

ENSAYO

NEOLIBERALISMO URBANO EN CHILE

Antonio Daher*

La crítica *de* la política urbana neoliberal en Chile, su experiencia de diez años, y la autocrítica en la renovación de su propio pensamiento se confrontan en este artículo con la desestatización y privatización de la planificación, por una parte, y por otra con la paradójica intervención del Estado liberal en la ciudad, implícita en las políticas macroeconómicas.

La desadministración de mercado y la desadministración pública de la ciudad demandan, de acuerdo al autor, un armisticio en la confrontación entre planificación y mercado que se exprese en una gerencia urbana de concertación público-privada.

[S]e asiste a una renovación de la ideología liberal. Esta corriente se apoya en el argumento de la eficiencia económica, en la voluntad de defender al individuo contra el dominio cada vez más invasor de las organizaciones, y también frente a las tendencias totalitarias de los poderes políticos. Ciertamente hay que mantener y desarrollar la iniciativa personal. Pero los cristianos que se comprometen en esta línea, ¿no tienden a su vez a idealizar el liberalismo, que se convierte así en una proclamación a favor de la libertad? Ellos querrían un modelo nuevo, más adaptado a las condiciones actuales, olvidando fácilmente que en su raíz misma

*Master en Planificación Regional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor e Investigador, Facultad de Arquitectura e Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

el liberalismo filosófico es una afirmación errónea de la autonomía del individuo en su actividad, sus motivaciones, el ejercicio de su libertad. Por todo ello, la ideología liberal requiere también, por parte de los cristianos, un atento discernimiento.

(Octogésima Adveniensi, 35.)

Diez años de neoliberalismo urbano en Chile

Concepción, agosto de 1989: Patricio Aylwin y Hernán Büchi, candidatos a la Presidencia de Chile, participan juntos por primera vez en un foro público. Tema: medio ambiente. Hernán Büchi, exministro de Hacienda y autor internacionalmente reconocido del milagro económico chileno, afirma: "Como es sabido, soy un convencido de las virtudes de la iniciativa privada. Sin embargo, en este caso particular el rol del Estado es insustituible" (Büchi, 1989: C6).

"Estado pequeño; país grande". Este subtítulo del Programa 1989 de Renovación Nacional (RN), principal partido de centroderecha del país, o este otro: "No al Estado empresario" (RN, 1989: 11 y 16), coexisten con afirmaciones tales como: "Es deber del Estado establecer un sistema habitacional que satisfaga las necesidades básicas de vivienda de aquellos segmentos de la población que no lo pueden hacer privadamente" (RN, 1989: 36). "Es indispensable (...) una planificación urbana (...) de carácter obligatorio, a la cual habrá de sujetarse la iniciativa privada" (RN, 1989: 38). "El Estado tiene el deber de velar por la protección del equilibrio natural del medio circundante" (RN, 1989: 39).

En materia de renovación urbana, el mismo Programa expresa que "el Estado debe desempeñar un papel clave para lograr la adquisición, desocupación y unificación de los predios"; y en relación a regionalización y urbanismo, propicia una "planificación [que] debe ser integral, comprendiendo la actividad de la mayoría de los ministerios e instituciones públicas nacionales y regionales", para concluir afirmando que, respecto del marco institucional, "RN considera que un comité interdisciplinario de rango supraministerial debe encargarse de las materias relativas a la planificación urbana" (RN, 1989: 39).

Estado, mercado; planificación, iniciativa privada. Estos son los términos claves.

En tanto México o Argentina liberalizan sus economías y privatizan crecientemente sus Estados-empresarios, el Este europeo transita en forma

generalizada de economías centralmente planificadas a versiones de mercado, y las empresas privadas de Occidente, lideradas por las grandes corporaciones transnacionales, incorporan más y más formas complejas e incluso innovativas de planificación.

La década de los noventa nace tras un armisticio en la confrontación entre planificación y mercado, con cambios convergentes en los sistemas políticos y económicos de distinto signo.

En Chile el modelo liberal ortodoxo de fines de los setenta se tradujo en la formulación, en 1979, de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Se afirmó, en efecto, que "la modalidad de desarrollo que se aplica actualmente en el país y sus consecuentes políticas económicas y sociales han hecho necesario revisar el enfoque y los instrumentos técnicos y jurídicos con que, en el pasado, se ha conducido el proceso de desarrollo urbano" (MINVU, 1981a: 10).

Esta política, en una de sus más características aseveraciones, expresó: "el suelo urbano no es un recurso escaso", agregando que "el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad. La tierra es un recurso que se transa en forma libre (...)" "Se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado" (MINVU, 1981a: 10 y 13).

Respecto de la vivienda, la política indicaba que "el Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de vivienda. La responsabilidad de producción corresponde al sector privado" (MINVU, 1981a: 14).

Desde el mismo concepto se reconocía que si bien "corresponde al Estado mejorar la calidad del medio ambiente" en las áreas deterioradas, esto se haría "con el objeto de convertir las zonas beneficiadas en áreas atractivas y rentables para la inversión privada", concluyéndose que "por lo tanto, la política de desarrollo urbano en esta materia se orienta más bien a buscar el mejoramiento de la renta inmobiliaria (...) y a premiar el esfuerzo de los ciudadanos (...)" (MINVU, 1981b: 26).

El Jefe de División de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile en 1979 opinaba que la "tentación de intervenir 'técnicamente' en el proceso (urbano) es demasiado grande para los burócratas, introduciendo con ello distorsiones difíciles de corregir posteriormente", propiciando en cambio "aceptar que existe una forma natural en el comportamiento de la sociedad urbana", para concluir prediciendo y asegurando que "la liberalización de la normativa que restringe el crecimiento natural de las ciudades no representa ningún riesgo y, por el contrario, incentivaría fuertemente la inversión privada" (López, 1981: 31 y 42).

A la reiterada identidad entre lo natural y el mercado, de cuyo discutible, se agrega la difícil sustentación de una concepción naturalista del fenómeno urbano.

El Ministro Director de la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, argumenta en la misma época respecto de esta política urbana extensiva, de suelo no escaso: "De ser cierto que resulta más barato construir en altura que en extensión, cabe la pregunta de por qué el mercado no ha apuntado en dicha dirección y, por el contrario, apunta a hacer crecer horizontalmente las ciudades", agregando a continuación que en todo caso "no se requeriría la intervención del Estado, ya que si la tierra escaseara cada vez más, su precio subiría hasta el punto de que resulte más atractivo construir en altura que horizontalmente" (Kast, 1979: 38).

Concluye el Ministro: "A menos que el mercado contenga serias imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficiaría al usuario de la vivienda (le sale más barato y lo prefiere), al agricultor (obtiene un mayor valor por su tierra) y al Estado que abarata los costos de infraestructura" (Kast, 1979: 38).

Sin embargo, el mercado de tierra urbana efectivamente contiene serias imperfecciones. "La libre competencia en el mercado de suelo dista mucho de una situación de competencia perfecta (por) el incumplimiento de los supuestos de homogeneidad del bien, concurrencia, falta de transparencia y movilidad espacial de los recursos, además de los problemas que presentan las externalidades y la especulación de suelo urbano (...) Este mercado se define con mayor exactitud como un caso de competencia monopólica y bajo ciertas circunstancias simplemente como un monopolio" (Trivelli, 1981: 47-48).

A la imperfecta movilidad espacial de los factores se agrega el perfecto carácter in-mueble del suelo y su edificación.

Esta inmovilidad es un factor determinante de imperfección no sólo del mercado de suelos, sino de la economía urbana en su conjunto.

El mercado inmobiliario es por definición un mercado de no transables, y por lo tanto económicamente protegido (Daher, 1990a).

Arnold C. Harberger, destacado economista y profesor norteamericano ligado intelectualmente a las autoridades económicas nacionales y uno de los inspiradores del modelo neoliberal chileno, afirma: "La evidencia, categóricamente niega la noción que el crecimiento en extensión debe ser eliminado o severamente restringido (...) Toda ciudad grande del mundo ha tenido su principal crecimiento en extensión. Esto ha ocurrido bajo toda la gama de regímenes políticos e institucionales". A continuación expresa: "Partiendo de esta evidencia, yo tengo que concluir que crecimiento hacia

afuera es un fenómeno económico natural, que los gobiernos no pueden parar aun cuando traten de hacerlo, lo que además es, seguramente, poco sabio intentar" (Harberger, 1979: 39).

El profesor Harberger complementa y especifica su posición aduciendo que "obviamente, si la infraestructura puede ser pagada por los beneficiarios de la migración hacia los suburbios, no hay base para tratar de prevenir o bajar tal migración, aunque fuese más barato proveer infraestructura adicional en la ciudad". Más aún, él sostiene que "si el camino natural de la urbanización se dirige hacia la ocupación de buenos terrenos agrícolas, no tiene sentido disuadir o tratar de forzar a las personas para aceptar otros terrenos (...) Finalmente, la idea de que la tierra agrícola debe ser defendida a toda costa no se sostiene en ningún análisis serio" (Harberger, 1979: 39-40).

La presentación del economista incluye un ejercicio relativo al perímetro urbano, donde expresa: "Supondré que las fuerzas económicas naturales actúan libremente, que no existen externalidades importantes, o que simplemente ya han sido corregidas" (Harberger, 1979: 39).

Estos supuestos son exactamente supuestos. La realidad es completamente otra: las externalidades no son accidentales sino constitutivas del mercado de la tierra urbana, al punto de definir la condición urbana misma.

Baste por de pronto señalar que la propia Política Nacional definía desarrollo urbano como el "proceso de concentración espacial de las actividades económicas y sociales y de la población, a partir de densidades que permitan captar las economías externas de aglomeración" (MINVU, 1981a: 9).

Aglomeración, concentración y densidad constituyen los medios para alcanzar el objetivo: economías externas. ¿Cómo entender entonces que se favorezca la extensión, dispersión y menor densidad como política de crecimiento urbano?

El suelo urbano no es un recurso escaso. ¿Y no son tampoco las economías externas un recurso escaso? ¿Suelo o suelo urbano?

El suelo urbano como bien económico no es, ni siquiera en su condición de sitio desprovisto de construcción y redes de urbanización, un bien natural.

La cualidad urbana del suelo -económica, no necesariamente jurídica- se produce mediante la agregación de valor, las más de las veces no *in situ*, a la materia prima natural.

Un sitio adquiere económicamente la condición de urbano en función de las inversiones y atributos externos a él que cualifican su contexto.

La renta del suelo urbano es una renta de externalidades variables en el tiempo, de factura eminentemente social.

El suelo urbano, más que un soporte físico necesario a la construcción, es un verdadero *container* de externalidades.

El mercado de suelos urbanos no es tal: es en rigor un mercado de las externalidades anexas al suelo (Daher, 1990a).

La política comentada agrega: "Para una operación adecuada del mercado de suelo, es necesario que siempre exista la alternativa de incorporar (...) nuevos *stocks* de tierra para los usos de mayores demandas" y se enfatiza: "Este aspecto es básico en la comprensión de la política de suelo urbano" (MINVU, 1981a: 11, 1981b: 22).

Las demandas por suelo son en definitiva demandas por externalidades, por localizaciones, por contexto. Aparentemente se transan suelos, en realidad se transan externalidades. Aquéllos son el envase, éstas el contenido.

El suelo es un bien durable como pocos. Los atributos externos, en cambio, varían en cantidad y calidad. Y por ende varía su precio en el tiempo. Si bien suelo y externalidades constituyen un mismo mercado, se trata de bienes distintos y de distinta vida útil: el envase, durable; el contenido, variable y a veces perecible.

La presencia espacialmente discriminada o escasez relativa de las externalidades constituye el factor oferta. Las preferencias y utilidades diferenciales el factor demanda.

La concurrencia de ambos factores, el uno y el otro fuertemente heterogéneos, genera un mercado de un bien cuyas propiedades de uso y cuyo precio dependen mucho más de su cualidad que de su cantidad. Se trata de un mercado plural, estratificado o segmentado social y funcionalmente.

Y continúa la política, reiterando insistentemente: "El perímetro (...) deberá seguir las tendencias preferentes de localización que se expresen en el mercado (...) Las características del mercado contribuirán a establecer una zonificación amplia (...) En una palabra, "la política consistirá en reconocer las tendencias del mercado (...)" (MINVU, 1981b, 22-23). Sin comentario.

¿Política o no-política? Pero si se trata de reconocer el mercado, resulta científicamente evidente que el urbano es un mercado estructural e intrínsecamente imperfecto. Defender el mercado será, en rigor, corregir o compensar sus imperfecciones. No el *laissez-faire*.

La normativa urbana es en rigor una intervención jurídica en el mercado formulada y administrada por instituciones públicas. La existencia de la normativa es un reconocimiento de la naturaleza social de la ciudad, por una parte, y por otra de las imperfecciones del mercado de suelos.

La normativa actúa principalmente en dos dimensiones: los usos y combinaciones de usos, y las relaciones volumétricas. En ambos casos se legisla sobre el suelo, pero de hecho lo que se está regulando son las

externalidades, fijándose en la práctica las macroopciones de "elasticidad social" -respecto de los usos socialmente permitidos- y de "productividad macroeconómica de las externalidades urbanas" -por la vía de las limitaciones a la productividad o "fertilidad" de cada sitio (Daher, 1990a).

Así, pues, si bien en el mercado se manifiestan las preferencias y elasticidades de localización como demandas individuales e incluso agregadas, en la normativa hacen lo propio las preferencias y elasticidades sociales, afectando ciertamente a las primeras. Así, también, en tanto en el mercado cada agente intenta maximizar su beneficio o utilidad, la normativa supuestamente apunta al bien común, aun a costa de restringir las opciones individuales.

Con todo, lo más relevante es que la normativa, al regular los usos y la productividad de los suelos urbanos, establece, tal vez sin proponérselo y en todo caso sin el debido cálculo y la correspondiente evaluación, una determinada productividad macroeconómica del suelo y las externalidades urbanas, afectando por ende a la economía urbana en su conjunto.

Este resultado es más bien un subproducto que un objetivo de la normativa urbana. Esta, si bien reconoce en la ciudad un bien público, tiende a actuar más por la vía de las restricciones que por la de las potencialidades, y ciertamente carece de un enfoque y un instrumental macroeconómicos adecuados.

La oferta agregada de externalidades públicas y sobre todo privadas es, por lo general, factual: no corresponde a intencionalidad o programación alguna, constituyéndose casi siempre en un subproducto que escapa a la gestión de quienes lo generan.

Por lo mismo, dicha oferta es en gran medida autónoma de la demanda de externalidades, esta última expresada en las preferencias de localización.

El improbable equilibrio entre oferta y demanda de externalidades urbanas se traduce en la posibilidad de una capacidad ociosa en el *stock* de externalidades, o bien en un déficit. En uno y otro caso el desajuste puede ser cuantitativo o cualitativo, agravado eventualmente por asimetrías locacionales entre las externalidades ofrecidas y las demandadas.

Siempre, en cualquier caso, la autonomía de la oferta respecto de la demanda obliga a esta última a adecuarse a la primera, quedando el mercado "controlado" por una oferta "involuntaria" no sujeta a racionalidad alguna en su expresión agregada.

Oferta y demanda no necesariamente se correlacionan; los costos y beneficios no necesariamente son asumidos por quienes los generan. Se trata, pues, de un fenómeno macroeconómico en manos de un mercado imperfecto por definición.

Es conocida la existencia de múltiples externalidades urbanas negativas. Es desconocida la capacidad instalada de externalidades. No se sabe si hay correlación locacional entre los *stocks* disponibles de suelos, infraestructuras y externalidades. Se ignora si hay externalidades ociosas. He aquí un problema ciertamente conceptual, pero también econométrico y operacional.

Es obvio que el diagnóstico y la gestión de la capacidad instalada urbana no deben limitarse a los bienes tangibles, en particular suelo, infraestructuras y edificios. Hay más que esto. Puede plantearse la hipótesis de que si hay una capacidad ociosa de máxima significación económica, ésta se encuentra en las externalidades urbanas más que en el *stock* físico de la ciudad.

En tanto que la oferta de simple suelo con infraestructura básica o redes de urbanización es de producción relativamente fácil y ajustable a la demanda, la producción de externalidades, en la cantidad y variedad, no lo es. Y las demandas tienen como constante el suelo, y como variable las externalidades.

Ciertamente la autoridad puede desarrollar una gestión diferenciada de las externalidades de origen privado y público, haciendo de ella un instrumento privilegiado de gestión urbana, social y económica. Sin embargo, ha predominado un enfoque dual respecto de las externalidades urbanas: cuando éstas son positivas, una aproximación de tipo microeconómico constituye el enfoque habitual, aunque se complementa ocasionalmente -cuando aquéllas son generadas por el sector público- por políticas de tarificación o tributación destinadas a corregir las implicancias sociales derivadas de su gratuidad para ciertos beneficiarios, o simplemente a recuperar la inversión comprometida.

En cambio, tratándose de deseconomías, la preocupación social y la intervención gubernamental suelen ser mayores, sea para prevenirlas o minimizarlas, o bien con un propósito punitivo y de indemnización.

Hay, pues, dos hechos claros: uno, que el interés social y la gestión públicas han puesto más la atención en las deseconomías que en las economías externas; otro, que el enfoque ha sido más micro que macro, sobre todo respecto de estas últimas (Daher, 1990a.).

Esto explica una tercera constatación: el énfasis de la acción pública ha estado más en la restricción o control de las externalidades negativas y menos en la promoción de la generación y uso de las positivas.

Ha predominado una reacción ante la subproducción, no una administración de la producción.

Los costos o beneficios asociados a las externalidades plantean problemas de propiedad y más ampliamente de derecho. Aquí se ha postulado un

enfoque macroeconómico que lejos de desplazar la cuestión de la equidad permite atenderla en mayor plenitud.

Pero es necesario continuar revisando el pensamiento neoliberal acerca de la ciudad. Un punto particularmente controversial relacionado con la expansión urbana y con el postulado de la no escasez de suelo es, sin duda, el de la conversión agrourbana. En efecto, se afirmará que habría "un juicio implícito, de que el crecimiento en extensión de las áreas urbanas (*urban sprawl*) es en alguna forma erróneo o costoso en términos sociales" porque "es más caro proveer infraestructura" y/o porque "se destina tierra de uso agrícola a uso urbano" (Harberger, 1979: 39).

Si en la periferia de las ciudades el "uso agrícola es socialmente menos rentable que su uso urbano", esto no tendría consecuencias relevantes porque, "aunque la superficie agrícola se achique y crezca la población, su rendimiento crece mucho más rápido que ambos efectos juntos, a causa de la introducción y desarrollo de nuevas tecnologías" (Kast, 1979: 38-39). O, como sostiene Harberger, "aun en el caso que no se realizara ningún avance, la producción mundial de alimentos podría duplicarse en las próximas dos décadas por el mero hecho de adoptar las técnicas de países desarrollados en lugares donde no están todavía en uso" (Harberger, 1979: 40).

La política nacional señalaba "que la demanda global de suelo urbano estimada para fines de la década del noventa muestra que el conjunto de todas las ciudades del país no requerirá más del 2% de la tierra habitable, la cual, a su vez, abarca más de la cuarta parte del territorio continental" (MINVU, 1981a: 11).

En el mismo sentido, se argumentó que en el "caso chileno, donde existe una disponibilidad de suelos con aptitud agrícola del orden de los 12.000.000 de há., resulta poco comprensible que se concentre todo el conflicto de los recursos de suelo en las 150.000 há. que más o menos podrían considerarse amenazadas por la expansión urbana (1,25%)" (López, 1981: 35).

"Por lo tanto, el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida (indica la política) regulándose (...) de acuerdo a las condiciones de la oferta y la demanda" (MINVU, 1981b: 24).

¿Hay comprometido acaso sólo un problema de producción agraria? ¿Qué sucede con los recursos hídricos? ¿Qué sucede con las condiciones climáticas y atmosféricas? Y, en fin, ¿qué ocurre con el medio ambiente de una de las ciudades -como Santiago- más contaminadas del mundo?

Santiago, entre 1955 y 1979, ha consumido 32.000 hectáreas, de las cuales un 96% corresponden a suelos de riego, y un 60% a las dos mejores calidades de tierra agrícola (Rojas, 1984).

Santiago ha alcanzado una superficie equivalente a un tercio del total de la tierra de fruticultura del país (Gastó, 1989).

¿Basta comparar los costos alternativos de crecimiento de la ciudad, densificándola o expandiéndola, o será necesario considerar además y sobre todo los costos de operación? (Rojas, 1989).

¿Quién asume el lucro cesante de las capacidades instaladas ociosas o subutilizadas de redes y *stocks* edificados? Más aún, ¿cuál es el costo de las externalidades desaprovechadas en las áreas centrales de la ciudad?

Muchos de los costos de la expansión urbana no son marginales. Pero la extensión de la ciudad no sólo presenta problemas de eficiencia. También de equidad.

Se discute el crecimiento en extensión desde una perspectiva cuantitativa y hasta economicista. Se discute menos la calidad de ese crecimiento.

La localización suburbana de la mayoría de los pobladores más pobres es en rigor infraurbana. El encarecimiento de la tierra urbana asociada a la expansión metropolitana revierte sobre los sectores de menores ingresos, desplazándolos más y más a los extramuros de la ciudad.

De hecho se dificulta y encarece la provisión y el acceso a los servicios urbanos y el empleo. La expansión restringe la libertad de elegir: el crecimiento extensivo se convierte en segregación.

Se argumentó que "a pesar de que el Estado ha actuado en forma más o menos rígida en un proceso de intervención estatal permanente, el crecimiento ha continuado existiendo. Con límite urbano, con planos reguladores, con planes intercomunales, el crecimiento ha sido constante" (López, 1979).

El Decreto Ley 420 de 1979 declaró área de expansión urbana de Santiago a una superficie de 62.000 hectáreas, equivalente a un 160% del área urbana de esa fecha (Valdés, 1989: A2).

A pesar de esta increíble mayor disponibilidad (oferta), los precios del suelo urbano no sólo no bajaron, sino que subieron (Trivelli, 1981: 62).

No en vano el mismo Gobierno que formulara la política de 1979 decretó en 1985 otra Política Nacional de Desarrollo Urbano. He aquí los principales cambios:

"El suelo es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica" (MINVU, 1985: 21).

No escaso. Escaso. Diferencia importante. Pero hay más.

"Dado que las acciones privadas (...) orientadas por los mecanismos de mercado son insuficientes por sí solas para implementar este desarrollo (urbano) y para evitar las externalidades negativas que derivarían de un

crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad (...)" (MINVU, 1985: 9).

Y más: "Esto sólo será posible mediante una (...) planificación del Desarrollo Urbano, que concilie (...) los intereses de los particulares con el interés del Bien Común (...)" (MINVU, 1985: 9).

La nueva política aclara más adelante: "La planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado. En dicha planificación serán consideradas, entre otras informaciones, las tendencias del mercado (...)" (MINVU, 1985: 13).

Y se precisa: "Los principios aludidos consagran la libre iniciativa del sector privado el cual, en el desarrollo urbano, está llamado a ser el gestor principal". Empero, "la iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado, y, dentro de este marco, orientará naturalmente sus decisiones por el mercado" (MINVU, 1985: 13).

¿Estatismo? Ciertamente no. Menos en un gobierno de profesión liberal. Simplemente distinción entre Bien Común y mercado, tanto más necesaria cuanto más imperfecto este último.

Estado, Estado, Estado... El Estado había erradicado, durante el régimen liberal, una infinidad de campamentos, organizando y ejecutando tal vez el mayor proceso de éxodo masivo y de migraciones intraurbanas en la historia de la ciudad... El Estado se había confirmado como el principal agente de expansión metropolitana mediante sus políticas de vivienda social en extensión... El Estado había descentralizado y privatizado servicios públicos urbanos y desregulado el transporte colectivo en la ciudad... El Estado había actuado, también por omisión, en la crítica contaminación hídrica y atmosférica de Santiago...

En vísperas de las elecciones presidenciales, Renovación Nacional constataba la "anárquica aglomeración urbana" y proponía "enfrentar el deterioro progresivo de las condiciones ambientales y las crecientes inversiones que aquélla exige" (RN, 1989: 38).

El programa partidario postulaba impedir que la "superficie de las grandes ciudades siga creciendo (...), racionalizar el uso del suelo (...), establecer limitaciones a las incorporaciones de terrenos agrícolas a las ciudades (...), dar pleno uso a los servicios ya existentes", aumentando así "la eficacia de la administración urbana" (RN, 1985: 38).

En fin, el partido de centro-derecha proponía, entre otras materias, "una continua labor de vigilancia y corrección de las degradaciones ambientales y contar con mecanismos eficaces de evaluación, planificación y control" (RN, 1985: 49).

El candidato Büchi expresó, respecto de este último tema, que "las discusiones sobre el problema ambiental deben realizarse teniendo presente que: 1. Los recursos involucrados son de propiedad indefinida. 2. La solución a los problemas del medio ambiente necesariamente afectan derechos establecidos de propiedad (...) Por lo tanto, los esfuerzos para tratar con estos complejos problemas requieren de coordinación y control por parte del Estado" (Büchi, 1989: C6).

1979-1989: Concluyen diez años de pensamiento y experiencias liberales respecto de la ciudad. El éxito reconocido del modelo neoliberal en la economía chilena contrasta con su autocrítica y reconocido fracaso en el desarrollo urbano.

Gerencia urbana ¿el Estado irresponsable?

El liberalismo urbano, inspirado en el filosófico y sobre todo en el económico, es también en buena medida una reacción antiplanificación, percibida esta última como expresión activa del estatismo.

El sentido normativo de la planificación, la elección de objetivos y medios, los juicios de valor en los diagnósticos, los modelos implícitos o explícitos contenidos en los planes, y en definitiva la definición esencialmente alternativa al positivismo de la planificación explican su compenetración ideológica e incluso su ideologización extrema.

La "orientación al cambio", propia de la planificación -en tanto ella se ofrece como opción a la simple proyección tendencial-, ha contribuido a asociarla con posturas progresistas e incluso revolucionarias. La historia de la planificación contemporánea, por otra parte, la ha ligado estrechamente a las experiencias socialistas, al dirigismo económico y en general a modelos no-liberales, configurándose así una imagen de la planificación -en parte real y también exagerada- comprometida con el estatismo e instrumentalizada como sustituto del mercado. En extremo, en esta imagen se encarna un estilo de "planificación -central- pesada", comprehensiva al punto de ser restrictiva, irrealista y muchas veces ineficaz. En esta versión, la planificación no sólo parece ser una función privativa del Estado, sino un fundamento del estatismo mismo: esta es la planificación estatizada (Daher, 1989a).

Un nuevo estilo de planificación, que se expresa en la práctica de una microplanificación múltiple, perfila una tendencia en que democracia y eficacia se conjugan. Esta microplanificación privilegia el ámbito local, donde participar es más posible; favorece la negociación y concertación, de modo de otorgar mayor legitimidad y apoyo a los planes; enfatiza un sesgo a la

acción, contribuyendo al éxito y credibilidad de la planificación; se orienta a la formulación y priorización de proyectos, confiriendo precisión y concreción a las estrategias, permitiendo además mejorar la asignación de recursos; atiende especialmente los aspectos de gestión y administración, valorando la fase de ejecución tanto como la de proporción; propicia una evaluación más dinámica y constante junto a una mayor flexibilidad de los planes, permitiendo así calibrarlos frente a los cambios contextuales y corregir errores de diversa índole; revaloriza el corto plazo tanto en sus necesidades imposterables cuanto en el condicionamiento que ejerce sobre los horizontes temporales más amplios... En fin, el conjunto de estas y otras características de la microplanificación encarnan la descentralización, participación y orientación práctica de los planes, los cuales, impregnados de mayor realismo y a la vez de mayores posibilidades abiertas por el avance científico y técnico, se hacen más eficaces y más libres (Daher, 1989a).

Pero la planificación no sólo se descentraliza y democratiza. Al mismo tiempo, se privatiza. En efecto, la identificación planificación-Estado, por una parte, y la oposición planificación-mercado por otra, son superadas cuando la planificación se generaliza al ámbito privado -que trasciende con mucho al sector empresarial- y no sólo coexiste con los modelos de mercado, sino también se perfila como un instrumento y complemento valioso para los mismos.

La "socialización de la planificación" -es decir, su descentralización, generalización y privatización- es, casi paradójicamente, la alternativa a su estatización. En tanto las sociedades con economías de mercado, cada vez más complejas, competitivas e integradas, hacen suya la planificación en los ámbitos más variados, las naciones con economías planificadas experimentan mecanismos de mercado y procesos de privatización.

La creciente, múltiple e interactuante microplanificación, que caracteriza a las tendencias descritas, evoluciona acompañada de una relativa disminución cuantitativa de la planificación gubernamental, haciéndose ésta sin embargo -y esto es lo importante- más estratégica, más selectiva, más eficaz, no menos influyente y cualitativamente superior.

Esta macroplanificación de Estado no es tal ni por su tamaño ni por su cobertura multidimensional, sino precisamente por atender variables y proyectos claves, por regular o influir los precios macroeconómicos, por corregir imperfecciones del mercado y en definitiva por reservar al Estado acciones subsidiarias y sus funciones privativas. Sin pretender reducir dicho fenómeno al ámbito económico, más bien reconociéndole una transcendencia social significativa, podría arriesgarse la imagen, ya que no el concepto, de que la microeconomía se deja al mercado y la macroeconomía al Estado.

Las interacciones entre mercado y planificación, sus señales y ajustes recíprocos, aunque no necesariamente equivalentes, determinan muchas veces que, a la sombra de la macroplanificación, sea en el sector privado o al interior del propio sector público, se tomen decisiones de carácter reactivo e incluso surja una verdadera "planificación reactiva", estatal o no, que atiende los efectos positivos y negativos, no siempre previstos, de la planificación macro. Esta se erige en "planificación-líder", la otra, dentro del propio aparato gubernamental y en las instancias privadas, se convierte en "planificación-sombra" (Daher, 1989a).

Más estratégica, más selectiva, más eficaz, la macroplanificación encuentra en sus efectos secundarios, muchos de ellos desconocidos y por lo mismo no preevaluados, el área de mayor riesgo y por lo tanto su campo de perfeccionamiento futuro. Sólo así podrá coexistir con la microplanificación sin revertir su democratización, a la vez que conferir excelencia a las acciones de exclusiva competencia estatal.

Efectos secundarios, planificación reactiva, planificación sombra... ¿el Estado irresponsable?

Esta presunción, lejos de liberar de responsabilidad al Estado por sus acciones directas y -sobre todo- indirectas en la ciudad, alude más bien a la falta de previsión y gestión de los "efectos urbanos" generados por diversas políticas y variadas reparticiones públicas; a la carencia o insuficiencia de coordinación intersectorial y entre los diferentes niveles de administración territorial; a la desconsideración relativa de las consecuencias acumulativas y de largo plazo de medidas atomizadas y coyunturales; a la desadministración de la ciudad que derrocha recursos escasos en contraste con demandas insatisfechas y capacidades instaladas ociosas; en fin, a la acción por omisión que el Estado hace -dejando de hacer- en áreas que le competen subsidiaria o privativamente.

En Chile el Estado procedió en la última década -los '80- a detonar dos procesos de importantes implicancias urbanas. Uno, la liberalización ortodoxa de la ciudad. El otro, la promoción de un modelo exportador de base predominantemente rural.

En tanto el primero -en forma algo tardía- extendía a la administración de la ciudad los principios del modelo económico en su versión más dogmática, el segundo lo corregía con pragmatismo privilegiando de paso la asignación de recursos -incluida la fuerza de trabajo- fuera de las grandes ciudades.

Evidentemente la política proexportadora -exigida por la crisis de la deuda externa- no es, en lo sustancial, una política de desarrollo regional ni menos de regulación del crecimiento de las áreas metropolitanas.

En el mejor de los casos, éstos son efectos secundarios frente a los cuales las reparticiones estatales involucradas -ninguna de tipo territorial- no se hacen necesariamente "responsables". Por lo demás, tales efectos exceden obviamente su campo jurisdiccional.

Es evidente también que las políticas de liberalización urbana y de fomento de las exportaciones no tienen coordinación alguna más allá de compartir, en último término, una similar inspiración doctrinaria. Incluso esto mismo podría ser dudoso, ya que el liberalismo urbano es radical y el desarrollo exportador posterior a la crisis tiene un dejo estatal intervencionista, en su autoría, patrocinio, subsidio y proteccionismo relativo.

Ambas políticas -la de desarrollo urbano y en términos amplios la de comercio exterior- llegan a tener efectos contrarios y hasta contradictorios. En tanto una fomenta la expansión física de las ciudades, la otra frena su crecimiento económico y demográfico.

Y hay precedentes. El impacto de la apertura económica vía desprotección arancelaria había "desindustrializado" las grandes ciudades; la política cambiaria de paridad fija terciarizó el empleo y elevó el consumo urbano; las medidas de ajuste recesivo generaron las más altas y persistentes tasas de desempleo en las ciudades mayores, y otro tanto resultó de la reducción del tamaño del Estado... (Daher, 1989c).

Así, pues, más que el mercado, ha sido el Estado el gran responsable del proceso urbano de apariencia liberal.

¿Cómo? Dejando de hacer, voluntariamente, en el campo de las políticas propiamente urbanas; y haciendo mucho, para bien o para mal de la ciudad, como subproducto de las demás políticas.

El Estado no dejó de intervenir en la ciudad. Simplemente lo hizo de manera distinta y tal vez en mayor grado.

Esto no es totalmente nuevo. Décadas atrás el modelo de sustitución de importaciones produjo -junto a la crisis de la agricultura tradicional- los bien conocidos procesos de migración rural urbana y acelerada urbanización. El patrón geográfico resultante benefició -¿perjudicó?- a las principales metrópolis.

Considerada la agricultura un sector estructuralmente no moderno, los esfuerzos nacionales y las políticas gubernamentales favorecieron a la industria y en general a la población de las ciudades que concentraban las demandas sociales y políticas.

Por el contrario, el nuevo auge de la economía primario-exportadora de base regional-rural (especialmente el llamado "*boom* agrícola" de los ochenta) ha frenado y revertido los flujos migratorios, modificando dinámi-

cas demográficas casi seculares y revolucionando la geografía económica y laboral del país (Daher, 1988).

Contra la tesis de no intervención del Estado, éste actúa indirecta pero eficazmente. Las políticas macroeconómicas conllevan impactos y requerimientos territoriales no siempre explícitos ni evaluados, y muchas veces contradictorios con las propias políticas de desarrollo urbano y regional (Daher, 1989b).

Las dos principales regiones metropolitanas de Chile han tenido un crecimiento de su producto inferior al del país durante un decenio y medio de apertura económica.

Cientos de miles de temporeros agrícolas son de origen urbano y metropolitano. La población censada rural es desproporcionadamente menor a la laboralmente rural.

Nuevos problemas surgen o se acentúan en las ciudades medias y menores: marginalidad, segregación, déficit de viviendas, infraestructuras y servicios. Las grandes ciudades quedan en cambio con capacidades instaladas ociosas: suelo urbano subutilizado, infraestructuras y redes desaprovechadas, equipamiento y externalidades en desuso, y lo que es más grave, mano de obra cesante.

Y estas capacidades ociosas están entre las principales del país: millones demográficos, billones en dólares en capital fijo urbano, miles de millones de dólares en producto anual. Esto representan las ciudades, y Santiago en especial.

Chile encuentra en Santiago el recurso económico más estratégico, la mayor capacidad instalada, el más complejo e importante desafío de administración. "Santiago ¿alcalde o gerente"? (Daher, 1990b).

Porque la ciudad es mucho más que una construcción física a escala social, y la política urbana no puede ser sólo una política de suelo, de redes y servicios.

Porque si bien la ciudad refleja los procesos económicos y es en parte un efecto de los mismos, ella es ante todo un componente activo de la economía, y más aún, una condición insustituible, a un nivel determinado de desarrollo, para la productividad y eficiencia en las esferas de la producción, el intercambio y el consumo.

¿Liberalismo urbano o gerencia urbana?

Dos formas interactuantes de desadministración deben ser enfrentadas: de una parte la desadministración de mercado; de otra, la desadministración pública (Daher, 1989d).

La desadministración de mercado de la ciudad se asocia parcialmente a las propias imperfecciones de los mercados urbanos -no sólo de suelos- habida cuenta de la acción del espacio en la economía.

Estas "imperfecciones tecnoeconómicas" dicen relación con la presencia territorial cuantitativa y cualitativamente discriminada de las externalidades urbanas positivas y negativas, y con las rentas y plusvalías asociadas a ellas; con la imperfecta movilidad espacial o geográfica de los factores productivos, los bienes, las personas y las propias externalidades; con la heterogeneidad cualitativa, en especial por sus atributos artificiales, del suelo urbano; con la definición in-mobiliaria y no-transable de los bienes que conforman la estructura construida de la ciudad y la inevitable "protección" de esos mercados que se deriva de esas condiciones; con las características de cautividad de mercado y de monopolio que la fricción espacial genera; y en fin, con un conjunto de variables que determinan un mercado imperfecto por definición.

Conclusión

Un mercado imperfecto asigna imperfectamente los recursos; remunera erróneamente los factores. *Los* precios se convierten en señales equívocas. El mercado pierde eficiencia y equidad. El mercado desadministra la ciudad.

En particular el mercado suele ser un mal administrador de los bienes públicos, tan estratégicos en la estructura y operatoria de la ciudad. Y definitivamente, por razones obvias, no administra los bienes libres tan caros al medio ambiente urbano.

Pero hay más: a las imperfecciones tecnoeconómicas se agregan las "socioeconómicas". Y de éstas, la más importante está constituida por la marginación del mercado de esa enorme área y población de la otra-ciudad, "sede de la pobreza", extramuros del mercado.

El mercado excluyeme produce otra economía, otra sociedad, otra ciudad. Informal, disfrazada, marginada, de sobrevivencia, insolvente, segregada y excluida "vía precios".

Sin duda muchos mecanismos de mercado son perfectibles, y la libre concurrencia puede operar más eficientemente en distintos sectores de la economía. La ciudad, sin embargo, es un mercado estructuralmente imperfecto.

Esta realidad llevó a poner la mirada de esperanza de intelectuales y pobladores en la planificación y en el Estado. Allí también unos encontraron

el escepticismo y otros la convicción de la desesperanza. Hay, por cierto, también éxitos significativos.

La "desadministración pública" urbana expresa las imperfecciones de la gestión, las instituciones y las normas que gobiernan la ciudad. Acusa también la multiplicidad de intereses -económicos, políticos, sociales- en juego cuando no en pugna. Trasunta el impacto de políticas no-urbanas, sobre todo macroeconómicas, determinantes en el desarrollo de la ciudad. Muestra, en definitiva, la falibilidad de una obra humana donde un profesionalismo deficiente, la burocracia, el sectarismo, la negligencia, la falta de incentivos, las bajas remuneraciones, y a veces incluso la corrupción, coexisten con un deber de servicio público y un objetivo de bien común.

El Estado no necesariamente es un administrador más eficiente y, lo que es más grave, muchas veces ni siquiera es un administrador más justo.

La recurrente incoherencia en la multiplicidad de decisiones y acciones del sector público, las frecuentes contradicciones entre sectores o carteras ministeriales, la descoordinación porfiada entre los diferentes niveles de gobierno territorial, la duplicidad de esfuerzos, la pérdida de economías de escala, la ociosidad de determinadas externalidades positivas, el costo de oportunidad de acciones y omisiones, etc., son todas expresiones de costos sociales o pérdidas de ganancia para la sociedad, inherentes a una administración pública defectuosa.

El desafío de administrar la ciudad, verdadera "empresa" urbana y bien público por excelencia, requiere crecientemente de una concertación público-privada que supere la confrontación entre planificación y mercado.

Bibliografía

- Büchi, Hernán. 1989. "Planteamiento de Büchi sobre medio ambiente". *El Mercurio* 4 de agosto de 1989: C6. Santiago de Chile.
- Daher, Antonio. 1988. "Agrourbanización for export", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, EURE*. Vol. XIV, N° 41: 7-14.
- Daher, Antonio. 1989 a. "Privatización de la planificación". *Revista Universitaria*. XXVII: 54-58.
- Daher, Antonio. 1989 b. "Políticas macroeconómicas, tipo de cambio y desarrollo territorial". ILPES/ONU-IEU/UC: "Revolución tecnológica y reestructuración productiva. Impactos y desafíos territoriales". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.
- Daher, Antonio. 1989 c. "Ajuste económico y ajuste territorial en Chile". CEUR-Fundación F. Ebert, Buenos Aires (en prensa).

- Daher, Antonio. 1989 d. "Desadministración urbana". *Boletín Estadístico Cámara Chilena de la Construcción* N° 202: 3.7-3.17.
- Daher, Antonio. 1990 a. "Macroeconomía de las externalidades urbanas", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXIII, N° 89: 253-263.
- Daher, Antonio. 1990 b. "La capital: el capital". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, EURE*. Vol. XV, N° 46: 17-28.
- Gastó, Juan. 1989. "La incidencia de los factores naturales en el proceso de ocupación territorial de la RECAP". *Proyecto Región Capital de Chile*. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Harberger, Arnold. 1979. "Notas sobre los problemas de vivienda y planificación de la ciudad". *AUCA* 37: 39-41.
- Kast, Miguel. 1979. "El uso del suelo por las ciudades". *AUCA* 37: 38-39.
- López, M. A. 1979. Participación en "Límites urbanos ¿Instrumentos caducos?". *AUCA* N° 37.
- López, M. A. 1981. "Expansión de las ciudades". *EURE*. Vol. VIII, N° 22: 31-42.
- MINVU. 1981 a. "Política Nacional de desarrollo Urbano, Chile, 1979". *EURE*, Vol. VIII, N° 22: 9-15.
- MINVU. 1981 b. "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979". *EURE*, Vol. VIII, N° 22: 16-28.
- MINVU. 1985. "Política Nacional de Desarrollo Urbano". División de Desarrollo Urbano. *Colección Monografías y Ensayos*. Publicación N° 207, Santiago de Chile.
- Renovación Nacional. 1989. "Chile: una sociedad de oportunidades, una democracia de las libertades". Programa 1989.
- Rojas, E. 1984. "Utilización de suelo agrícola por crecimiento urbano del Area Metropolitana de Santiago 1955-1984". *Boletín de Mercado Suelo Urbano Area Metropolitana de Santiago*, N° 8.
- Rojas, E. 1989. "Agricultural Land Degradation and Urban Growth: a Case of Changing Trends: Santiago de Chile". Borrador inédito, 1989.
- Trivelli, Pablo. 1981. "Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano". *EURE*, Vol. VIII, N° 22: 43-64.
- Valdés, Salvador. 1989. "Extensión urbana y mercado". *El Mercurio*, 20 de octubre de 1989: A2. Santiago de Chile. □