PARADOJA DE LA PLANIFICACION URBANA EN CHILE

Francisco Sabatini y Fernando Soler***

La planificación urbana chilena se ha caracterizado por su severidad. Ha consistido en normas estrictas de uso del suelo y códigos de construcción. Este estilo tan severo de planificación urbana nos ha conducido, sin embargo, a un resultado histórico paradójico: ciudades que crecen expansivamente sin orden formal aparente, deteriorando espacios urbanos preexistentes, socavando su patrimonio arquitectónico y agravando los problemas de eficiencia urbana y calidad de vida.

En este artículo ofrecemos una explicación para esta paradoja.

En efecto, en mayor o menor grado las ciudades chilenas durante el presente siglo, y especialmente con la introducción del vehículo motorizado, han ido desarrollando o profundizando ciertos rasgos estructurales negativos. El centralismo de sus actividades, el crecimiento en baja densidad, la segregación socioespacial y la precariedad y baja calidad de sus espacios públicos se cuentan entre esos rasgos. Con ellos aumentan los problemas de calidad de vida, de eficiencia económica y de equidad.

Los rasgos negativos y los problemas señalados son especialmente marcados en las ciudades de mayor tamaño. El caso de Santiago recibirá atención preferente en estas páginas. Ellos revelan un grado apreciable de inefectividad de la planificación urbana. Esta ha perdido en gran medida el control sobre la evolución de la ciudad. La imagen-objetivo de ciudad propuesta por los planificadores urbanos ha correspondido tradicionalmente a una forma física descrita minuciosamente sin conexión clara con la ciudad real.

También a nivel internacional la capacidad de los planificadores urbanos de trabajar en favor del logro de la imagen-objetivo propuesta se ha minado, siendo esta deficiencia particularmente clara en ciudades de rápido crecimiento de países en desarrollo.

La construcción de viviendas y de infraestructuras y la expansión del transporte automotor, en manos de una multiplicidad de agentes orientados por lógicas privadas o sectoriales han llegado a tener más influencia sobre el desarrollo de estas ciudades que la planificación urbana.

A medida que los procesos urbanos fueron quitando a los planificadores el control sobre las ciudades chilenas, la acción de éstos se concentró en el nivel de barrios y sectores. Actualmente, el planificador urbano ejerce un control más o menos severo sobre la microforma urbana. Por esa vía interfiere en las decisiones de los agentes del desarrollo urbano, tratando de contener una dinámica urbana que escapa de su control y comprensión. De paso, su acción afecta la distribución de costos y beneficios de la urbanización en formas no siempre compatibles con el interés social y con la imagen-objetivo de ciudad que declara perseguir.

La enseñanza que este período nos deja es que el desarrollo urbano no puede ser comprendido ni gestonado desde el Estado enfatizando tan marcadamente sólo una de sus dimensiones, la relativa al orden físico, y concentrándose tanto en la definición de la meta o ciudad deseada. Parece necesario valorar aspectos hasta ahora virtualmente postergados en la planificación urbana, como los económicos o los sociales.

* Sociólogo, Ph. D. en Planificación Urbana, UCLA, U.S.A. Profesor Instituto de Estudios Urbanos. Pont. Univ. Católica de Chile.

** Arquitecto, Ph. D. en Planificación Urbana, Universidad de Cornell, U.S.A. Profesor Instituto de Estudios Urbanos. Pont. Univ. Católica de Chile.

Revista EURE (Vol. XXI, Nº 62), pp. 61-73, Santiago de Chile, abril 1995

También lo es concentrarse en la situación actual de las ciudades y en las estrategias de cambio que permitan superar sus problemas.

La distribución de costos y beneficios de la urbanización es uno de esos aspectos postergados. Está siendo reconocida crecientemenle como aspecto central de los problemas urbanos y de sus posibles soluciones. Este enfoque de economía política puede contribuir enormemente a mejorar las ciudades y a fortalecer la planificación urbana. La implementación de regulaciones económicas y de arreglos institucionales que permitan avanzar en la "internalización de las externalidades urbanas" constituye una línea de trabajo clave para la moderna planificación urbana. Permitirá elevar la eficiencia económica de las ciudades. Sin embargo, por necesarios y potentes que sean esos instrumentos económicos, la planificación urbana requiere la fijación previa de una imagen-objetivo de inevitable contenido normativo. La eficiencia, económica parece ser un pie forzado dentro de los objetivos que se fijen para una ciudad. Pero existen otros objetivos, los que deben ser definidos a través del sistema político.

Comprender la diversidad y complejidad del hecho urbano, y recuperar una influencia sobre el todo, haciendo factibles las imágenes-objetivo que se hayan decidido, constituye el desafío central de la planificación urbana en el tiempo presente.

La explicación que damos en estas páginas a la paradoja de la planificación urbana chilena, se ordena en cuatro líneas de argumentación. En primer lugar, nos referiremos a la tensión de enfoques que se establece entre un nivel comprensivo o global de la planificación urbana, y su nivel más operativo y local. Mientras que en aquél tienen peso las concepciones urbanas europeas, expresadas en sucesivos planes de transformación de la ciudad, en este último predomina una adaptación del patrón anglosajón de la ciudad-jardín.

En segundo lugar, la paradoja encuentra explicación en el hecho que la planificación urbana haya sido sobrepasada por los relativamente acelerados procesos de urbanización y de concentración urbana, dando lugar a la constitución de ámbitos privados y públicos de gestión urbana relativamente autónomos de la planificación urbana oficial.

La tercera explicación es la inadecuación del enfoque y los instrumentos de esta última para enfrentar los nuevos desafíos planteados por el desarrollo de las ciudades.

Nuestra última línea de argumentación busca puntualizar la paradoja. En realidad, hay un elemento de orden urbano logrado por la planificación urbana: la segregación social del espacio. Veremos cómo este orden se asocia con muchos de los problemas —o desórdenes— que aumentan en nuestras ciudades y que llevan a cuestionar la efectividad de la planificación urbana.

TENSION ENTRE ENFOQUES

La planificación urbana chilena actual tiene origen en los numerosos planes de transformación de Santiago que se propusieron en el período que va desde 1870 a 1940, aproximadamente. El crecimiento de la economía exportadora en la segunda mitad del siglo XIX y la industrialización de las primeras décadas del presente hicieron emerger nuevos problemas y desafíos para nuestras ciudades que esos planes intentaban enfrentar.

Hacia el final de ese período quedaría planteada una tensión entre el enfoque europeo continental de ciudad compacta que inspiró esas proposiciones, y la aspiración cultural de la población y los agentes económicos por reproducir la ciudad-jardín anglosajona de baja densidad. Esta tensión, nunca resuelta, ha caracterizado a la planificación urbana chilena desde entonces.

Hasta 1870 las ciudades chilenas habían evolucionado de acuerdo con el patrón original impuesto por los españoles. Las ciudades fundadas durante la Colonia —esto es, la mayoría de las ciudades chilenas actuales— fueron planificadas (1). Tanto su emplazamiento como su diseño siguieron estricta y monótonamente un plano preconcebido, e incluso progresivamente estipulado, en las Leyes de Indias. Se impuso a las nuevas ciudades un orden físico que incorporaba principios básicos de la ciudad renacentista; en particular, un orden geométrico e inteligibilidad en una solución de "damero" muy simple.

El legado colonial se hace sentir en ciertos rasgos de la estructura urbana de nuestras actuales ciudades, siendo los principales, además de la estructura de damero, la centralización de actividades y la segregación socioeconómica. La repetición de este patrón urbano, después que cesaron las circunstancias históricas a las que obedeció —la Conquista—, revela que pasó a formar parte de nuestro legado cultural, terminando por dominar los espacios urbanos nacionales. El trazado de la ciudad de Temuco, fundada recién a fines del siglo XIX, es un buen ejemplo (2). Las ciudades chilenas crecieron durante un largo período a través de una expansión moderada y densificación de la cuadricula fundacional original.

Este estado de cosas cambiaría con las transformaciones económicas, culturales y demográficas impulsadas por la vigorosa economía exportadora de la segunda mitad del siglo XIX y la temprana industrialización del país desde comienzos de este siglo. El Estado interviene realizando importantes obras sanitarias basadas en nuevas tecnologías, proyectos de hermoseamiento, terminales de ferrocarriles, edificios públicos de jerarquía y algunas obras de vialidad que buscaban ordenar y jerarquizar la expansión de la cuadrícula original.

Al igual que en la mayoría de las capitales de Latinoamérica, en Chile se formularon "planes de transformación" que incluían alteraciones significativas a la trama original de las ciudades. Aunque la mayoría de ellos no llegarían nunca a concretarse, constituyen el origen de la moderna planificación urbana chilena. Desde entonces ésta ha pretendido regular o dirigir los procesos de urbanización buscando corregir sus consecuencias humanas y ambientales negativas. En términos más generales, la acción del Estado sobre la urbanización se ha orientado por la promesa del sistema urbano-industrial emergente de producir una integración social y una elevación generalizada de la calidad de vida (3).

Los planes de transformación para Santiago estuvieron inspirados en la tradición urbanística de Europa continental, especialmente francesa (4). Esta tradición "requería que los proyectos de urbanización apareciesen como una creación compacta y orgánica, respaldados por la intervención pública para imponer restricciones al individualismo económico y asegurar la cohesión de la ciudad, lo que se pretendía lograr "a partir de un uso más racional del suelo urbano, intensificando la utilización de los sitios disponibles en el centro (y) evitando recurrir al crecimiento de la periferia" (Gross, 1991).

Se pretendía elevar la calidad de vida recurriendo a soluciones de fuerte contenido tecnológico, tales como reestructuraciones viales, transporte público y grandes edificaciones que permitían mayores densidades de uso del suelo. En términos culturales, las propuestas son marcadamente urbanas. No atribuyen, como en el caso de la tradición inglesa de la ciudad-jardín, los problemas urbanos a un alejamiento de la naturaleza. Todo lo contrario, hay en esta tradición una asimilación entre urbanización y civilización. La tradición iluminista, cuya cuna estuvo precisamente en Francia, identificaba el progreso humano con el alejamiento del hombre de su estado natural, con el tránsito desde la barbarie a la civilización.

Este estilo de planificación urbana reconoce dos momentos de apogeo en Chile. El primero en los planes de transformación de Santiago del intendente Vicuña Mackenna hacia 1872-1875, y un segundo en el plan urbano propuesto por Karl Brünner, también para Santiago. La imagen física del "Plan de Ordenamiento Urbano para Santiago y su Ordenanza" de Brünner, implementado parcialmente entre 1934 y 1939, era la de una "ciudad contemporánea a la manera europea, con edificación en lo posible neoclásica, continua, en altura media, con anchas avenidas, varias de ellas diagonales" (Gross,1991).

Hitos importantes en la planificación urbana que emergió en el período de los planes de transformación de Santiago, fueron: la promulgación de la Ley N° 4.563, de 1929, que estableció que las ciudades de más de 20.000 habitantes debían elaborar un "Plano General de Transformación", lo que instaura el ejercicio de los planes reguladores a nivel comunal, y las formulaciones de la "Ordenanza General de Construcciones y Urbanización" y de la "Ley General de Construcciones y Urbanización", de 1931. Estos cuerpos legales, sumados a la 'Ley de la Comuna Autónoma", existente desde 1891, otorgaron a los municipios amplios poderes en términos de planificación urbana.

El urbanismo de base arquitectónica encontrará una continuación y desarrollo en las propuestas "modernistas" del CIAM. Estas se caracterizan por un funcionalismo arquitectónico que enfatiza el rol instrumental de la ciudad para el progreso industrial. Aun cuando los primeros arquitectos urbanistas de esta tradición se ocuparon preferentemente de la intervención en los espacios intraurbanos, también se hacen cargo del tema del crecimiento de las ciudades.

La Carta de Atenas —manifiesto del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna realizado en 1933 en esa ciudad— define los objetivos de la planificación urbana en términos de cuatro funciones: vivienda, trabajo, recreación y la circulación que comunica en forma expedita a las otras tres (Le Corbusier, 1975). Los planificadores buscan organizar espacialmente estas funciones en tipologías de actividad social, o usos, y en la forma edificada, todo lo cual se resume en la idea de zonificación. Lo que distingue a los zonificadores modernistas de sus precursores es la concepción de que la vida urbana debe ser entendida en términos de estas cuatro funciones y, más importante aún, que ellas deben ser organizadas corno espacios mutuamente excluyentes al interior de las ciudades.

Por su parte, la propuesta de ciudad-jardín tiene sus orígenes en lo que se ha denominado el "enfoque crítico", que es básicamente una reacción a los resultados de la urbanización industrial victoriana. Si bien estos críticos reconocen como un "mal necesario" la forma en que se desarrollaron las grandes ciudades inglesas, denuncian la pobreza y la mala calidad de vida a su interior. La atención se centra en las clases obreras y en los problemas de hacinamiento, asoleamiento, sentido de comunidad, aspectos sanitarios y del fuego, criminalidad, escala, y áreas verdes.

El contexto en que se desarrolla la planificación crítica en Inglaterra se caracteriza por la presencia de los reformadores sociales y por un creciente aumento del rol del Estado, inspirado más tarde en la economía keynesiana. Este proceso, que comienza con el cambio de siglo, culminará en ese país en la postguerra, con el *Town and Country Planning Act,* de 1947.

El enfoque crítico se concentró, entre otros aspectos, en el tamaño urbano y en la relación con la naturaleza. El tamaño urbano fue considerado, en sí mismo, malo, y el origen de los problemas urbanos se atribuyó al alejamiento del hombre de la naturaleza. Las intervenciones, a diferencia de la Europa continental, se dirigían más a cómo crecer que a transformaciones en las áreas urbanas consolidadas.

Fue en los postulados sobre cómo crecer donde el enfoque crítico dejó su mayor impronta en la planificación urbana. La idea de la ciudad en un jardín —a la que Ebenezer Howard dio consistencia teórica con la publicación de su célebre libro en 1902 (Howard, 1965)— constituyó una reacción al quiebre del *closeknit group* por causa de la urbanización e industrialización, así como una reacción contra las altas densidades y la masificación de la vida en las ciudades. Surgieron nuevas aglomeraciones fuera de los límites urbanos, que eran reducidas en tamaño y que correspondían a un nuevo valor en la sociedad industrial: la propiedad de la vivienda. Reconociendo que la concentración de la población debía continuar, la propuesta de ciudad-jardín planteaba una concentración modificada que ofreciera las ventajas de ambos, la ciudad y la vida rural, reorganizando las grandes ciudades industriales en nuevas ciudades de tamaño estrictamente limitado y escala humana

La planificación urbana chilena, inspirada en sus inicios en el urbanismo arquitectónico europeo, tempranamente empieza a nutrirse también de las propuestas de la ciudad-jardín. Hasta el día de hoy conlleva una tensión no resuelta entre estas dos vertientes. Aún más, es posible afirmar que en la práctica se establece el predominio de la corriente de la ciudad-jardín, a pesar de que en el ámbito intelectual y proyectual ha predominado la opción por el esquema europeo continental. De Ramón (1992) destaca la influencia que tuvo en el avance de la ciudad-jardín en Santiago la inmigración de numerosas familias europeas vinculadas con la expansión que la economía nacional mostraba desde mediados del siglo XIX.

El plan de Brünner contiene claramente esta tensión. A pesar de que en él predominan las soluciones de mayor densidad vinculadas con la ""fachada continua", acoge favorablemente el desarrollo, ya iniciado por grupos de las clases altas y medias, de la ciudad-jardín en extensión. Lenta pero progresivamente se

fue imponiendo una forma de vivir lo urbano, que corresponde, si bien con variaciones, a los postulados de la ciudad-jardín de Ebenezer Howard. Palmer (1987) describe cuidadosamente el desarrollo de la ciudad-jardín en las comunas del área oriente de Santiago entre 1935 y 1960.

La imagen física del "Plan de Ordenamiento Urbano para Santiago y su Ordenanza" de Karl Brünner correspondía, como se señaló anteriormente, a una ciudad contemporánea a la manera europea. De la misma forma, los arquitectos que participaron en la elaboración del Plan Intercomunal de Santiago de 1960 se inspiraron fuertemente en la Carta de Atenas (6). Sin embargo, en uno y otro caso en la práctica se acogió y facilitó en estos mismos planes un crecimiento expansivo que, con la especificidad propia de la realidad socioeconómica del país, se asimila más a los principios de la ciudad-jardín.

PLANIFICACION SOBREPASADA POR LA DINÁMICA URBANA

A lo largo del presente siglo los problemas sociales urbanos han apremiado al Estado. Las corrientes migratorias a las ciudades, y especialmente hacia las principales, han sido un desafío permanente. El déficit de viviendas acaparó su atención desde las primeras décadas, y el desarrollo urbano, cuya atención demanda acciones más complejas, globales y sostenidas en el mediano y largo plazo, quedaría virtualmente relegado a un segundo plano. De esta forma, los procesos de urbanización y concentración urbana dieron lugar a una brecha creciente entre planificación urbana y desarrollo urbano.

Se fueron consolidando ámbitos de gestión privada y pública relativamente divorciados de la planificación urbana. Cuatro son los principales:

(i) *La gestión urbana pública directa:* Incluye la acción de una serie de agencias públicas, casi siempre descoordinadas entre sí, en el desarrollo de planes y políticas de vivienda social, en el diseño y ejecución de inversiones en obras de infraestructura urbana, especialmente vialidad y servicios de agua potable y alcantarillado, y en la implementación de políticas de expansión de servicios urbanos de transporte, educación y salud, entre otros. Estas funciones están a cargo de los ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo, principalmente.

El Estado responde al creciente déficit habitacional que se acumula a través de medidas y políticas diversas que, en mayor o menor medida, han sido exitosas desde un punto de vista cuantitativo. La creación de la Corporación de la Vivienda en el año 1952 y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965 consolidaron el protagonismo del Estado en este esfuerzo.

Las diferentes políticas y programas de vivienda social han privilegiado soluciones de diseño de relativa baja densidad en que dominan las viviendas unifamiliares pareadas. Las soluciones arquitectónicas que incorporan los conceptos del CIAM, que implican mayor densidad, son escasas y de menor éxito en la población.

El resultado ha sido un explosivo crecimiento urbano sobre la periferia, donde se han constituido verdaderas ciudades "estatales". Se caracterizan por su homogeneidad socioeconómica, por la desarticulación y pobreza de los espacios públicos y por ser trozos de ciudad incompletas, carentes de servicios urbanos. Lo usual ha sido que la acción sectorial del Estado en vivienda social no haya contado con la participación requerida de las agencias públicas responsables de la provisión de equipamientos y servicios de salud, educación y otros.

Como en otras ciudades del mundo, las inversiones en obras de infraestructura, especialmente en vialidad, han tenido un papel determinante sobre el desarrollo de las ciudades chilenas. Sin embargo, esta influencia ha sido escasamente advertida por los planificadores urbanos.

(ii) La gestión urbana pública indirecta: consiste en estrategias del gobierno destinadas a crear bases de rentabilidad para el sector privado de la construcción. Hasta los años 70 los estímulos se orientaron hacia la oferta, en la forma de franquicias tributarias que favorecían a las empresas constructoras. Después, los estímulos se reorientaron a estimular la demanda a través de la política de Subsidio Habitacional.

El vasto programa de erradicaciones de "campamentos" y asentamientos pobres de Santiago, ejecutado entre 1979 y 1985 aproximadamente, tuvo la misma orientación. Al restituir el patrón socialmente segregado de la ciudad, que había sido alterado por el proceso de "tomas" generalizado que se vivió en los años que precedieron al golpe de Estado de 1973, se favoreció al sector inmobiliario. En medida importante las rentas de la tierra bajo el "sistema de promoción inmobiliaria" están basadas en la segregación social del espacio (Sabatini, 1990).

La “gestión urbana pública", ya sea a través de la acción directa del Estado o del estímulo al sector privado, aparece comprometida con metas cuantitativas, descuidando en gran medida la calidad de los espacios urbanos que van surgiendo. La racionalidad que subyace a la "gestión urbana pública", tanto directa como indirecta, corresponde a los objetivos sectoriales de los profesionales que planifican los programas estatales de inversión y de fomento en vivienda y obras públicas. Estos objetivos están generalmente referidos a déficit de cobertura o a propósitos de reactivación o crecimiento económico, pero no a una estrategia de desarrollo urbano. En el caso de la vivienda, están insertos en la lógica gubernamental de maximizar el número de soluciones como forma de encarar las presiones sociales y el juego político electoral.

(iii) *La gestión urbana privada:* equivalente a la acción de intereses económicos privados y empresas inmobiliarias en los mercados de suelo y de edificaciones.

La aparición y expansión de los mercados urbanos de suelo y edificaciones es un fenómeno central de la evolución urbana chilena de este siglo. Se van constituyendo en el principal mecanismo de distribución del suelo entre grupos y actividades, y de definición de la localización de las nuevas edificaciones.

Especialmente en las décadas de los años 40, 50 y 60 se expandió el negocio de los "loteos", consistentes en subdivisiones legales o ilegales de terrenos periféricos para familias de todos los estratos. La oferta presentaba una estructura territorial marcadamente segregada en términos sociales. La incorporación del transporte automotor hizo crecer exponencialmente los loteos. Desde los años 70 se consolida el predominio de las empresas de promoción inmobiliaria. En base al control de recursos financieros estas empresas integran las operaciones de compra de suelo, acondicionamiento del mismo, construcción, promoción y venta de las edificaciones, todo en un mismo proyecto comercial. Llegan incluso a formar bancos privados de tierras (Sabatini, 1982),

La "gestión urbana privada", a pesar del peso del Estado, fue siempre importante, y pasa a dominar sin contrapeso a partir de los años setenta. Incluso los programas de vivienda del Estado, aun en sus períodos más activos, quedan en buena medida sometidos a la lógica de mercado. El objetivo de masificar los programas de vivienda lleva a buscar terrenos baratos con el fin de rebajar costos directos. La política de Subsidio Habitacional descentraliza en las empresas la gestión urbana implícita en la construcción de viviendas 'sociales", consistente en las decisiones de localización y equipamiento urbano.

A lo largo del siglo, y especialmente desde los años 40, la gestión privada urbana, lo mismo que la "gestión urbana pública", favorecen distintas versiones del concepto de ciudad-jardín en sus soluciones habitacionales. La expansión periférica de las ciudades ha sido su resultado.

La racionalidad de lucro de los agentes inmobiliarios empresariales ha sido predominante en la "gestión urbana privada". Sin mediar una acción reguladora adecuada del Estado, aquélla favorece el distanciamiento entre costos privados y sociales de urbanización. La privatización de los beneficios de la urbanización y la socialización simultánea de sus costos se ha constituido en un mecanismo determinante del desarrollo urbano chileno. Explica, entre otros, el desarrollo en baja densidad de las ciudades.

(iv) La *gestión urbana informal:* consiste principalmente en la autoconstrucción de una parte importante de las edificaciones urbanas, especialmente viviendas de grupos pobres, al margen de las normas urbanas y de construcción oficiales. También incluye el desarrollo de actividades económicas del llamado "sector informal", algunas copando áreas centrales de las ciudades.

El acceso a una vivienda propia se fue transformando en una aspiración generalizada de los habitantes ur-

banos de Chile. Aunque cruza todos los grupos sociales, es particularmente fuerte entre las familias pobres, probablemente por su importancia como base de seguridad y de movilidad social dentro de la ciudad. Diversos estudios realizados en los años 60 constataban que los migrantes se encaminaban a las ciudades no tanto en la búsqueda de un empleo en la industria, sino que con el objetivo de vivir en la ciudad (ver Morse, 1971). Chile es actualmente uno de los países con una mayor proporción de familias propietarias de las viviendas que ocupan, siendo especialmente elevada en los grupos pobres (Cummings y Dipasquale, 1994).

La lucha política llevó esta aspiración a la categoría de "derecho a la vivienda propia, el que se sumó, entre otros, al derecho a la educación y a la salud. En su clímax, hacia fines de los años 60 y comienzos de los 70, el “movimiento de pobladores" desencadenó un proceso masivo de ocupaciones ilegales de terrenos urbanos, o "tomas", como forma de acceder a la “casa propia". Las primeras invasiones habían comenzado en los años 40, y siempre estuvieron relacionadas con fuerzas políticas.

De esta manera, la aspiración por la propiedad de la vivienda, conectada a la lucha política de cambio o transformación social en que estaban comprometidos los líderes de las organizaciones de pobladores, significó un gran impulso a esta forma de gestión y desarrollo de las ciudades. Para las familias pobres, integrarse a las "tomas" y a experiencias individuales o colectivas de autoconstrucción, representaba el camino más expedito a la vivienda propia. Para los partidos políticos progresistas, una forma de organización social y movilización política importante para sus proyectos de cambio. El "movimiento de pobladores" chilenos, más que un movimiento social, fue una creación de los partidos políticos (Castells, 1983, 1991).

Actualmente, el debilitamiento de las estrategias de transformación política orientadas a la toma del poder, y la mayor expectativa de acceder a una vivienda a través de la política de Subsidio Habitacional, han hecho desaparecer las "tomas". Sin embargo, la autoconstrucción sigue siendo una actividad importante.

Por otra parte, la "gestión urbana informal" cobra mayor importancia relativa en lo referente a la ocupación económica de los espacios urbanos. El aumento del empleo y las actividades económicas "informales” está transformando importantes áreas de las ciudades, especialmente sus áreas centrales, en sustento de la economía de los pobres.

De esta forma la "gestión urbana informal" ha obedecido a la lógica de sobrevivencia de los autoconstructores y los trabajadores “informales". La búsqueda de una base de seguridad dentro del sistema urbano los ha hecho buscar afanosamente la vivienda propia. Además, sus estrategias económicas los llevan a usar la ciudad y sus espacios públicos de una manera peculiar, sobrepasando la normativa urbana (7).

En comparación con las cuatro formas de gestión urbana descritas, la *planificación urbana* se ocupa de controlar el uso del suelo y el desarrollo de las construcciones sobre aquél. Utiliza instrumentos normativos o de regulación, instrumentos tributarios, y, a veces, la intervención directa.

De más está señalar la importancia que reviste la planificación del uso del suelo. El suelo no es sólo uno de los recursos claves del desarrollo urbano, sino que es aquel respecto del cual las acciones son menos reversibles. El efecto de las decisiones de uso del suelo tienden a perdurar constituyéndose en pie forzado del desarrollo urbano futuro.

Los cuatro ámbitos de gestión urbana mencionados están relativamente desconectados entre sí y, más importante aún, con la planificación urbana. Predomina, así, un escenario inorgánico de diseño e implementación de políticas. Las fuerzas de desarrollo urbano se han ido situando crecientemente en los ámbitos que son ajenos a quienes planifican objetivos globales de desarrollo para las ciudades (8).

En las ciudades más grandes la descoordinación alcanza una expresión territorial, además de sectorial. Existen a su interior una serie de gobiernos comunales. A partir de 1910, aproximadamente, la ciudad de Santiago rebasó los límites de la comuna del mismo nombre, y el gobierno de la ciudad se fue disgregando en una serie de municipios —gobiernos en la ciudad— sin que surgiera con claridad una nueva autoridad a cargo de la ciudad. La facultad que la Ley de la Comuna Autónoma (1891) dio a los municipios para autorizar loteos, fue un factor crucial de la descoordinación

territorial que exhibe la planificación urbana en Chile, En Santiago, estas autorizaciones pasaron a ser un mecanismo de financiamiento de los nuevos municipios surgidos en la periferia de la ciudad en los años que siguieron a la dictación de esa ley, a la vez que una vía de enriquecimiento para una serie de alcaldes y regidores propietarios de tierras aledañas al borde urbano (De Ramón, 1992).

El divorcio entre los planificadores y la ciudad es un fenómeno universal (Devas, 1993). La conversión de la ciudad desde "valor de uso" a "valor de cambio" es una de sus causas.

El predominio de una forma racionalista de planificación pública es otra de las causas internacionales de este divorcio. Las obras públicas y los programas estatales de vivienda y de provisión de servicios quedan bajo la influencia de lo que Tosi (1988) llama "teoría administrativa de las necesidades". Importa cubrir los déficit al menor costo posible.

Sin embargo, el divorcio entre planificación y desarrollo urbano es particularmente grave en las ciudades de rápido crecimiento del mundo en desarrollo. En éstas el crecimiento urbano sobrepasa las capacidades institucionales, administrativas y financieras para hacerle frente (Devas & Rakodi, 1993:28). Se trata, por lo demás, de un crecimiento urbano en que la autoconstrucción irregular de viviendas entre los grupos pobres tiene un importante peso.

En este sentido la situación de las ciudades chilenas presenta algunas ventajas. Entre ellas cabe mencionar la gran cobertura de los servicios básicos, especialmente redes de agua potable y alcantarillado, la regularización de la propiedad de lotes y viviendas, y la "formalización" del acceso de las familias pobres a la vivienda a través de las políticas y programas del Estado.

La re-conexión entre planificación y desarrollo de las ciudades pasa principalmente por lograr mejores niveles de coordinación entre los ámbitos de acción que hemos denominado "gestión pública urbana" y "planificación urbana", así como por una regulación efectiva de la "gestión urbana privada" con vista a objetivos de eficiencia económica y urbana. Esta regulación debe incluir a los mercados emergentes de vivienda de los estratos urbanos de menores ingresos.

LIMITACIONES DE LA PLANIFICACION URBANA

El que la planificación urbana haya sido sobrepasada tan notoriamente por los hechos debe ser atribuido, además, a las limitaciones de enfoque que han dificultado que pueda ponerse a la altura de esos desafíos.

El "plano regulador" es el instrumento principal de la planificación urbana en Chile. Los instrumentos tributarios y de acción directa tienen escasa o nula importancia (9). El "plano regulador" zonifica el área urbana de referencia según normas de uso del suelo y de edificación. La zonificación sin duda cumple funciones básicas e imprescindibles de ordenamiento del desarrollo urbano, como son, por ejemplo, la separación entre usos incompatibles del suelo y la regulación de las relaciones entre edificaciones cercanas.

La zonificación ha permitido el desarrollo de ciudades estéticamente armoniosas y funcionales en otras partes del mundo, como son, por ejemplo, los casos de Washington, D.C. y de Berlín. La aplicación severa de normas de uso de suelo y edificación derivadas de una concepción global de ciudad fue logrando su objetivo, a pesar de los problemas que estas ciudades sin duda tienen.

Sin embargo, el *master planning* ha ido haciendo crisis en todo el mundo en la medida que las ciudades y las fuerzas que las configuran se han transformado, como explicábamos más arriba.

De esta forma, el carácter prohibitivo, detallista y rígido de la zonificación ha dado lugar a una planificación especialmente ineficaz en las ciudades chilenas donde el rápido crecimiento se ha conjugado con la mayor autonomía alcanzada por importantes ámbitos de la gestión urbana. Así, las características de tamaño y forma de las ciudades se han ido definiendo al margen de la planificación urbana. Los planes reguladores intercomunales, primero formulados para Santiago y mucho más tarde para otras ciudades grandes, son susceptibles de recibir la misma crítica.

La planificación urbana que se practica en Chile es centralista en lo técnico, en lo político-social y en lo territorial, y presenta grados apreciables de utopismo y de espacialismo, así como un sesgo antiurbano en los

hechos, aun cuando no en los postulados. Enseguida se describen brevemente estas características.

(i) El *utopismo* se debe a su excesiva concentración en la imagen del producto o meta a lograr, en comparación con la menor atención relativa prestada al proceso, a la comprensión de la situación en el punto de partida y a la forma cómo esos procesos se están gestionando.

La planificación urbana ha estado dominada por el enfoque de planificación tan criticado de los "planes-libro", el que se manifiesta en este caso más bien como "planes-mapa".

(ii) El *espacialismo* consiste en la creencia de que es posible planificar el desarrollo urbano a partir del control de la forma física, como era habitual hacerlo cuando las ciudades no alcanzaban la complejidad, tamaño y dinámica actuales.

Esta focalización casi exclusiva en los factores físicos y relativos al uso del suelo contrasta con la desatención de factores económicos, sociales y políticos del desarrollo urbano. A nivel de diagnóstico, el sesgo espacialista conduce a visiones simplistas y superficiales de la situación en que se encuentran las ciudades que enfrentan los planificadores. Se las moteja de caóticas y desordenadas, en tanto no se logra descifrar los procesos —y órdenes— económicos y sociales subyacentes. La concentración de los planificadores en la ciudad buscada (punto i) también favorece la pobreza de los diagnósticos.

La planificación urbana es anterior a la consolidación de mercados urbanos relativamente desarrollados, por lo que no debe sorprendernos su sesgo hacia lo físico-espacial. Hasta el advenimiento de la industrialización, las transacciones de propiedades urbanas no constituían un mercado muy activo ni menos un sector de negocios. Tanto factores institucionales relativos al dominio colonial y a la estructura social aristocrática, como económicos que relacionaban hasta hace pocas décadas la subdivisión de propiedades urbanas a razones de consumo o familiares más que de ganancia, limitaban considerablemente las transacciones. No era posible pensar, como hoy, en la "internalización de las externalidades" vía regulaciones económicas, ya que ello supone mercados relativamente activos, o la posibilidad de crearlos.

(iii) Su *sesgo antiurbano,* o visión negativa del hecho urbano, favorece una suerte de fatalismo en cuanto al deterioro de la calidad de vida urbana, incluido el medio ambiente.

La premisa implícita de que “ciudad" implica necesariamente problemas y patologías, hace perder optimismo y fuerza a la actividad de los planificadores urbanos.

Este sesgo antiurbano es parte de nuestra cultura. La aspiración por la casa con jardín en los suburbios, hasta cierto punto equivalente al objetivo de importar el campo a la ciudad, produce patrones de desarrollo urbano socialmente ineficientes y costosos.

(iv) El *centralismo técnico-económico* de la planificación urbana se expresa, al menos, en las tres siguientes formas de centralización de la toma de decisiones:

— la planificación urbana es ejercida como una actividad alternativa y opuesta al mercado;

— la planificación urbana es prohibitiva, rígida y controladora; y

— la planificación urbana otorga a las grandes inversiones en obras físicas hechas por el Estado el rol de fuerza principal del desarrollo urbano.

La oposición entre planificación y mercado es un antiguo supuesto con raíces ideológicas, que recién comienza a ser seriamente cuestionado. El recelo que los planificadores urbanos tienen del mercado, los vuelve ignorantes de los mecanismos y fuerzas económicas que configuran, cada vez con más fuerza, el desarrollo de las ciudades. Se concentran, en cambio, en la definición tísica pormenorizada de la meta a lograr. De esta forma, la planificación urbana se vuelve una actividad prohibitiva, rígida y controladora.

La preferencia por las grandes obras estatales se nutre no sólo del recelo respecto del mercado, sino que de la función simbólica que se les atribuye. En ellas parece sintetizarse la visión haussmaniana de lo urbano como hecho de civilización (10). El rol simbólico que cumplen ciertas obras construidas como verdaderos íconos de modernismo, focaliza la preferencia de quienes deciden las inversiones públicas sobre cierto tipo de obras urbanas monumentales, desatendiendo

otras de igual o mayor importancia para el desarrollo urbano.

Por otra parte, el hecho de ver en el Estado al agente principal del desarrollo urbano, resulta consistente con el carácter "asistencial" y "proveedor" que se le asigna frente a los problemas urbanos, incluyendo la canalización de subsidios y la realización de inversiones en obras no financiadas.

(v) *Centralismo socio-político,* consiste en un estilo verticalista de trabajo justificado en el expertizaje técnico de los planificadores. Esta noción de autocracia profesional significa, en la práctica, excluir la participación de la comunidad en la toma de decisiones.

De esta forma, la planificación urbana tiende a excluir la producción de consensos y la transacción entre intereses encontrados y legítimos propios de situaciones de gran complejidad, como las relativas al desarrollo urbano. Al mismo tiempo, los agentes privados, familias y empresas, no son valorados en términos de su influencia efectiva y creciente sobre el desarrollo urbano, y con ello su energía es desaprovechada.

El énfasis excesivo en las destrezas técnicas de los planificadores, lleva a desatender habilidades de gestión —mediación y negociación— que se requiere del Estado moderno para enfrentar situaciones de alta complejidad.

(vii) *Centralismo territorial,* consistente en que las normas de zonificación tienden a repetir los patrones y estilos de urbanización de Santiago, por encima de las diferencias geográficas y funcionales de las ciudades del país.

Esta forma de centralismo tiene raíces culturales antes que político-administrativas, ya que ocurre a pesar de la libertad que permite el instrumento plano regulador a cada municipio.

El *master planning* ha perdurado en los más diversos países, a pesar de su ineficacia creciente, en buena medida por la inercia de las tradiciones intelectuales, profesionales y de gestión pública que le subyacen (Devas, 1993), tradiciones que en Chile toman esta forma de centralismo territorial.

LA SEGREGACION URBANA: UN ELEMENTO DE ORDEN LOGRADO

La tensión entre enfoques, la descoordinación funcional y territorial de la gestión y la planificación urbanas, y las limitaciones propias de esta última, explicarían el crecimiento “inorgánico" y "desordenado" de las ciudades. Sin embargo, hay un elemento de orden logrado, aunque éste sea criticable: la segregación social del espacio urbano, o segregación urbana.

Es un orden que puede ser señalado como causa de muchos otros desórdenes e ineficiencias. Un obrero que debe cruzar la ciudad para ir al trabajo, es uno de éstos. La aglomeración de familias pobres en extensas áreas homogéneas pobremente equipadas es una consecuencia de la segregación que, según se ha comprobado en ciudades de diversos países, favorece la criminalidad.

¿Hasta qué punto la planificación urbana en Chile no ha tenido como objetivo, explícito o implícito, la producción de órdenes espaciales asociados con la segregación urbana? De hecho, las normas sobre zonificación y sobre tamaños mínimos de lotes, sus instrumentos principales, han tenido un efecto de segregación social de los usos del suelo (11).

Apoyados en estas normas de zonificación, los mercados inmobiliarios en las áreas más afluentes de las ciudades evitan una serie de externalidades negativas, como la desvalorización de propiedades por la llegada de vecinos y construcciones pobres. Pero esas externalidades reaparecen en los barrios periféricos de bajos ingresos en la forma de disminución de la accesibilidad, carencia de servicios y equipamientos, y problemas sociales. La planificación urbana ha sido relativamente eficiente para evitar el primer tipo de externalidades, pero no ha hecho ni logrado mucho en relación con las segundas externalidades.

La redefinición de los límites de las comunas de Santiago, realizada en 1981 —que agravó el problema de descoordinación de la “gestión urbana pública" al aumentar el número de municipios de la ciudad—, tuvo como objetivo explícito la constitución de "áreas (socialmente) homogéneas" (12). Mientras la planificación urbana en la mayoría de las ciudades del mundo busca evitar la aglomeración espacial de los pobres por

los problemas funcionales y sociales que provoca, en Chile ha sido incluso promovida desde el Estado. La erradicación de familias pobres de zonas con clara "aptitud inmobiliaria" en el período 1979-1985, aproximadamente, fue otra contribución directa del Estado a este proceso. En general, la represión de las invasiones ilegales de tierras aumenta mientras mayor el valor comercial de éstas (13).

Frente a otras grandes ciudades de América Latina, Santiago aparece con una segregación urbana a gran escala. Se observan vastas áreas socialmente homogéneas, lo que agrava una serie de externalidades negativas, tanto funcionales como sociales. La carencia de un gobierno de la ciudad y la radicación de las facultades de planificación urbana en los municipios probablemente contribuya a explicar esa característica.

Pero el compromiso de la planificación urbana chilena con la segregación es anterior a la ciudad multicomunal. En la tensión entre enfoques revisada anteriormente, se esconde un anhelo de europeización de nuestras ciudades por parte de las clases altas. A lo largo de la historia se ha buscado negar lo criollo y lo indígena. En su plan de transformación de Santiago de 1873, Vicuña Mackenna incluyó el "camino de cintura" que separaría la "ciudad propia, sujeta a los cargos y beneficios del municipio (de) los suburbios, para los cuales debe existir un régimen aparte, menos oneroso y menos activo" (citado por De Ramón, 1992). Asimismo, el Plan de Brünner incluía disposiciones tendientes a impedir la construcción de 'viviendas modestas" en barrios "de lujo" con el fin de preservar el carácter y el valor de estos últimos (De Ramón, 1992). La autosegregación de los grupos de altos ingresos en barrios periféricos es una manifestación posterior de la misma tendencia, en un esquema más cercano a los patrones anglosajones que europeos de desarrollo urbano (14).

La diferenciación espacial puede ser considerada como un principio constitutivo de las formas urbanas propias del capitalismo (Walker, 1981). La segregación social del espacio aparece como un orden predominante en nuestras ciudades, y es base importante de los negocios inmobiliarios. De hecho, el desarrollo del capital inmobiliario urbano chileno, especialmente en las últimas dos décadas, se funda en gran medida en el control de los cambios de uso del suelo. Las empresas buscan maximizar la diferencia entre la capacidad de pago de los ocupantes originales del suelo y aquélla de los nuevos ocupantes. Su habilidad para excluir a los más pobres de estos nuevos desarrollos y de sus áreas circundantes es un factor clave de sus negocios (Sabatini, 1990).

Las tres explicaciones ofrecidas para la paradoja que nos ha ocupado en estas páginas, son consistentes con la importancia que la segregación urbana ha tenido como factor ordenador en el ejercicio práctico de la planificación urbana, La tensión entre enfoques ha sido alimentada por el persistente impulso de los grupos de altos ingresos a autosegregarse en barrios periféricos, afán que la planificación urbana ha acogido. El fortalecimiento de la gestión privada urbana, además de debilitar a la planificación urbana, ha hecho de la segregación social del espacio un elemento central del desarrollo de las ciudades, dado que constituye fundamento del negocio inmobiliario. A su vez, la zonificación y las normas sobre tamaños mínimos de lotes han pasado a ser, como en otras ciudades del mundo, instrumentos eficientes de segregación urbana.

CONCLUSION

Un estilo de planificación urbana, fundado en un riguroso y pormenorizado control del uso del suelo, ha tenido como resultado ciudades que todos se inclinan a calificar como desordenadas y, más recientemente, como ineficientes.

Hemos ensayado tres explicaciones para esta paradoja:

(i) La tensión nunca resuelta entre un enfoque "europeo" que prioriza la transformación y modernización interna de las ciudades, y otro centrado en la idea más popular de "ciudad-jardín".

(ii) El desborde de la planificación urbana por procesos que han conducido a la emergencia de ámbitos autónomos de gestión urbana.

(iii) La rigidez, sesgo especialista y otras limitaciones propias del estilo predominante de planificación urba-

na, que han dificultado que ésta pudiera responder a las dinámicas urbanas.

La imagen-objetivo de ciudad raramente ha sido consistente con las medidas de planificación tomadas. Los planificadores urbanos no disponen de las herramientas y los recursos adecuados para trabajar por el ideal declarado. Terminan adecuando sus propuestas concretas y específicas a lo que pueden hacer: responder a las presiones e impulsos privados y públicos de desarrollo urbano, los que aparecen más comprometidos con la ciudad-jardín. Lo hacen, en forma principal, facilitando el crecimiento en la periferia en vez de trabajar por la densificación.

Por otra parte, la pobreza, los déficit de servicios y de viviendas y los desastres naturales vuelven urgentes acciones públicas de fuerte impacto sobre el desarrollo de las ciudades, que escapan a las atribuciones y recursos entregados a los planificadores urbanos.

La inexistencia de gobiernos de las ciudades, en el caso de aquéllas de mayor tamaño, resta aún más fuerza a la labor de los planificadores. No existe un "locus" institucional claro para la autoridad responsable de ensayar las medidas encaminadas al logro de la imagen-objetiva propuesta.

La percepción, tan popular, de las ciudades como dominadas por el desorden y el caos no es, sin embargo, una descripción satisfactoria del resultado que tenemos ante nuestros ojos. Hemos argumentado que hay un elemento de orden que la planificación urbana ha respetado e, incluso, fomentado: la segregación social del espacio. Las tres explicaciones ensayadas para nuestra paradoja son consistentes con la sujeción de la planificación urbana a este orden, orden cuya persistencia explica muchos desórdenes e ineficiencias más específicos de nuestro desarrollo urbano.

N O T A S

(1) La expansión española en Chile, como en América, consistió en una fructífera acción de fundar ciudades al punto que la ciudad pasó a ser un "elemento de conquista". La gran cantidad de ciudades fundadas durante la expansión del Imperio Español permite designarlo como uno de los procesos más masivos de planificación urbana que hayan tenido lugar en la historia.

(2) Lejos de ser privativa de Chile, la retícula o damero es la forma dominante de crecimiento de la ciudad capitalista del siglo XIX.

(3) Durante el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX se configuró el sistema urbano nacional principalmente a través del establecimiento de relacionas de dependencia de los distintos centros urbanos respecto de la ciudad capital, Santiago. La hegemonía urbana de Santiago adquiriría proporciones mucho mayores durante la próxima etapa del desarrollo nacional centrada en los procesos de la 'industrialización substitutiva".

(4) Destacan las propuestas de arquitectos urbanistas como Haussman en París, Wren y Nash en Londres y L'Enfant en Washington. Debe considerarse que el desarrollo de la planificación urbana en Francia estuvo, inicialmente, fuertemente influido por la tradición Beaux Arts de la arquitectura cívica monumental. Las transformaciones llevadas a cabo en Europa respondían principalmente al deterioro ambiental resultante de la acelerada urbanización gestada por la industrialización. Buscaban también responder a los flujos generados por la creciente multifuncionaiidad y tamaño de las ciudades. En la nueva era de la máquina, la ciudad era considerada también como una máquina que debía funcionar eficientemente. Si bien en las transformaciones hubo consideraciones estéticas, políticas y de seguridad, es indudable que éstas respondían a una nueva concepción de la ciudad y sus espacios públicos y al rol que ella debía jugar en una sociedad que se industrializaba y urbanizaba.

(5) En el caso de Inglaterra los postulados de la ciudad jardín sólo vinieron a estructurar y consolidar una tendencia ya existente, pues mientras la gran ciudad de la era industrial llegaba a ser un polo de atracción y fascinación, tan tempranamente como en la década de 1850 ya se materializaban las 'reacciones a escapar'. Sin embargo, sería en las ciudades norteamericanas donde, con su propia especificidad, los principios de la ciudad jardín pasarían a dominar la expansión urbana a través del desarrollo masivo de los suburbios.

(6) El Plan Intercomunal de Santiago de 1960 incluía básicamente normas y regulaciones de zonificación, vialidad, áreas verdes, servicios públicos y límites de expansión urbana, privilegiando un código urbano funcionalista basado en un sistema lineal de relaciones. La implementación de este plan es bastante parcial, especialmente en lo que se refiere a la constitución de subcentros urbanos, macrovialidad y establecimiento de un límite urbano efectivo.

(7) No es claro que este sector informal se vaya a reducir al alcanzar logros en materia de superación de la pobreza. Las profundas transformaciones económicas de las últimas décadas indican la consolidación de una economía informal urbana no necesariamente asociada con pobreza, lo que es especialmente claro en países desarrollados (ver Castells, 1991).

(8) Puede también ocurrir, como en años recientes en Santiago, que la "gestión urbana pública" haya incluido políticas explícitas de desarrollo espacial en que los planificadores urbanos no han tenido mayor injerencia. El trabajo del Comité Interministerial de Infraestructura sobre la llamada Macro Zona Central de Chile, ha tenido esta característica. Este Comité es encabezado por el Ministerio de Obras Públicas.

(9) El uso de procedimientos de expropiación en políticas de desarrollo urbano parece absolutamente vedado en el contexto político

que vive el país, lo que contrasta con su uso en muchos países desarrollados. Las contribuciones a los bienes raíces no pasan de ser un impuesto más a la renta, siendo inespecíficos desde el punto de vista urbano.

(10) Se produce una suerte de sincretismo ideológico entre el predominante sesgo antiurbano que conduce a la ciudad-jardín de los suburbios, y ciertas obras monumentales en que se resume la ciudad europea dura.

(11) La norma sobre tamaños mínimos de predios ha tenido una enorme gravitación en el desarrollo segregado de los suburbios de las ciudades estadounidenses (Walker, 1981; Roweis y Scott, 1981).

(12) Ministro presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, general Roberto Guillard, en declaraciones a revista Qué *Pasa,* marzo de 1981.

(13) Fernández de Córdova (1994) lo prueba en un estudio histórico para el caso de las barriadas de Lima.

(14) Valladares (1989) discute estos anhelos de europeización y la autosegregación de los grupos altos para el caso de Río de Janeiro.

R E F E R E N C I A S B I B L I O G R A F I C A S

Castells, Manuel (1983): *The City and The Grassroots.* Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Castells, Manuel (1991): *The Informational* City. Oxford, UK & Cambridge, USA: Blackwell.

Cummings, Jean y Dipasquale, Denise (1994): The Social Implications of Housing Policy. Documentos del seminario Política Urbana y Regional, Forestal Valparaíso y Universidad de Harvard, Santiago.

De Ramón, Armando (1992): *Santiago* de *Chile (1541-1991); Historia de una Sociedad Urbana.* Madrid: Mapfre.

Devas, Nick (1993): "Evolving approaches", en Devas, Nicti & Rakodi, Carole (Eds.), *Managing Fest Growing Cities; New Approachas to Urban Planning and Management in* the *Developing World,* Essex & New York: Long-rian.

Devas, Nich & Rakodi, Carole (1993): "The Urban Challenge", en Devas & Rakodi (Eds.), *Managing Fast Growing Cities; New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World.* Essex & New York: Longman.

Fernández, Graciela (1994): *El Estado: ¿Reproductor* de *la Segregación Urbana en Lima Metropolitana?* Tesis para optar al Magíster en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos, P. Universidad Católica de Chile.

Gross, Patricio (1991): "Santiago de Chile (1925-1990): planificación urbana y modelos políticos", en *Revista EURE* 17(52-53).

Howard, Ebenezer (1965) (original 1902): *Garden Cities of Tomorrow.* Londres: Faber and Faber.

Le Corbusier (1975): *Principios de Urbanismo (La carta de Atenas).* Barcelona: Ariel.

Morse, Richard (1971): *La investigación Urbana Latinoamericana. Tendencias y Planteos.* Buenos Aires: Ediciones SIAP.

Palmer, Montserrat (1987): *La Ciudad Jardín como Modelo de Crecimiento Urbano; Santiago 1935-1960.* Santiago: Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, P. Universidad Católica de Chile.

Roweis, Shoukry y Scan, Allen (1981): "The Urban Land Question", en Dear, Michael & Scott, Allen (Eds.), *Urbanization & Urban Planning in Capitalist Society.* London & New York: Methuen.

Sabatini, Francisco (1982): *Santiago: sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana, 1870-1980.* Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Urbanos, P. Universidad Católica de Chile.

Sabatini, Francisco (1990): "Precios del suelo y edificación de viviendas (cuatro conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas)", en *Revista EURE* 16(49).

Tosi, Antonio (1988): *The metropoles and administrative generalizations.* Paper presented at the Second International Conference on Policy Strategies and Projects for Metropolitan Areas, XVII Triennale di Milano. Milano, November 1988.

Valladares, Licla (1989): "Rio de Janeiro: la visión de los estudiosos de lo urbano", en Lombardi, Mano y Veiga, Danilo (Eds.), *Las Ciudades en Conflicto: Una Perspectiva Latinoamericana.* Montevideo: Ediciones de la banda Oriental.

Walker Richard (1981): "A theory of suburbanization: capitalism and the construction of urban space in the United States", en Dear, Michael & Scott, Allen (Eds.), *Urbanization & Urban Planning in Capitalist Society.* London & New York: Methuen.