectivas. La relación entre medios y fines o funcionalidad, además de la conciencia que incluye, requiere de eficiencia. Para ambas se precisa de racionalidad, específica en cada caso y sustancial en el todo y de mora! que regule el paso de la actualidad a la idealidad: lo que se es a lo que se debe ser.

Ciencia, moral y técnica-arte esto es: medios, fines y fines intermedios, al traducirse en acciones concretas frente a la realidad deben sintetizarse. Esto produce conflictos al intentar armonizar las diferentes ideologías yacentes en la sociedad. Se recurre a la doctrina que en su normatividad teórica, absoluta, reduce los conflictos ideológicos de las otras disciplinas, conduciendo a la armonía en lo concreto basada en el fin último. Esta transferencia de la teoría a la práctica concurre a un problema fundamental. Las técnicas y la estética al satisfacer las tendencias del ser individual y colectivo, le utilizan como agente. De aquí que lo genuino en la acción útil y estética es su dimensión humana que conduce a la perfección individual sin menoscabo de la autorrealización y la libertad. Y es precisamente este criterio que autoriza al individuo para elegir entre diversos fines intermedios, lo que conduce al establecimiento de prioridades para su consecución. A pesar del desarrollo alcanzado por el pensamiento filosófico frente a la Teoría de los

Valores y el del empirismo frente a la Escala de Urgencias, esto es bastante complicado. De ahí que se produzca el proceso de unificación ideológica de los individuos en grupos de interés. Estos, como sujetos institucionalizados, realizan presiones sobre el Estado, con el fin de obtener su apoyo para imponer sus prioridades.

El Estado cuyo poder evoluciona e involuciona según los aspectos de la realidad que rodean sus propios objetivos de bien común global, tal como el de los grupos frente a los particulares y contingentes que les son propios, moviliza, ante las presiones, su capacidad de dictar normas, crear organizaciones y utilizar sus recursos propios e inducidos por su poder de persuasión, los que canaliza hacia aquellos objetivos que conciben con su doctrina. Su acción, tiende, en general, no sólo a crear instrumentos para ejecutar, sino también para controlar y en la medida que la labor se va haciendo más compleja y su participación más activa, se hace necesario un proceso de planificación para distribuir los esfuerzos en forma racional y equitativa, de acuerdo, naturalmente, a su ideología, política y estructura. Supuesta la aprobación de los fines viene la utilización de los medios. Estos, dadas las características del sistema, son de uso alternativo. Nuevamente se tiene un motivo de conflicto y este es el campo propio de la política como acción concreta derivada de una ideología y de su doctrina. El proceso de la política es el más complejo de los revisados hasta ahora. No lo es tanto en su formulación, dada la existencia de una escala de factibilidad para cada proposición alternativa e instrumentos para concertar la acción en todos los sectores y niveles. Lo es por la dificultad de precisar sus efectos, todos los cuales —al menos teóricamente— deberían colaborar al bien común. El conocimiento, la habilidad técnica y artística y las mismas normas morales se encuentran aquí ante la conjuntura.

Sucede que, ante la movilización de instrumentos por el Estado, determinados individuos y sus organizaciones reaccionan con un comportamiento o una agregación de comportamientos esperados. Pero la operación realizada repercute en otros a los cuales no se orientó intencionalmente la acción. Sea como efecto derivado de la reacción de los primeros o porque se impactó efectivamente a otros entes sin haberlo previsto. Estos cambios de conducta, esperados o no, se expresan en cambios generalizados en las variables físicas y en el proceso social como un todo, lo que constituye la respuesta a la acción realizada y provoca nuevas acciones, tanto de los grupos de interés como del Estado. Este es el proceso de desarrollo histórico de una comunidad determinada. Si se considera que cada acción de los grupos, que buscan implementar diferentes objetivos simultáneamente, está produciendo transformaciones constantes en los medios urbanos, regional y nacional, interinfluyéndose y condicionando sucesos posteriores, se visualiza la importancia de los instrumentos jurídicos y administrativos y los métodos de aplicación, control y evaluación con que el Estado cuenta para traducir sus políticas en planes, programas y proyectos. (2).

La racionalización de la funcionalidad política, esto es, adecuación de los medios para alcanzar fines globales —y es el caso urbano— precisa de planificación por la complejidad del proceso y la creciente participación del sector público en él y desde luego, para disminuir la incertidumbre en la adopción de decisiones determinantes de la acción, como sistematización metódica en el uso de operaciones instrumentales. Es la fórmula de prever-proveer-actuar que caracteriza toda acción humana racional, para definir y medir objetivos, compatibilizar medios y fines en su dimensión espacio-temporal concreta, disminuyendo períodos de interferencia que es el lapso en que los medios permanecen desocupados. De ahí la lógica en el uso de planificación en la acción de gobierno en su primera etapa administrativa.

¿Qué significa planificación para el caso urbano?, aparte de sus usos tradicionales como estudios técnicos para enfrentar cambios esperados, originar cambios deseados y prevenir cambios indeseables en la estructura urbana. Significa contribuir a una auténtica descentralización administrativa que incorpore los mecanismos operativos regionales y locales al sistema nacional de planificación —medida evidentemente política, camino para alcanzar una descentralización también política, lo que favorecería, sin duda, el desarrollo regional— activando la acción en el lugar mismo de generación de los conflictos urbanos; introduciendo recursos locales, humanos y materiales, actuales y posibles a la obra del desarrollo; asegurando su funcionalidad; eliminando deficiencias en la formulación del financiamiento de planes y posibilitando la integración económica y regional en dichos planes de desarrollo.

Sigue a la etapa de *Planificación*, en la primera parte del proceso administrativo, la de *Organización*, esto es, la formación de la estructura político-administrativa que realizará las distintas funciones de la acción de gobierno en la materia. En el nivel nacional debe combinarse la acción de una Oficina de Planificación Nacional y Oficina del Presupuesto con la de la Organización para el Desarrollo Urbano; se fijará así una doctrina para la asignación de los recursos sociales, de la cual se desprenderán políticas generales de desarrollo urbano en sus aspectos geo-políticos, geo-sociales y geo-económicos, otros físicos y estéticos y las bases de organización para operar el sistema en los niveles regional y local. En cuanto a estudios se precisará de unidades de investigación de mercado y de investigación de normas técnicas, administrativas y legales. Otras unidades indispensables serán las de programación, ejecución y control y evaluación. Recordando que los programas de desarrollo urbano se ejecutarán, tanto en áreas construidas, como en la apertura de nuevas áreas, conviene separar la unidad de ejecución en dos a cargo, cada una, de dichas funciones. La primera tendría aspectos de expropiación, conservación, rehabilitación y remodelación urbanas. La segunda los de reserva, adquisición, urbanización y dotación de servicios y equipamiento de terrenos.

Luego de una doble etapa, por una parte, de *Asesoría a los Eje-*

cutivos en materias especiales y de *Entrenamiento del Personal*, por otra, termina la primera parte del proceso con la etapa de *Dirección*, que es la función continua de toma de decisiones de acuerdo a políticas específicas para cada aspecto del desarrollo social, económico y físico, en forma de órdenes generales, instrucciones y conducción de la marcha de la organización. Se detallarán, entonces, las políticas a desarrollar por la organización de acuerdo al esquema planteado.

Las políticas de desarrollo social comprenderían, entre otros, los aspectos siguientes: A) Mejoramiento de las Condiciones Habitacionales, como realización de soluciones prácticas para las deficiencias en materia de habitabilidad que se constaten por barrios, en cada localidad y por región, como labor conjunta de juntas de vecinos, municipalidad, oficina regional de planificación y organización nacional de urbanismo y vivienda; B) Dotación de Equipamiento Social, como realización de soluciones para las deficiencias en materia de servicios de utilidad pública e infraestructura social, que se constaten por áreas y organismos reseñados en el punto anterior, y C) Integración Social, como acciones destinadas a recrear un medio transferencial positivo general en la comunidad, incorporando integralmente los recursos humanos a la realización del desarrollo a través del fomento de organizaciones voluntarias locales y un adecuado tratamiento de políticas económicas y físicas.

Las políticas de desarrollo económico comprenderían, entre otros, los siguientes aspectos: A) Promoción de la Base Económica Local, como inventario general del patrimonio y recursos actuales y posibles de la comunidad y la comuna; análisis de sus medios de producción y hábitos de consumo y características del mercado y del empleo, con el fin de vincularlos en un eventual programa del sector público y de los particulares orientado hacia la programación del desarrollo urbano-regional integrada; B) Política Fiscal, como evaluación de los resultados de esa política y de sus modificaciones posibles para que sirva de orientación, fomento y control del desarrollo urbano-regional, y C) Política de Valoración, como normas técnicas, administrativas y legales que posibiliten la apropiación social del mayor valor adquirido por las propiedades particulares a causa de mejoramientos realizados por terceros en el proceso de desarrollo urbano.

Las políticas de desarrollo físico comprenderían, entre otros, los aspectos siguientes: A) Política de Uso del Suelo, como estudio y asignación de uso e intensidad de uso y rendimiento de la tierra urbana y rural que permita un desarrollo integrado del sistema social y de las estructuras económicas y físicas, de acuerdo a unidades funcionales que faciliten la administración política y la prestación de los servicios de utilidad pública; B) Normas de Diseño, como especificaciones de las características técnicas y estéticas que deben cumplir los edificios públicos y privados, las instalaciones de servicios y los sistemas de circulación y transporte, para conformar espacios de uso público unitarios, asegurando su funcionalidad y rendimiento y la seguridad colectiva, y

C) Renovación Urbana, como decisiones que, de acuerdo a los puntos anteriores, afecten a las áreas urbanas y rurales en cuanto a ser objeto de habilitación, rehabilitación, remodelación, erradicación o congelación, según los casos.

La segunda parte del proceso administrativo se inicia con la etapa de *Información* para lograr, primero, el conocimiento de las mutuas labores entre tantos y a veces tan dispares organismos que se ocupan de la planificación urbana. En segundo lugar deben conocerse los objetivos de la organización, que corresponden en lo político a la decisión expresada por los ciudadanos en las urnas electorales y ya en su desarrollo particular, al proceso continuo de toma de decisiones. Para estos efectos es preciso un acabado conocimiento de las aspiraciones de la comunidad y de sus reales y potenciales medios para satisfacerlas, por una parte y por otra, del medio nacional en sus aspectos de desarrollo urbano. Para lograr lo primero se requiere del funcionamiento de corporaciones de desarrollo local, integradas por vecinos y la participación de programas de desarrollo local y de la existencia de organizaciones intermedias entre la comunidad y el Estado, que garanticen la comunicación entre los niveles local, regional y nacional y la actividad política local como defensa contra eventuales abusos o desviaciones del poder central.

Respecto de lo segundo, conocimiento del medio nacional en sus aspectos de desarrollo urbano, puede lograrse con la cooperación de las mismas entidades señaladas en el párrafo anterior, que mantengan una corriente de información actualizada sobre las micro-regiones y los planes reguladores en cuanto a su expediente urbano. Los estudios de preinversión realizados, pueden ser periódicamente actualizados por los funcionarios municipales, con lo que se tendría información suficiente para planificación urbana. Es conveniente centralizar la información para establecer un sistema unificado de estadísticas adecuado a las necesidades de la planificación —que difunda datos actualizados, y reciba las sugerencias provenientes de todos los niveles— para servir a los estudios de preinversión y a la generación de proyectos. De este modo se tendrá a la esfera de realización, bien compenetrada de su realidad, para informar al nivel de toma de decisiones del efecto de las acciones realizadas, de los recursos que la comunidad está empleando y de los que, con ciertos estímulos, puede incorporar más adelante. La administración central, informada tanto de las realidades locales como de las disponibilidades nacionales y de algunas bases teóricas indispensables, podrá aplicar operaciones instrumentales fundamentadas en estudios de factibilidad, en prioridades técnicas y socialmente establecidas o por emergencias y con alternativas en el uso de combinaciones de recursos, que redunden en logros efectivos.

La segunda etapa de esta parte: *Colaboración*, requiere que todo el personal esté imbuido del bien común particular de la organización, de sus medios y sus normas, así como el bien común global de la sociedad. La tercera etapa: *Coordinación*, producto sublimado de las anteriores, requiere de aspectos técnicos de programación que la convierten

en la más compleja de esta parte, ya que consiste en el funcionamiento armónico de todas las entidades que participan en el proceso de desarrollo urbano. La última: *Integración*, que es el funcionamiento acorde de la organización con las que controlan el resto de las actividades del Estado y en este caso, con toda la actividad nacional, es la que guía las dos etapas que configuran la tercera parte del proceso administrativo. La primera de ellas, *Presupuestos*, se refieren a la distribución propiamente tal de los recursos y a su contabilidad y control. La segunda: *Control*, es la verificación de los resultados de cada actividad y de la forma en que se realizaron, esto es, constata la respuesta de la realidad frente a las acciones del Estado.

Las partes y etapas señaladas al exponer una teoría administrativa para la planificación urbana son lógicas y no cronológicas, de ahí que puedan desarrollarse simultáneamente y en un lapso mínimo previo a la acción para la cual la organización ha sido creada: la planificación del desarrollo urbano.

Con el marco de referencia recién trazado se harán las constataciones que sean pertinentes para orientar las apreciaciones finales de este trabajo y sus conclusiones. Cualquiera consideración que se haga sobre la legitimidad del Estado debería basarse, en todo caso, en apreciaciones sobre el funcionamiento de la democracia, que es materia de otra obra. Luego las referencias incluirán solamente a la organización institucional existente, sus objetivos para el desarrollo urbano y los medios que se utilizan para el fomento y regulación del proceso.

EXAMEN CRITICO DE LA ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA EXISTENTE PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO

El examen crítico de la actual estructura administrativa para la planificación urbana en Chile, no intenta detallar las tareas de la organización, dada la abundancia de literatura sobre el tema (3). Interesa, en cambio, analizar el funcionamiento de la estructura frente a las labores que se le propusieron. Al enunciarse los puntos básicos del programa de gobierno en estas materias (4), se señalaba que: varios países de Europa Occidental, del Medio Oriente y Africa, "han resuelto su problema habitacional mediante un Ministerio especializado". No es posible pensar que en Chile, ese o cualquier otro problema de magnitud similar, pueda resolverse por el ministerio de crear una organización que se ocupe de él —salvo, claro está, el de la plétora profesional. Lo único posible es que una situación determinada se reconozca como problema y se arbitren los medios para intentar solucionarlo o por lo menos —especialmente en el caso de vivienda y desarrollo urbano— atenuarlo.

Para determinar un crecimiento armónico de las ciudades se ha previsto elaborar y proponer planes nacionales de desarrollo y renovación urbanos, respectivamente por la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano y la Corporación de Mejoramiento Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Lamentablemente estos instrumentos no podrán ser tratados por cuanto no han sido suficientemente difundidos. Por la misma razón, tampoco la Política Nacional de Desarrollo Urbano a formular por el Ministerio y que es la base de coordinación para la ejecución de Programas Comunales de Desarrollo y Planes Reguladores, a realizar por las Municipalidades.

Se ha contribuido a la descentralización administrativa, mediante la capacitación de técnicos y funcionarios municipales. Esta acción se estima la más positiva efectuada en favor de un desarrollo urbano satisfactorio hasta la fecha; permitirá la ejecución y administración de planes y programas de desarrollo y control comunales por parte de los organismos de programación local, así como la actualización de los preinversionales realizados y más adelante, su misma ejecución con asesoría técnica y económica central, si aún fuese necesario (5).

Esa certidumbre constituye sólo una esperanza, ya que no existen indicios de que los estudios metropolitanos de preinversión, vayan a ser ejecutados por las Oficinas del Plan Intercomunal existentes, aprovechando sus años de experiencia e información acumulada y de paso, dotarlas con equipos interdisciplinarios siquiera por un período.

El ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu), se relaciona con la Oficina de Planificación Nacional (Odeplán) y la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en cuanto que el segundo nombrado calcula el modelo global de cuentas nacionales en el cual un sector es vivienda y edificación y también la matriz de insumo-producto del mismo. La Dirección del Presupuesto le proporciona los medios de pago de acuerdo al modelo y los asigna de acuerdo a los programas de inversión de los organismos ejecutores del Minvu. A la Oficina de Estudios Preinversionales, a cargo de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, concurren, también, representantes de los dos organismos señalados y de las demás Direcciones de Planificación del Ministerio (6). Tanto el Minvu como Odeplán han trabajado en la identificación de polos de desarrollo urbano-regional. Esto no garantiza una relación por cuanto el tema se trata en forma diferente (7), aunque la base parece ser la misma (8).

Con esto se han confrontado las etapas de Planificación, Organización y Dirección del esquema teórico. En lo que respecta a las etapas de Asesoría a Ejecutivos y Entrenamiento del personal, se supone que se habrán cumplido a través de los canales corrientes. Contratación de expertos y asesores chilenos y extranjeros, asistencia a seminarios nacionales e internacionales, cursos graduados de capacitación, distribución de literatura especializada, etc. Esto supone que el personal tiene interés y facilidades en y para asesorarse, capacitarse e informarse.

No se pretende que la existencia del Ministerio resuelva los conflictos urbanos. Se esperaba, sin embargo, que un organismo ágil y dinámico, lograra promover el interés de las comunidades por su destino urbano. Es posible que la petición expresa y justificada de Oficinas de Programación Local por parte de las Municipalidades, signifique una apertura de éstas hacia el objetivo. Pero, ¿cuántas cuentan con dichas Oficinas? Es básico difundir políticas claras de desarrollo urbano y que éstas sean comprendidas por la comunidad que es, al fin y al cabo, quién realiza el proceso. Esas políticas orientarían, no sólo las inversiones del Estado, sino toda inversión en obras de desarrollo urbano que ocurra en el país. Esa complementaridad que disminuye el desperdicio, es lo que se esperaba propiciara un organismo central de planificación urbana.

Una política de tierras que impida, por una parte, la localización inadecuada de poblaciones que así pierden su valor rápidamente, perjudicando a los grupos de menores recursos (9) y que la plus valía siga beneficiando a los de mayores posibilidades por otra, no puede ser más necesaria. Esta crítica, formulada desde hace unos diez años a la Corporación de la Vivienda, junto con la que dice relación con estándares técnicos para los materiales de construcción y su colocación en obra, debe, lamentablemente, reiterarse.

Convencionalmente se acepta que la información constituye el insumo básico de la planificación, ya que es lo que permite a la organización saber por qué, qué cosas, para quién, dónde y cómo debe realizar su acción. La primera interrogante determina sus objetivos, las demás sus metas.

Para estos efectos se cuenta con las informaciones censales y otras estadísticas por muestreo. Las distorsiones en la interpretación de esa fotografía que no da una imagen real en claros y oscuros del instante, sino un promedio entre éstos y aquéllos y con su característica aberración de bordes, no pueden constituirse en reflejo de una realidad social dinámica. Por otra parte, las informaciones comunales y micro regionales de los aspectos físicos y económicos del desarrollo, se encuentran muy atrasadas. Los expedientes urbanos existentes son antiguos en su mayoría, el Inventario de Obras Públicas no es confiable. ¿No existe siquiera un plano de todo Chile a una escala adecuada para planificación urbana, actualizado y disponible!

Como ejemplo de esta orfandad de conocimientos, se tiene un documento de reciente publicación que establece coeficientes socioeconómico de prioridad comunal, con indicadores agregados por comunas referidos a Santiago (10). Los datos son censales o provenientes de realidades también estáticas y pretéritas, salvo el Impuesto a las Compraventas que, al poseer un efecto de "cascada", será siempre un mal indicador, tal como cualquier impuesto de los llamados retenidos. Si bien los indicadores absolutos no son muy confiables en sus datos originales, los relativos, para el caso chileno y referidos a la Capital, desconocen la existencia de relaciones inter centros poblados muy signifi-

cativas en buen número de casos. La distinción entre urbano y rural, relevante en la formación del índice, lo deforma por el hecho de que los distritos censales se establecen antes del Censo, hecho que además oculta la proximidad entre centros poblados de distintos distritos, ya que esto no se evidencia en las cifras. Tampoco la existencia de zonas de influencia y áreas de recursos en cada centro. Faltan, además, a la lista las comunas siguientes: Olmué, Isla de Pascua, Lolol, Máfil, Los Muermos, Llanquihue y la Antártica. También separar La Reina de Ñuñoa.

Como el proceso electoral local presenta, en general, la anomalía de no estar referido a programas comunales y las consultas populares son pocas o inexistentes, no se puede concluir de allí juicios estrictos sobre las condiciones locales. Sin embargo, con la incorporación a la estructura municipal de oficinas de programación, se espera obtener la información necesaria a través de su labor de investigación y análisis (11). Es claro que no se puede esperar frutos todavía de la implantación de este sistema, por cuanto su inclusión en una estructura tan rebasada por el progreso de otras, llevará tiempo.

Vista la carencia de información, se hace necesario sistematizar elementos de pensamiento que exploren las causas por las cuales los hechos urbanos se producen y los factores que rodean tanto causas como efectos, extrayendo de allí los principios para concebir y desarrollar objetivos y metas que puedan aplicarse a casos ubicados concretamente en el espacio y en el tiempo.

Es sabido que las múltiples variables que intervienen en el desarrollo urbano son difíciles de aislar e imposibles de experimentar. Las experiencias realizadas en base a la observación directa y a la información que se ha podido coleccionar, si bien no permiten formular reglas exactas, dan una perspectiva para diseñar operaciones que den resultados en la práctica o por lo menos se aproximen lo suficiente a lo esperado. El acervo de investigaciones universitarias constituyen la base para establecer los objetivos que con mayor ocurrencia se dan en las organizaciones que se ocupan del desarrollo urbano.

Se pretende un funcionamiento ordenado de las diferentes actividades que se realizan en un centro poblado, con un máximo beneficio social y el mejor nivel de habitabilidad posible para sus habitantes y el de otros que de él dependen. Se supone entonces, que los objetivos tenderían a favorecer aquellos hechos básicos y permanentes que han determinado, a través de la historia, la asociación de hombres en ciudades. A saber: a) propiedad y uso permanente de la tierra y otros medios básicos de producción y servicios por parte de la sociedad territorial; b) diversificación de la oferta de empleo, dentro de cierta especialización producida por las ventajas comparativas en diferentes regiones en términos de producción, que asegure la disponibilidad de bienes y servicios en calidad, cantidad y precio acordes con los ingresos que la comunidad recibe por su trabajo, y c) existencia de una autoridad social representativa de la comunidad que cumpla las funciones políticas de

solución de conflictos de interés surgidos entre la autoridad y sus representados y entre ellos mismos, para conservar los sentimientos de solidaridad comunitaria y propender a su perfeccionamiento y las funciones de administración de los medios de producción y servicios básicos de la comunidad. Planteado desde el punto de vista del país no bien tecnificado, se asume que estos objetivos propiciarán el desarrollo social, económico y físico y la racionalización administrativa. Esto involucra necesariamente la puesta en marcha de todas las localidades, de organismos municipales de programación, como los que ya existen en algunas comunas, que incorporen recursos humanos y materiales a la obra del desarrollo.

Ahora bien, para informar las metas del desarrollo urbano se tiene la imagen de la realidad urbana que experimenta cada cual a diario, que es transmitida cada tanto por la prensa, por la literatura especializada y en fin, por todo el mundo. Esta visión poco feliz de la cultura urbana nacional, americana y también mundial, conduce a varias interrogantes. ¿Hasta dónde son culpables los urbanistas de tal realidad? ¿Y el Estado? En Chile, como en buena parte de los países del área geográfico-económica del subdesarrollo, los habitantes tienden, por una parte, a desconfiar de su gobierno y por otra a esperarlo todo de él. Es así como el movimiento comercial, la estructura de la producción, del intercambio y del consumo y las iniciativas privadas de todo tipo, tienden a realizarse al margen de la acción del Estado, cuando no subrepticamente. Por otro lado no se coopera, siquiera cuidando el patrimonio colectivo o por lo menos no destruyéndolo. La abulia de muchos individuos, por falta de conciencia de su propia valía política, lleva a pensar en una incomunicación entre el individuo y el Estado, por falta de estructuras intermedias eficaces, lo que afecta la participación de todos los miembros de la comunidad en la realización del bien común y de su propio destino social. Frente a esto se tiene aislada una meta fundamental que es el lograr el trabajo integrado de todos los actores del desarrollo urbano. De este modo, si la iniciativa privada no se deja ayudar o corregir y sólo entonces, la organización debe actuar por suplencia hasta lograr la participación integrada.

La organización deberá abocarse, además, a los resultados de políticas erradas cuyos efectos comienzan a ser visibles. El cinturón habitacional que rodea casi totalmente a Santiago centro, compuesto de construcciones cuya vida útil terminó hace tiempo y por nuevas construcciones cuya calidad es bien precaria —rápidamente rebasada por la creciente extensión urbana— quedarán en breve en ruinas ¡una faja de miseria en medio de la ciudad! Esto sumado a las asombrosas densidades que se permiten, al desorden en las instalaciones industriales y a la carencia o mala distribución del equipamiento colectivo y los servicios que organicen barrios autosuficientes, presentan en su conjunto una perspectiva muy oscura (12).

A menos que se establezcan metas de acuerdo a las políticas enunciadas anteriormente u otras que la organización juzgue más con-

venientes, la congestión del centro aumentará, las dificultades en la dotación de servicios de utilidad pública, en comunicaciones y telecomunicaciones se agravarán. Y este es el destino de todas las ciudades por el característico monocentrismo de sus estructuras que concentra tensiones en sus habitantes y conduce a la pérdida de sus aspiraciones por la rutina a que se vé sometido, redundando en la falta de cariño del habitante por su ciudad (9). Cada día la población se hace más y más urbana, ora como migrantes definitivos ora como adquirentes de una cultura urbana en las regiones. El crecimiento vegetativo de la población es de alrededor de 2,5%; un promedio del crecimiento urbano es de 7% y el crecimiento urbano marginal alcanza 15% (13). Si se acepta que, por esta causa, el desarrollo urbano tienda a igualarse con el desarrollo global, se tiene la visión concreta del subdesarrollo. Esta tendencia a la urbanización es aneja al desarrollo histórico del país. El impulso urbano del conquistador, la transferencia de su realidad al nuevo contingente y especialmente a Chile, que ya contaba con caseríos indígenas consolidados y la corriente movilización de mano de obra que experimenta al país cada vez que se incorporan nuevos recursos al sistema, confirman la aseveración (14).

Esbozadas las metas urbanas se verán, esquemáticamente, las pertenecientes a los otros niveles: regional y nacional. En el nivel regional de desarrollo de intercentros poblados que conforman sistemas ecológicos integrados, las metas tenderían a favorecer y conservar asociaciones bi o multilaterales de administración de medios de producción de bienes y servicios básicos, especialmente aquéllos que facilitan intercambios de todo tipo, a la formación de sistemas financieros rotatorios y a la mantención y operación de bienes nacionales de uso público. La coordinación entre planes de desarrollo nacional-sectoriales con los del nivel de realización, —la labor más significativa del nivel regional— plantea como meta el integrar las respectivas acciones sin perjuicio de la libertad en ellas que es, muchas veces, condicionante en su eficiencia. En el nivel nacional la meta más interesante es la de encontrar el grado de descentralización con que operará el sistema. También se intentaría el mejor funcionamiento de los canales de información de modo que se asegure la efectividad de las orientaciones y la ascesión de modo que se asegure la efectividad de las orientaciones y la asesoría técnica y financiera que el gobierno central proporcione a los otros niveles.

En esta reseña sobre aspectos de Información, utilizada para aislar objetivos y metas, se han incluido las etapas de Colaboración, Coordinación e Integración, planteadas en la teoría expuesta. Las dos últimas etapas: Presupuestos y Control, vedadas al observador foráneo, quedarán sin tratar.

En lo atingente a los medios de planificación y control del desarrollo urbano: Planes Reguladores y Estudios Preinversionales. Con ambos instrumentos se podría sintetizar uno. Los primeros establecen una imagen hipotética de la estructura urbana futura a 15 o 20 años. Pese a los avances de la estadística y la probabilística resultan incom-

pletos por su filosofía de control funcional y esteticista, ambas dudosas, sin considerar la iniciativa inversora del Estado como estímulo y orientación de las particulares y municipales. Son restrictivos por su complejo sistema de tramitación y apelaciones que entorpece iniciativas desarrollistas. No contienen plazos para la realización de las obras que consultan, tampoco su financiamiento. Los preinversionales fallan fundamentalmente por su falta de metas urbanas específicas conformadoras de ambientes de vida. No han coincidido todos con la instalación de Oficinas de Programación en las áreas estudiadas, tampoco todos se han realizado, como estaba previsto, en el área misma y con participación de la comunidad. Por último, son de tal volumen y complejidad, que el período que media entre la obtención de datos y la difusión del estudio y su aprovechamiento por los potenciales usuarios, es demasiado largo, lo que invalida algunas de sus proposiciones.

Una falla común a ambos instrumentos es la carencia de un organismo capacitado para administrarlos. Otra, es una paradoja. Los primeros, financiados por las municipalidades, cuando se logran hacer, es con presupuestos mínimos que no permiten realizar estudios demasiado acabados. Los segundos, financiados por el Estado, por su buena dotación presupuestaria, exigen estudios tan sofisticados que lo hacen utilizables sólo por un reducido grupo de iniciados. Pese a los vacíos y otras fallas anotadas, hay que tener presente que estos instrumentos han logrado desde hace muy poco tiempo ser convencionalmente aceptados y que es lo único con que se cuenta para orientar el desarrollo urbano, salvo los Planes Intercomunales y la legislación urbana, sobre la cual se ha visto la necesidad de unificarla en un Código de Urbanismo que, desprovisto del detalle —materia de reglamentos u ordenanzas locales— oriente y facilite la labor de planificación.

Conclusiones

Si se considera el programa de Gobierno respecto a la construcción de 60 mil viviendas por año, esto es 6,6 viviendas por 1000 habitantes y cada vivienda vale un promedio de 10 veces el Producto Geográfico Bruto por habitante, la inversión significa un 6,6% del PGB total, sin contar la urbanización de terrenos y la dotación de equipamiento. El año de mayor inversión, 1965, se alcanzó una inversión de 5,5% del PGB, servicios incluidos. Esto corresponde a un 30% aproximadamente de la Inversión Geográfica Bruta. Felizmente el programa ha sido diferido ya que, aún así, la inversión del sector ha afectado negativamente la inversión en sectores productivos (15). Es así como los modelos sectoriales —que producen racionalidad en las inversiones del propio sector— suelen perjudicar la racionalidad de la economía como un total.

Los sistemas combinados de plan nacional-sectorial con planificación urbano-regional, no están aún suficientemente afinados; de

todos modos no se justifica, para la época y lugar, crear Ministerios Sectoriales, a menos que se trate de organismos exclusivamente ejecutores. Centrales de documentación estadística, institutos de investigación, instituciones de planificación y presupuestos, organizaciones locales, etc., existen desde antiguo. Hoy, que las técnicas han alcanzado un alto grado de perfección, estos organismos podrían ser muy eficaces, si contaran con una dotación humana y presupuestaria adecuada.

Al plantear una teoría para la administración urbano-regional, se ocultó, deliberadamente, que la organización propuesta no correspondía a la de un solo organismo. Nadie podría exigir exclusividad en el estudio del desarrollo urbano y nadie, salvo el gobierno de la ciudad, en su control. De ahí que la proposición se refiere al trabajo relacionado de varias instituciones todas existentes: Dirección General de Estadísticas y Censos; Instituto de Recursos Naturales; Institutos de investigación en vivienda, urbanismo y planificación; Oficinas Municipales de Programación Urbana; Oficina Nacional de Planificación con sus Oficinas Regionales; Dirección del Presupuesto; Corporación de Fomento de la Producción; Secretaría de Promoción Popular; Contraloría y Organismos Ejecutores del Estado. Estos últimos se descentralizarían paulatinamente hasta transformarse en instituciones descentralizadas autárquicas del Sector Público, como las Municipalidades.

La aceptación del planteamiento hecho precisaría de una decisión política de trascendencia. En momentos en que se impulsa aumentar el número de Ministerios, constituye una disonancia proponer su disolución, manteniendo sólo: Gobierno Interior, Defensa, Relaciones Exteriores, Hacienda, Trabajo y Previsión Social, Justicia y tal vez uno o dos más. Organizaciones Internacionales de larga trayectoria recomiendan lo contrario (16). Pero, ¿es justo que un país con un déficit de desarrollo alarmante, pueda seguir malgastando sus escasos recursos? ¿Es posible acaso mantener organismos sectoriales de planificación para que adecúen a su gusto lo ya planificado por otros y se disputen el gasto público en una carrera suicida por alcanzar metas sociales de corto plazo, perjudicando el bien común? ¿Por qué no se acepta de una vez que Chile no puede utilizar instrumentos propios de países desarrollados o primitivos? Se puede sostener que en estos dos casos son útiles los organismos públicos sectoriales. Por bien distintas razones por cierto.

La coordinación de tantos Departamentos y Direcciones Ministeriales de Planificación, como existen, es imposible en la práctica. Más eficaz resulta hacerlo con tres organismos de Información, uno de Planificación, uno de Presupuestos, uno de Programación, dos de Fomento, uno de Control —señalados en párrafos anteriores— y muchos, ojalá miles o mejor, millones de Ejecutores naturales y jurídicos.

OBRAS CITADAS

1. León L. Alejandro. "Hacia la Teoría Administrativa". Ed. Universitaria, Santiago, 1964.
2. Lessa, Carlos. Apuntes de clase. Santiago 1966.
3. Astica, Juan B. "El Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. Antecedentes y Estructura". Boletín Informativo de Plandes Nº 13. Santiago, 1966. También, Minvu, Secretaria Técnica y de Coordinación. "El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Instrumento de la Política Habitacional". Santiago, 1967; Dirección de Planificación de Desarrollo Urbano. Corporación de Servicios Habitacionales. "Desarrollo Urbano. Implicaciones para el Bienestar Social". Santiago, 1966.
4. Discurso del Ministro de Obras Públicas D. Modesto Collados N. de 25 de Marzo de 1965.
5. Minvu. "Mesa Redonda de Alcaldes y Minvu". Mimeógrafo. Santiago, 1966.
6. Minvu, "Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano". Informe preliminar sobre Funciones, Organización e Instrumentos para la Planificación del Desarrollo Urbano. Santiago, 1966.
7. Op. cit. (16) y, Odeplán. Departamento de Planificación Regional. Mapas básicos para la Regionalización y Descentralización de Chile. Mimeógrafo, Santiago, 1966.
8. Mop. Dirección de Planeamiento. "La Unidad Micro-regional. Características y Métodos para Delimitarla". Santiago, 1965.
9. Kusnetzoff K., Fernando. "Aspectos Espaciales de la Programación de Vivienda y Equipamiento Comunitario. En relación con Santiago Metropolitano". Boletín Informativo de Plandes Nº 21. Santiago, 1967.
10. Minvu. Dirección General de Planificación y Presupuesto. "Coeficientes Socio-económicos de Prioridad Comunal". Mimeógrafo, Santiago, 1966.
11. Alzamora. Patricio. "Organización Administrativa y Funciones de los Organismos Locales de Programación Comunal". Mimeógrafo, Santiago, 1966.
12. Rivera. Hernán. "Impacto de Localizaciones Habitacionales en el Suelo Urbano" en "Planificación" Nº 3, Junio de 1966.
13. Banco Interamericano de Desarrollo. "Seminario sobre Financiamiento Municipal". Washington 1966. También, Herrera, Felipe. "La Urbanización y el Desarrollo Económico de América Latina". "El Mercurio" de 11 de Octubre de 1966.
14. Hurtado, Carlos. "Concentración de Población y Desarrollo Económico. El caso Chileno". Instituto de Economía U. Ch. 1966.
15. Alzamora. Patricio. "Algunas Notas sobre Estrategia en la Programación de Vivienda y Equipamiento Comunitario". Boletín Informativo de Plandes Nº 21. Santiago, 1967.
16. N. U. "Informe del Grupo de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano". ST/SOA/50/CN.5/367/Rev./I. 1963.