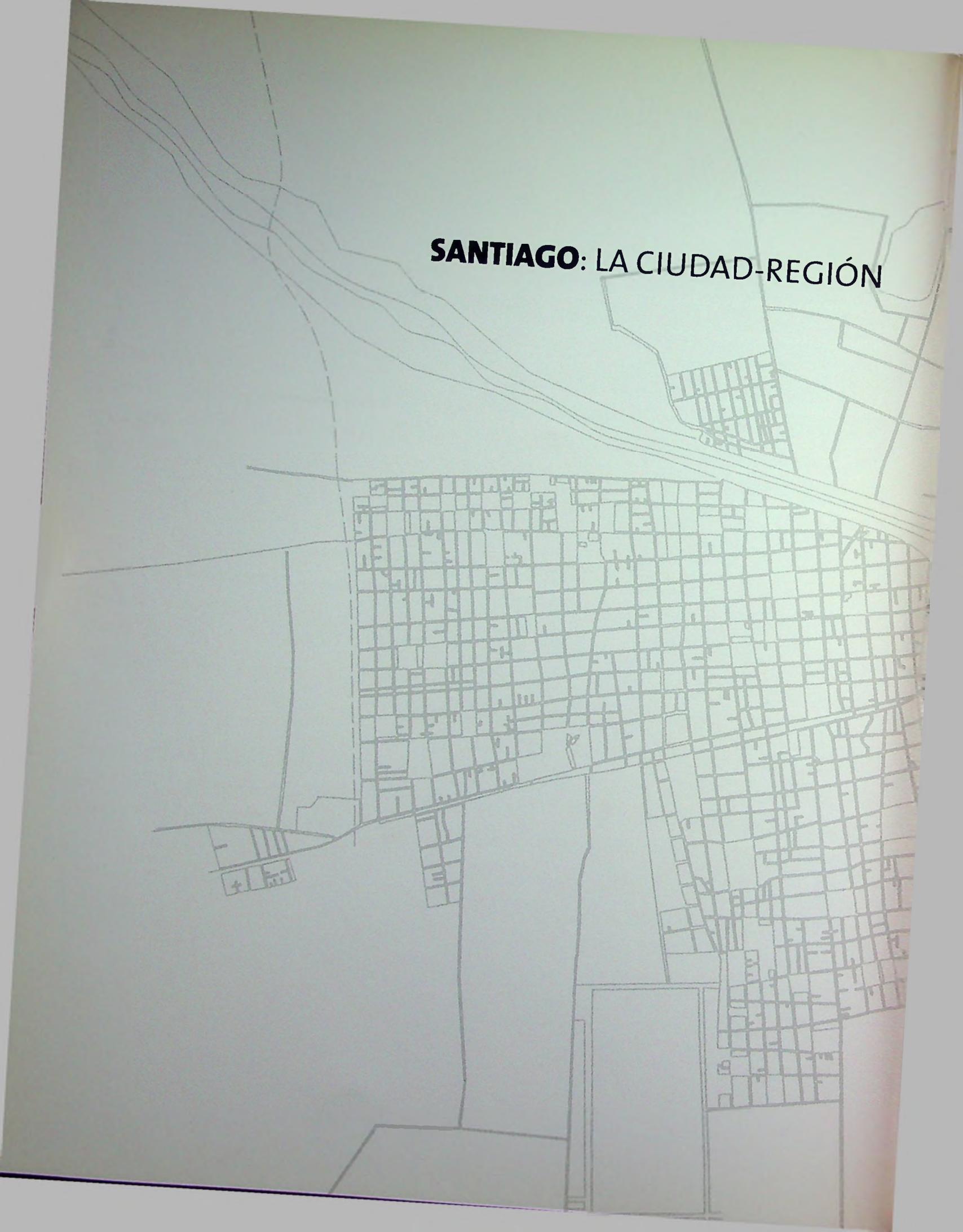
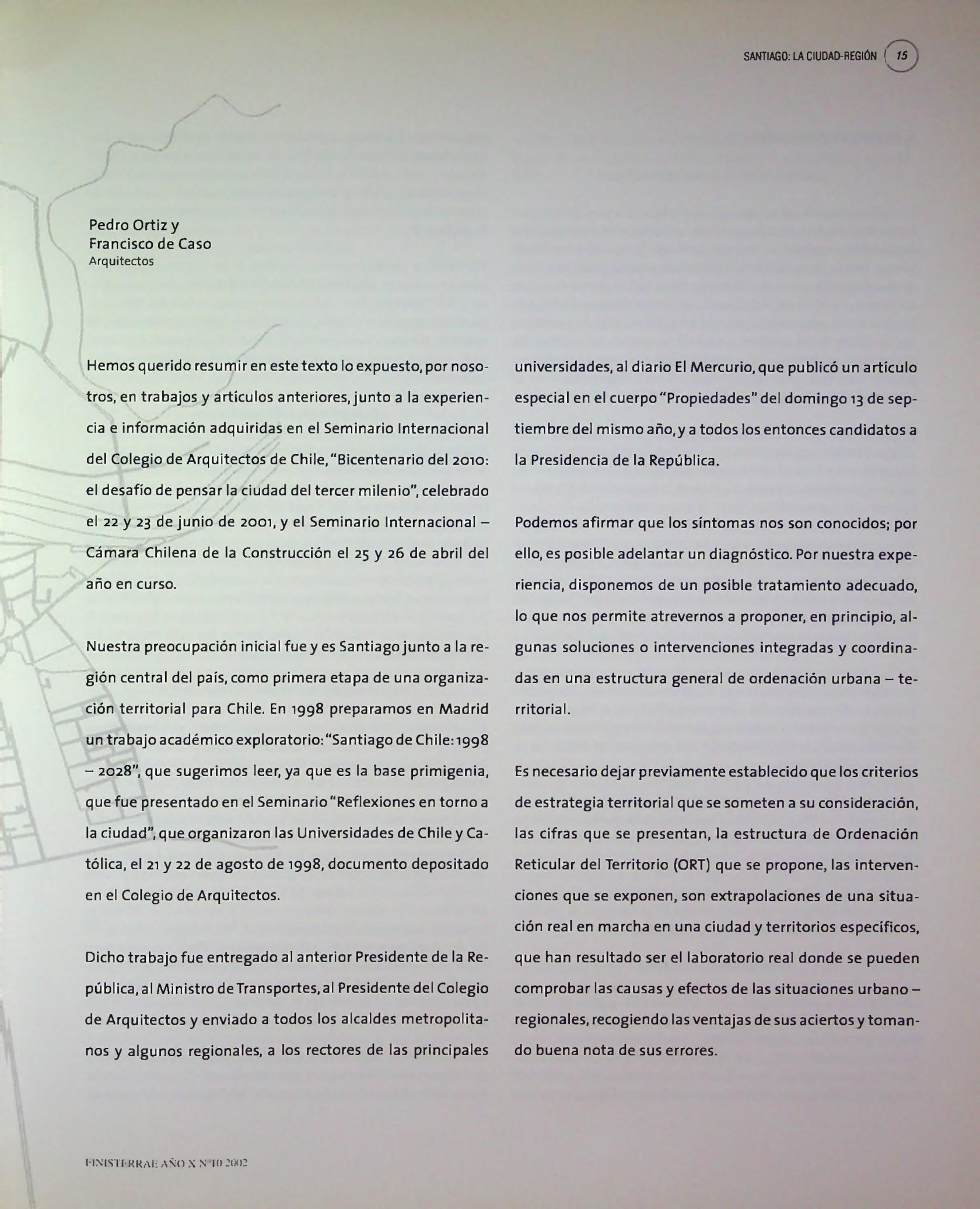


SANTIAGO: LA CIUDAD-REGIÓN





Pedro Ortiz y
Francisco de Caso
Arquitectos

Hemos querido resumir en este texto lo expuesto, por nosotros, en trabajos y artículos anteriores, junto a la experiencia e información adquiridas en el Seminario Internacional del Colegio de Arquitectos de Chile, “Bicentenario del 2010: el desafío de pensar la ciudad del tercer milenio”, celebrado el 22 y 23 de junio de 2001, y el Seminario Internacional – Cámara Chilena de la Construcción el 25 y 26 de abril del año en curso.

Nuestra preocupación inicial fue y es Santiago junto a la región central del país, como primera etapa de una organización territorial para Chile. En 1998 preparamos en Madrid un trabajo académico exploratorio: “Santiago de Chile: 1998 – 2028”, que sugerimos leer, ya que es la base primigenia, que fue presentado en el Seminario “Reflexiones en torno a la ciudad”, que organizaron las Universidades de Chile y Católica, el 21 y 22 de agosto de 1998, documento depositado en el Colegio de Arquitectos.

Dicho trabajo fue entregado al anterior Presidente de la República, al Ministro de Transportes, al Presidente del Colegio de Arquitectos y enviado a todos los alcaldes metropolitanos y algunos regionales, a los rectores de las principales

universidades, al diario El Mercurio, que publicó un artículo especial en el cuerpo “Propiedades” del domingo 13 de septiembre del mismo año, y a todos los entonces candidatos a la Presidencia de la República.

Podemos afirmar que los síntomas nos son conocidos; por ello, es posible adelantar un diagnóstico. Por nuestra experiencia, disponemos de un posible tratamiento adecuado, lo que nos permite atrevernos a proponer, en principio, algunas soluciones o intervenciones integradas y coordinadas en una estructura general de ordenación urbana – territorial.

Es necesario dejar previamente establecido que los criterios de estrategia territorial que se someten a su consideración, las cifras que se presentan, la estructura de Ordenación Reticular del Territorio (ORT) que se propone, las intervenciones que se exponen, son extrapolaciones de una situación real en marcha en una ciudad y territorios específicos, que han resultado ser el laboratorio real donde se pueden comprobar las causas y efectos de las situaciones urbano – regionales, recogiendo las ventajas de sus aciertos y tomando buena nota de sus errores.

A. SÍNTOMAS Y DIAGNÓSTICO

¿HASTA DÓNDE VA A CRECER SANTIAGO?

Los profesionales del urbanismo, cumpliendo con su deber ético hacia la sociedad, han denunciado el carácter insostenible del proceso de crecimiento incontrolado, en forma de mancha de aceite, que ha mantenido sistemáticamente la expansión urbana de Santiago. El consumo de los recursos del suelo, la degradación medio ambiental del entorno rural que desaparece bajo su expansión, la paupérrima calidad del entorno urbano generado, la dependencia del vehículo rodado (en especial del automóvil), el consumo energético, la contaminación del aire, son todos aspectos que han sido denunciados como exponentes de la insostenibilidad del camino en el que está abocado Santiago.

¿Cuál es el final del recorrido? ¿En qué momento va a explotar? ¿Tiene límite este crecimiento? ¿Cuál es la dimensión a la que hay que hacer frente? ¿Podemos controlarla y manejarla sin olvidar su territorio o región? ¿Podemos hacer algo? ¿Tenemos herramientas para ello? ¿Cómo será su financiamiento?

Todas ellas son preguntas a las que debemos dar respuesta todos en conjunto: profesionales, políticos, ciudadanos, empresarios... No son preguntas que tengan una respuesta personal. La ciudad se hace entre todos, y la tenemos que resolver entre todos. En este artículo lo único que vamos a intentar aproximarnos es a la pregunta: ¿tiene límite este crecimiento?, ¿tiene asíntota?

No lo sabemos, pero debemos tratar de acercarnos racionalmente a una respuesta aproximada. El razonamiento que les proponemos es el siguiente: No sabemos a dónde va a llegar Santiago... pero conocemos, sabemos y tenemos la experiencia de otras ciudades que han experimentado con anterioridad procesos similares al de Santiago.

Vamos a realizar un estudio comparativo con estas otras ciudades, especialmente con Madrid por razones de cierta semejanza, pero sin perder de vista datos y cantidades de esas otras ciudades significativas.

En primer lugar, hay que poner sobre la mesa un fenómeno común a todas ellas: aun sin crecimiento de población, se produce crecimiento urbano (crecimiento explosivo)

Crecimientos urbanos

Los datos son importantes. Nueva York, en los últimos veinte años, creció en un 8% de población y, sin embargo, creció en un 65% de superficie urbana. Chicago, en el mismo período, creció en un 4% de población y un 46% de superficie. Cleveland, incluso con una pérdida de población de un 4%, siguió creciendo en un 33%. Madrid en dimensiones similares a Chicago, sin sig-

nificativo crecimiento de población, un 4% en veinte años, crecerá en este período en un 50% de superficie. Un crecimiento, en veinte años, del 50% del total del crecimiento de los últimos cuatrocientos, desde su designación como capital, no es sólo un proceso de crecimiento geométrico, es un proceso de crecimiento explosivo.

No vamos a adentrarnos en el análisis de las causas. Apuntemos solamente que es un producto directo del crecimiento económico y del bienestar. Este crecimiento requiere cada día más consumo de espacio edificado, de espacios para la producción, de oficinas, y genera mayores espacios para el consumo, tanto privado como colectivo, mayores y mejores infraestructuras, servicios, etcétera.

Crecimientos de población

Santiago está en una situación más grave. Tiene que sumar a estos crecimientos urbanos, y con carácter previo a cualquier cálculo, los procesos de crecimiento de población importantísimos a los que está sometida. El crecimiento de Santiago, del "Gran Santiago", está siendo del 1,5% anual. En un período de veinte años esto alcanza un incremento de población del 35%. Madrid tiene en estos momentos 5 millones de habitantes. Dentro de veinte años tendrá escasamente 5.250.000 habitantes, un 4% más. Santiago, sin embargo, tiene 5,5 millones, y a este ritmo alcanzará cerca de 7,5 millones en veinte años. A los crecimientos "naturales" económicos hay que sumarle los importantes crecimientos demográficos.

Superficie de vivienda por habitante

La superficie total residencial construida del Gran Santiago es de 70 millones de m². Le corresponden, pues, a cada habitante 12 m². Ésta es la superficie media residencial por habitante en Santiago: 12 m². Madrid tenía esta media en 1975. Pero desde entonces el crecimiento económico y urbano al que estamos haciendo referencia ha elevado esta media a 20 m² por persona. En veinticinco años se ha pasado de 12 m² a 20 m². Un incremento del 66% en veinticinco años. Pero no va a parar ahí. La media de Madrid sigue creciendo. En realidad, lo único que hacemos es intentar alcanzar los índices de bienestar de los otros países desarrollados de nuestro entorno social y económico. Mientras nosotros estamos en 20 m² por persona, los italianos están en 30 m², los franceses en 34 m², los alemanes en 37 m², los daneses en 43 m², los suecos en 48 m², los norteamericanos en 50 m², y los canadienses, que son los que mejor viven, en 51 m². Con estas cifras contrastan los índices de Japón en 7 m², China 7 m², Rusia 5 m², etcétera.

Madrid no hace sino alinearse con las economías más avanzadas. Procesos similares a los que experimentados todos, Santiago incluido. Madrid dentro de veinte años está previsto que al-

cance los 30m² por habitante. El índice que hoy es el de Italia. No quiere decir esto que alcanzaremos a Italia. Italia dentro de veinte años probablemente esté en 38m². Y los demás habrán avanzado también proporcionalmente. La duda que cabe es si habrá avanzado también Canadá, y si lo hace, en qué medida. ¿Dónde está la asíntota? Es una pregunta relevante, pero para la que, hoy por hoy, no tenemos respuesta.

Superficie residencial

Planteamos para Santiago dos escenarios. El escenario Madrid a medio plazo, veinticinco años, y el escenario Canadá a largo plazo. Santiago tiene hoy 70 millones de m² residenciales. Para mantener la media de 12 m², a pesar del incremento de población, tiene que construir un 35% más, es decir, 25 millones de m². Pero para llegar al primer escenario, la media de Madrid, de 20 m², la cantidad tiene que ser de otros 62 millones de m², alcanzando en total 157 millones de m². Un incremento de un 125% sobre el parque actual. Más que duplicar el tamaño de la ciudad. En el segundo escenario, el del modelo canadiense, las cifras son todavía más dramáticas. Se puede pensar que 50 o 51 m² de media es inalcanzable. No es verdad. La capacidad productiva, cada día en aumento, nos permitirá alcanzarlo. La única duda está en el plazo, en el tiempo que será necesario. Pero para nosotros, urbanistas, el plazo no es tan importante como la capacidad de dar respuesta a estos crecimientos, generando una ciudad vivible y sostenible.

Es previsible que, alcanzado un cierto nivel de desarrollo, la inmigración rural a Santiago parará, si no es que ya se haya producido. Así lo han experimentado las ciudades de los países de referencia. Asumamos que ese nivel se alcanzará con el Santiago previsto en veinte años, de 7,5 millones de habitantes. Pero si a esta población le damos, aunque más a largo plazo, el nivel de 50 m² por persona, el volumen del parque residencial que alcanzará Santiago será de 375 millones de m². Tomemos conciencia de esta cifra. Estamos hablando de un Santiago más de cinco veces más grande. Para ser exactos, un 535% del Santiago actual. No adoptemos la actitud fácil de decir que esta visión apocalíptica no va a ocurrir. Ha ocurrido en los últimos veinticinco años. Todos pueden recordar el Santiago de hace veinticinco años, y ven que va a seguir ocurriendo.

La primera conclusión es que este Santiago ocuparía, de forma cancerígena como una desmesurada y enorme mancha de aceite, todo el valle central, desde la Cuesta de Chacabuco hasta la Angostura de Paine, invadiendo Talagante, Melipilla, Curacaví, Casablanca, etcétera. Estaríamos hablando de un Santiago sobre el modelo de Caracas. No creemos que haya nadie sensato que lo desee o lo postule. Además de ser el final de la esperanza de alcanzar un cierto nivel de calidad de vida para más del 50% de los chilenos, sería una ciudad no competitiva y cuya capacidad productiva estaría definitivamente imposibilitada. Todo Chile, y

sentimos que sea tan duro decirlo, quedaría definitivamente relegado a ser un país con una economía no plenamente desarrollada.

Asumiendo estos crecimientos, no le queda más remedio a la sociedad chilena que enfrentar el reto de organizar adecuadamente su territorio. Cuando decimos la sociedad chilena, estamos pensando, porque a ella les corresponde, en todos y cada uno de sus estamentos, en sus políticos locales y nacionales porque, debido a la dimensión del problema, es un asunto de Estado. No es el Alcalde de Santiago el que tiene capacidad o competencias para resolverlo. En el específico caso de Chile, es directamente una responsabilidad de la Presidencia de la Nación.

Tamaño medio familiar

Dicho esto, podemos intentar cuantificar el problema con mayor precisión. El crecimiento de la superficie residencial se produce en Madrid a través de una recomposición de la estructura familiar. En Madrid la familia media es hoy en día de tres miembros. Dentro de veinte años será, al igual que lo es hoy en París o Londres, de 2,4 personas. Esto significa un mayor número de familias, que son para las que se deben construir esas casas que aumentan el parque total de m² de superficie residencial. En Santiago la media familiar es de 3,8 personas por familia. La tendencia es a la baja. Saber cuál va a ser el número de familias dentro de veinte años nos permite saber cuántas, y de qué tamaño hay que producir las viviendas, producir suelo urbano para satisfacer esta directa demanda de consumo.

Madrid tiene un tamaño medio de vivienda de 60 m². Santiago lo tiene de 48 m². Este tamaño medio irá creciendo. Para eso hay que producir viviendas de mayor tamaño. Son los segmentos económicos más capacitados los que compran estas nuevas viviendas de mayor calidad. Un fenómeno de "filtrado" va dotando de las viviendas que dejan vacías a los segmentos inmediatamente subsiguientes, alcanzando después de varios saltos a los segmentos más desfavorecidos.

En Madrid, la vivienda media que se construye es de 119 m² en vivienda colectiva (departamentos), que representa un 79% de la producción, y de 168 m² en unifamiliar (principalmente adosada), representando un 21% de la producción.

Densidades y superficie urbana

La densidad urbana de Madrid es de cuarenta viviendas por hectárea. Madrid ocupa una superficie urbana de 40.000 hectáreas. En los próximos veinte años, el crecimiento va a ser del 50%, ocupando otras 20.000 hectáreas más para llegar a las 60.000 há. Santiago tiene una densidad media de 106 habitantes por hectárea. Con el tamaño media familiar ya citado, esto corresponde a casi 28 familias/viviendas por hectáreas. (Desconocemos las cifras de hacinamiento). Corresponde ésta a una edificabilidad de

0,14m² construidos por m² de suelo. Con estas cifras, Santiago ocupa una extensión urbana de 52.000 hectáreas. Un aumento del 125% de la ciudad, 20m² por persona, significaría un aumento de la superficie ocupada de otras 60.000 hectáreas más. Si esto se produce en veinticinco años, la extensión anual a la que está sometida, abocada, Santiago es de 2.400 hectáreas/año (24 km² anuales).

La baja densidad de Santiago da un respiro a la ciudad, pues permite establecer políticas de densificación. Pero no olvidemos que cualquier densificación requiere la revisión, y la sustitución, de todas las infraestructuras de servicios. El costo es tan elevado o más que la generación de nueva ciudad. Sugerimos que esta densificación debería hacerse selectiva, y con la doble intención de cualificar un entorno urbano que es hoy por hoy homogéneo, y que carece de la necesaria diferenciación que le otorgue la significancia suficiente para alcanzar un sentido de lugar y de pertenencia. Esta densificación selectiva, dentro de la ciudad actual, permitiría la generación de un conjunto de centralidades cívicas que otorgarían carácter e identidad a cada uno de los barrios con una mayor y mejor "intimidad urbana".

El aumento de densidad alrededor de las "centralidades cívicas" podría alcanzar 0,6 m²/m² de edificabilidad en una extensión de 25 hectáreas. En términos absolutos, se aumentaría la edificación en algo más de 150.000 m² en cada "centralidad". Si aplicáramos el esquema del trabajo "Santiago 1998 – 2028", aparecen cerca de cincuenta centralidades cívicas potenciales. Un total de 7,5 millones de m² podrían tener cabida en estas centralidades densificadas. Estamos muy lejos de los 97 millones de m² que hay que construir. Si a su vez los nuevos crecimientos adquirirían densidades superiores a las 0,135 m²/m² actuales, el volumen de superficie a urbanizar no sería directamente proporcional y conseguiríamos reducirla en cierta medida. Aplicando nuevas densidades de 0,3 m²/m², la superficie para los 90 millones de m² de nuevos desarrollos serían 30.000 hectáreas, en lugar de las 60.000 hectáreas de los actuales crecimientos continuistas incontrolados. La mitad. De todas formas, siguen siendo 1.250 hectáreas anuales.

Paralelamente a lo anterior, debemos establecer una metodología para la organización del territorio próximo a la ciudad, que permita absorber en forma controlada el crecimiento previsto.

La extensión de la ciudad no sólo se produce en términos residenciales. Veamos qué cifras debemos esperar para crecimientos terciarios, comerciales e industriales.

Superficie de terciario

Madrid tiene 7 millones de m² de superficie de terciario de oficinas, lo que corresponde a 1,4 m² por habitante. París, 2,65 m². Londres, 3,05. Frankfurt, 12,00 m². Madrid nunca va a alcanzar

los índices de París o Londres, pues éstas son economías altamente globalizadas, especializadas en un terciario de servicios internacionales. A Madrid le puede corresponder un índice de 2,1m². Esto significa que Madrid tiene que construir en estos veinte años 3,5 millones de m² de oficinas. A Santiago le ocurre algo similar. Santiago tiene 5 millones de m² de oficinas, lo que corresponde a 0,9 m² por habitante. Como en el caso de Madrid, a Santiago tampoco le corresponde una posición demasiado especializada en la economía global. El índice al que podemos aspirar podría acercarse a 1,5 m² por habitante. Esto significa, para un Santiago de 7,5 millones de habitantes, una cantidad de más de 11 millones de m² de oficinas. Un 120% más. Con una edificabilidad alta, de 1m²/m², se requerirían 600 hectáreas de suelo urbano, sólo para oficinas.

No es preocupante, pues entre las diversas áreas previstas en el documento de referencia, "Santiago 1998 – 2028", se podrían satisfacer 4,75 millones de m² necesarios. Estas áreas son la nueva gran centralidad regional de la "Cruz del Sur", en donde cabrían 2 millones de m², la necesaria potenciación de la Ciudad Aeroportuaria, 750.000 m², la "Puerta Sur" y la "Puerta Norte", 500.000 m², y las 15 "Centralidades Empresariales" o "Centros Periféricos", 1,5 millones de m².

Superficie comercial

La superficie comercial en Madrid alcanza 5,5 millones de m², lo que corresponde a 1,09 m² por habitante. En estos últimos quince años se han abierto la casi totalidad de los nuevos grandes centros comerciales de la periferia. Éstos son prácticamente 2 millones de m², un 60% más de lo que había en 1985. Santiago está en 3,6 millones de m², lo que corresponde a 0,6 m² por habitante. Podemos esperar en Santiago un proceso similar al ocurrido en Madrid, especialmente cuando este fenómeno está directamente vinculado a los crecimientos de la capacidad de consumo, efecto directo de los crecimientos del PIB, y al crecimiento de la motorización, cuyos índices explosivos veremos un poco más adelante. Esto significaría alcanzar ese 1,1 m² por habitante, es decir, 8,25 millones de m² para 7,5 millones de habitantes. La necesidad de aumentar en un 130% el parque actual de superficie comercial, supone la construcción de más de 4,5 millones de m².

Estos centros requieren una gran superficie de estacionamiento, 18 vehículos cada 100 metros de comercial, por lo que la edificabilidad no puede ser alta. Una edificabilidad de 0,4 m²/m² es un índice difícilmente superable. Se requieren 1.000 hectáreas para estos usos. Su localización en las salidas de las grandes infraestructuras de autovías periféricas, no presenta demasiada dificultad a condición de que hayan sido planificadas de manera integrada. Hemos minimizado la superficie a sólo 1.000 hectáreas, pues entendemos que parte de esta edificabilidad puede localizarse en las "centralidades empresariales", con accesibili-

dad en transporte colectivo de alta capacidad, si bien éste es menos utilizado para estos usos en cuanto la motorización es alta. Parte también tiene cabida en las "centralidades cívicas", acompañando funciones urbanas de convivencia protegida.

Superficie industrial

La superficie industrial alcanza en Madrid 32 millones de m², 6 m² por habitante. Esta superficie no va a aumentar por el incremento del empleo en el sector. Son 400.000 empleados industriales en Madrid sobre el total de 1.600.000 empleos del conjunto económico. Los nuevos empleos que se van a crear, 700.000 en veinte años, serán todos en el sector de servicios. El crecimiento de las necesidades de superficie industrial se debe a la transformación de los procesos productivos, a la mecanización, automatización y, sobre todo, informatización industrial.

Hoy en día un solo operario es capaz de controlar una fábrica; se necesita menos mano de obra, menor número de operarios por m² de fábrica, por lo que cada operario "consume" una mayor superficie. En Madrid hace unos años se calculaban 50 operarios por hectárea; hoy se hacen desarrollos industriales con 20 operarios por hectárea. Las 8.000 hectáreas que ocupa hoy en día el parque industrial de Madrid, tendrán que ser en el futuro 20.000 hás., para dar cabida a los 400.000 empleos. Un crecimiento del 150%.

Santiago va a experimentar algo similar. Hoy en día tiene 7,2 millones de m² industriales, lo que corresponde a 1,4 m² por habitante. Es razonable que alcance, por lo menos, los índices de Madrid. Cuanto menos "terciaria global" pueda ser la economía de Santiago, más "industrial exportadora" deberá ser. Con 6m² por habitante, Santiago debería alcanzar 45 millones de m².

Como gran parte de los actuales usos industriales contaminantes están localizados en proximidad con otros usos incompatibles, será probablemente necesario generar suelos nuevos para la totalidad de los 45 millones de m² de futura demanda. Será necesario establecer políticas urbanísticas complementarias de transformación y rehabilitación de los suelos actualmente industriales, y en el futuro obsoletos (brown fields).

Estamos hablando de una necesidad de suelo industrial de un 600% superior a la actual seis veces más. La edificabilidad industrial puede difícilmente superar el índice de 0,4 m² por m². Los 45 millones de m² industriales requerirán 11.000 hectáreas de nuevos suelos urbanos. Las 2.000 hectáreas industriales de la actualidad se tienen que convertir en 11.000 hectáreas. El equivalente a casi la quinta parte de lo que actualmente ocupa la totalidad de Santiago con sus 52.000 hás. El 30% de más de lo que requerirán los desarrollos residenciales, que habíamos cifrado, si fuéramos capaces de controlarlos, en hectáreas.

Aeropuerto

Sugerimos que estas 11.000 hectáreas, 110 km² (4km x 27km), se localicen prioritariamente bajo el impacto acústico de los conos de vuelo de aterrizaje y despegue del aeropuerto de Pudahuel (puerto de exportación), y de los bordes de las nuevas infraestructuras periféricas de alta capacidad. La Panamericana Oeste es una buena localización. Los vientos dominantes llevarán la posible, y controlada, contaminación valle arriba (no olvida que "quién contamina, paga"), retirándola del centro y noreste de Santiago, en donde se embalsa ahora.

La razón de localización en proximidad al aeropuerto no es únicamente por razones ambientales: lo es económica también. El tráfico aéreo va a crecer en los próximos veinte años a un ritmo de un 5% anual, según las últimas previsiones de la IATA. Un 5% anual significa la duplicación, el 100% en catorce años. El 340% en veinticinco años. Pero el ritmo se mantendrá después de estas fechas. Podemos prever que el aeropuerto de Santiago va a duplicarse cada catorce años. Pero el futuro del tráfico aéreo no es sólo de pasajeros. La carga está creciendo todavía más de prisa, si cabe.

La amortización financiera de los aviones es a los veinte años, en un momento en el que están en perfecto estado de vuelo. Esto hace que el transporte aéreo sólo tiene que sufragar los costes del servicio.

Todo producto que no tenga un peso excesivo por unidad de precio pasará a ser transportado por vía aérea. Es ya más barato hacer un traslado de mobiliario entre Europa y USA por avión que por barco. Europa y USA consumen cada día más productos agrícolas estacionales de Iberoamérica. Transportados en avión, evidentemente. La localización de las zonas industriales en proximidad del aeropuerto, potenciando los servicios de carga de éste, corresponde a una estrategia económica de futuro, además de la estrategia territorial mencionada.

Superficie total

Las cifras que hemos estado viendo son preocupantes. Pero no sirve de nada mirar para otro lado. La realidad es tozuda. Esto se va a producir inevitablemente. La única diferencia es si se produce de una forma ordenada, o de una forma desordenada. Ése es el reto que tiene la sociedad chilena, y decimos la sociedad, pues es un reto que por su extensión en el tiempo, veinte años, nunca es asumido por sólo los políticos y sus gobiernos, cuyo mandato e intereses se limitan en el tiempo.

Resumamos las cifras establecidas: 30.000 hectáreas residenciales, 11.000 hectáreas industriales, 1.000 hectáreas comerciales, 600 hectáreas terciarias. Un total que supera las 42.000 hectáreas. El doble de lo que tiene que construir Madrid en los próxi-

mos veinte años; es la totalidad de lo que es Madrid en estos momentos (40.000 hectáreas). Santiago tiene que construir un Madrid en veinticinco años. El 80% de crecimiento sobre las 52.000 hectáreas actuales que hoy en día posee.

Se puede y se va a hacer. La cuestión es saber si se va a hacer bien, o se va a hacer mal. Si dudan de estas cifras, veamos para concluir unas todavía más preocupantes, las de la motorización.

Motorización

Madrid tiene 2,5 millones de vehículos. Esto corresponde a un índice de motorización de 0,5 vehículos/habitante. El crecimiento está siendo rápido. En 1988 el índice era de 0,3; en 1995 el índice era de 0,4. Felizmente esto tiene un límite que es el de la saturación del mercado. En Europa esa saturación se ha alcanzado con un índice del 0,7. Los europeos no compran más coches que los necesarios para reponer los que han quedado viejos. No hay aumento del parque de vehículos en Europa. Esto se ha alcanzado con 0,7 vehículos por habitante. En USA este índice es más alto, ronda el 1,1. Es decir, tiene que haber más vehículos que habitantes para que se sature el mercado. En cualquier caso, y a pesar de este fenómeno, los coches, todavía, no se conducen solos. Por lo tanto, el índice de utilización se mantiene próximo a ese 0,7.

Madrid alcanzará el índice del 0,7 en diez años. Eso significa un millón más de coches. Un 40% más. Pero esos coches se utilizan cada vez más debido al carácter periférico de los nuevos asentamientos de actividades y a las relaciones cada vez más importantes de carácter transversal, y no sólo radial. En París, sin aumento del parque, está previsto un aumento del uso del vehículo, medido en vehículo/kms/día, de un 65% en los próximos veinticinco años. En Madrid, año a año, aumenta el número de vehículos en las carreteras de la región en un 8%. Esto significa duplicarse cada ocho años, en un índice muy superior al del simple aumento numerario del parque de vehículos. Estamos hablando del mismo fenómeno de aumento del uso de vehículos y no sólo de la pertenencia estática.

Santiago tiene un índice de motorización de 0,13 vehículos por habitante. Esto nos da un parque de aproximadamente 750/800.000 vehículos. Los crecimientos son rápidos, pues el coche suele ser una prioridad social y familiar, especialmente en ciudades extensas, de baja densidad, y en donde el transporte colectivo no ofrece todas las alternativas y calidades deseadas. Viendo la rapidez con la que ha crecido el parque de Madrid, podemos predecir que en veinticinco años Santiago alcanzará también el índice de saturación de 0,7 vehículos por habitante. Eso nos situará en más de 5 millones de coches en las calles de Santiago. Sobre los 800.000 del parque actual, significa un aumento de más del 500%, es decir, seis veces más.

Si además le aplicamos el coeficiente de mayor uso, ese 65%,

debido al carácter extenso de Santiago, y al sistema actual de transporte colectivo, nos encontramos con un uso que transforma esos 5 millones de vehículos a un equivalente a más de 8 millones. Una multiplicación por 10 del actual parque. Aunque la extensión de la ciudad y el espacio viario se dupliquen, sigue siendo una presión que se multiplica por 5 sobre el actual nivel de congestión viaria.

Sólo una política de transportes colectivos, combinados e interrelacionados estructuralmente, puede mitigar esta perspectiva apocalíptica. Madrid tiene en estos momentos un uso diario de los transportes colectivos del orden de 1,1 millones de pasajeros en metro, 0,9 millones en autobús urbano, 0,5 millones en taxi, 1 millón en tren de cercanías, 0,9 en autobuses regionales. Sólo con un potente sistema de trenes regionales de cercanías, Madrid ha sido capaz de frenar la entrada, todos los días en la ciudad, de otros 800.000 vehículos más, aparte de los 800.000 que cada día entran normalmente.

Conclusión

Las cifras de expansión urbana que hemos establecido requieren una extensión urbana que otorgará inevitablemente a Santiago un carácter de ciudad-región. Esta ciudad-región no podrá ser vertebrada si no es por transporte colectivo regional de alta capacidad, es decir, trenes de cercanías desde las afueras y metro en el interior. Londres lo hizo a partir de 1860. Madrid lo hizo a partir de 1987, funcionando muy bien. Santiago tiene una importante red de ferrovías abandonadas que constituyen un capital social y económico sorprendentemente infrautilizado. Los crecimientos aquí cuantificados no podrán producirse eficazmente si no es sobre la puesta en funcionamiento y rentabilidad de este capital hoy inactivo. (Ver el "Corazón de hierro", definido en "Santiago de Chile 1998 - 2028").

Todo ello constituye una ingente tarea por realizar. De ello depende el futuro de eficacia económica, de calidad de vida urbana y de justicia social de Santiago. De lo contrario, el riesgo, casi certidumbre, es que Santiago se deslice, sin lugar a dudas, en el grupo de ciudades que pertenecerán definitivamente a las economías que nunca podrán superar las fases del desarrollo. Una economía de desarrollo nunca puede producirse en una ciudad que no sea capaz de sustentarla. La sostenibilidad económica y social de Santiago, por no decir de Chile, dependen de la capacidad de dar respuesta al reto de ordenar adecuadamente los crecimientos explosivos a los que se están enfrentando ciudades similares desde hace años y que, como hemos visto, van a seguir produciéndose.

NOTA ESPECIAL. Queremos agradecer el excelente trabajo denominado "Santiago Presente y Futuro, Desafíos y Propuestas para el Siglo XXI", de Pablo Trivelli, Yasuyo Nishimura y Edgardo Pérez, editado por la Municipalidad de Santiago para la 2ª Convención: Santiago hacia el siglo XXI, octubre 98/julio 99, sin el cual este análisis de prospectiva no podría haberse realizado.

B. TRATAMIENTO

Recordamos la lectura del nuestro trabajo “Santiago de Chile 1998 – 2028”, el cual ha sido nuestra primera aproximación para el tratamiento del problema urbano – regional que analizamos, aplicando la metodología de la Ordenación Reticular del Territorio (ORT) como estructura primigenia organizadora, que enfrente y resuelva la actual situación de Santiago y su territorio.

Este trabajo de aproximación, que citamos, debe ser actualizado y desarrollado en detalle. Su utilidad radica en la visión global urbano – regional de Santiago y su territorio, y ha sido la piedra-base que nos ha servido para seguir adelante en los análisis y proposiciones que estamos presentando.

C. SOLUCIONES o INTERVENCIONES

C-1 Estructuración del Territorio Central

La Organización Reticular del Territorio (ORT), expuesta en el trabajo citado en el punto anterior, puede brindar positivas soluciones para dirigir y controlar el avance urbano en la región, creando “centralidades urbano – regionales” que conformen un hábitat más equilibrado y adecuado para los actuales y futuros asentamientos en el territorio acotado.

Hemos considerado como campo de acción inicial el territorio comprendido entre la Cuesta de Chacabuco, por el norte, y la Angostura de Paine por el sur; la Cordillera de Los Andes por el este y el Océano Pacífico por el oeste. Es el territorio más próximo a Santiago que se verá afectado, en primer lugar y directamente, por los crecimientos que nos han dado las cifras ya expuestas y que es imprescindible saber controlar.

C-2 Ensanche de Santiago – La Ciudad Región

El “crecimiento explosivo” previsto de la ciudad de Santiago puede ser controlado y dirigido de acuerdo a la experiencia de procesos similares de ciudades asemejables.

La aplicación de una estructura reticular de ordenación, al interior de la actual ciudad, estimula la creación de “Centralidades Urbanas”, de “Centros Periféricos”, de “Líneas – Fuerza”, etcétera, que favorecen y dinamizan un equilibrio urbano de más razonable trama e interacción activa.

La jerarquización del tráfico vehicular, organizando y categorizando el uso de los viales en forma racional y práctica, otorga una mayor efectividad de la infraestructura interior de la ciudad y una mejor productividad del capital fijo instalado.

Necesidad de desarrollar un centro alternativo creando

bipolaridad en el corazón de la ciudad. Se puede considerar el “efecto Bilbao” como ejemplo activo.

C-3 Ente Rector - Gerencia de Ordenación del Territorio

En el artículo del 21 de mayo pasado, establecemos las condiciones iniciales que debería tener un organismo único ejecutivo y coordinador para poder desarrollar este Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de Santiago (PGOUTS) o de la Zona Central (PGOUTZC).

Sin un Ente Rector, una Gerencia de Urbanismo, como el que se describe, ningún plan podrá salir adelante en forma racional y rentable, que permita cumplir las metas propuestas, dentro de los plazos normales que demandan obras de este calibre.

Sin duda alguna, el éxito comprobado de planes de esta naturaleza en otras ciudades, se obtuvo gracias a que se crearon este tipo de organismos únicos, coordinadores y ejecutivos, que rentabilizaron los recursos obteniendo los mejores rendimientos, con prioridades lógicas, sin lucha por competencias, con etapas secuenciales y categorizadas de acción.

La situación administrativa – ejecutiva – pública actual, en Santiago y su región, para desarrollar un plan de esta envergadura, no permite en modo alguno su puesta en práctica y, menos aún, su éxito final.

Sería devorado por la burocracia con su lucha por las competencias, lo que se transforma, finalmente, en la lucha de las incompetencias.

Este Ente Rector o Gerencia de Ordenación del Territorio, estructurado por importantes cambios legislativos necesarios, permitirá la creación de recursos económicos que ayuden a financiar las obras necesarias: internalización de las plusvalías, rentabilidad de infraestructuras (aeropuerto), formación de consorcios, peajes en la sombra, etcétera.

C-4 Consenso político

Aunque este punto está tratado al final de nuestra exposición y ha sido así nuestra intención hacerlo ya que hemos desarrollado el tema en sentido inverso, es el punto inicial para comenzar a poner en marcha un plan para Santiago y su región como el Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de Santiago (PGOUTS) o el Plan General de Ordenación Urbana y Territorial de la Zona Central (PGOUTRZC) que hemos enunciado.

Es absolutamente imprescindible que exista un amplio consenso político, ya que el problema afecta a todos los ciudadanos por igual, que respalde, brinde la autoridad y seguridad que requiere la implantación una estructura y organización territoriales como la que se propone.

Nuestro artículo, publicado en El Mercurio el 14 de octubre de 1999, cuya copia adjuntamos, establece que Santiago es un Asunto de Estado. Debe ser considerado por todos y cada uno de los ciudadanos, especialmente por la clase política, en donde se generará la decisión de enfrentar y brindar los cauces de autoridad democrática y ejecutividad para resolver este serio problema que afecta al 44,62% de la población del país, al 50,80% del parque automotriz nacional e implica dar mejores condiciones urbanas y territoriales para la producción del 61,45% del PIB de Chile.

C-5 Resumen de cifras expuestas - Cuadro

	Madrid 2000	Santiago 2000	Santiago 2025	Crecimiento Superficie
Crecimientos de poblac.	5M. hab	5,5 M. hab	7,5 M. hab	+ 35%
Superficie viv/hab	20 m2/hab	12 m2/hab	a) 20m2/hab	+ 66%
			b) 50m2/hab	+ 316%
Superficie residenc.	100 M. m2	70 M. m2	a) 157 M. m2	+ 125%
			b) 375 M. m2	+ 535%
Tam. medio fam.	3,0 pers/fam.	3,8 pers/fam		
Dens.y super.urbana	40 viv/há	28 viv/há	0,14 m2/m2	
	0,4 m2/m2	0,14 m2/m2	0,3 m2/m2	+ 125% 60.000 há
			(+ 0,6 m2/m2x5	+ 58% 30.000 há
Sup. De terciario	7M. m2	5M. m2	11M.m2	+ 120% 600 há
Sup. Comercial	5,5 M. m2	3,6 M. m2	8,25 M. m2	+ 130% 1.000 há
Sup. Industrial	32 M. m2	7,2 M. m2	45 M. m2	+ 600% 11.000 há
Aeropuerto	100+5%/año		340%	+ 240%
Superficie total	40.000 há	52.000 há	94.000 há	+ 75% 42.000 há
Motorización	0,5 veh/hab	0,15 veh/hab	0,7 veh/hab	+ 500%
	2,5 M. veh.	0.8 M. veh.	5 M. (8M.) veh.	+ 500%

SANTIAGO: ASUNTO DE ESTADO

La grandeza de la democracia reside en que en muchas ocasiones la solución final a un problema se produce mediante aproximaciones sucesivas por soluciones parciales y parcialmente incorrectas, que son las que adoptan los diversos partidos políticos en sus posicionamientos ideológicos al respecto. El antagonismo de esas soluciones alternativamente aplicadas en función del criterio y mayoría resultante en cada elección como expresión de la voluntad popular, van aproximando en un proceso de confluencia "trial and error" la solución definitiva.

Pero hay ocasiones en que el tema es de tal gravedad que se convierte en un "asunto de Estado". Un asunto que requiere la superación de los antagonismos dialécticos de la confrontación democrática entre partidos y en el que éstos deben actuar de común acuerdo sin buscar los antagonismos coyunturales que pueden beneficiar a uno o a otro a la corta, en función de su agudeza política y de la tendencia de la opinión electoral en ese momento.

Estos asuntos de estado suelen ser aquéllos de política exterior, para no dar un frente dividido en los asuntos de interés nacional. En ocasiones son asuntos internos de tal gravedad que los partidos deciden no hacer de ello un campo de confrontación que pospondría la solución y dañaría los intereses colectivos. En España, por ejemplo, un asunto de Estado es el problema del terrorismo vasco, la banda terrorista ETA. Los posicionamientos tanto del Gobierno como de la oposición son discutidos a puerta cerrada entre ambos grupos antes de ser hecho público, de tal manera que no se muestre un antagonismo o fisura en una homogeneidad y solidez del Estado sea cual sea el partido que ese momento esté gobernando o vaya a gobernar. Algunos errores se producen, pero se intenta que sean los menos.

La situación urbana de Santiago es posible que sea para Chile uno de esos "asuntos de Estado". La gravedad de la misma es posible que requiera un acuerdo entre los grandes partidos con responsabilidad cívica para no convertir su resolución en un campo de batalla partidista que alargaría el proceso en aproximaciones sucesivas por "prueba y error" o que, en el peor de los casos, incluso impediría su resolución.

Los asuntos de Estado requieren un gran sacrificio por parte tanto del Gobierno como de la oposición. El Gobierno porque debe renunciar a sacar un provecho político de algo que se está haciendo y que se está haciendo bien. Si lo intentara hacer, obligaría a la oposición a adoptar una actitud de oposición, es decir, crítica, y el consenso se habría roto. Sacrificio también de la oposición, porque debe renunciar a sacar provecho político de un problema que tiene planteado el Gobierno y que por muy bien que se actúe siempre se producirán errores, que podrían ser objeto de una explotación política. Aunque no hubiera errores, el simple tiempo necesario para la resolución del problema po-

dría ser denunciado por la oposición como una falta de eficacia resolutoria del Gobierno.

La situación urbana de Santiago podría ser uno de estos asuntos. Las dificultades del tránsito, la insuficiencia de las infraestructuras, la necesaria mejora de los equipamientos sociales, el esfuerzo necesario para dotar de vivienda digna a todas las familias, la dura situación de la contaminación atmosférica, la progresiva pérdida de calidad ambiental por dispersión e invasión urbana, son problemas en los que todo el mundo está de acuerdo, aunque puedan producirse matices en la gravedad del diagnóstico o en la interpretación de las soluciones. Todos los médicos están de acuerdo en que hay que operar; el único matiz en el que puede haber diferencias es si hay que operar esta misma mañana, o se puede esperar hasta esta tarde.

Los costes de estas insuficiencias son incalculables y aumentan en el tiempo.

La solución de Santiago tiene también aspectos que no son otros que los adoptados desde hace años en las metrópolis más desarrolladas (civilizadas) del mundo y que si bien no hayan hecho de éstas el lugar paradisíaco que a todos nos gustaría, han permitido al menos una sostenibilidad (por ahora) que parece deseable, en una análisis comparativo con la situación de Santiago.

Las necesidades de movilidad que requiere una metrópolis moderna crecen de forma exponencial. El centro de Europa tiene un índice de motorización de aproximadamente 0,7 vehículos por habitante. En Europa, éste es ya un índice de saturación del mercado (no confundir con el índice de saturación del tránsito). En algunas ciudades de Estados Unidos, este índice supera el 1, es decir, que hay más autos que habitantes. En Europa, no es así y tampoco es previsible por lo tanto un incremento del número absoluto de vehículos, salvo en aquellas ciudades o países que todavía no hayan alcanzado este índice.

Pero a pesar de que el número de vehículos no vaya a aumentar, su utilización sí está prevista que aumente. La dispersión territorial de la ciudad requiere un mayor consumo de espacio, un mayor número de desplazamientos, multiplicados también por el crecimiento de la actividad económica y un mayor consumo del auto. Así París, por ejemplo, en los próximos veinte años no tiene previsto un aumento de vehículos pero, sin embargo, sabe que sí va a haber un aumento de un 65% de la utilización de esos autos, de kilómetros recorridos, y por lo tanto de su presencia en las calles y carreteras. En Madrid, ese aumento de consumo está siendo de un 6% anual. Esto significa que en doce años serán los autos en las calles y carreteras metropolitanas el doble que los actuales, y en veinte años más de tres veces los actuales. Esto no es utopía (pesadilla), es una realidad, un proceso, que llevamos viviendo desde los años 60. Y la ciudad año a año se adapta... con enorme esfuerzo y costo.

Si aplicamos estas cifras europeas a Santiago, los resultados adquieren dimensiones todavía más dramáticas. Santiago tiene un índice de motorización que se acerca al 0.13 vehículos por habitante. Los crecimientos económicos de Chile son importantes, y es previsible que, con sacudidas, vayan a continuar. Si aplicamos el índice de saturación europeo, la cifra de saturación de mercado, el 0.7, sería más de cinco veces superior. Esto quiere decir que, en unos años, el número de autos será de cinco veces los que hay ahora. Es difícil predecir el ritmo de crecimiento y la fecha en que esta cifra se alcanzará, pero se alcanzará. Porque Chile no va a ser menos que otros países desarrollados.

Pero además de alcanzarse en números absolutos hay que contar con ese incremento del 65% en su uso. Por lo tanto, esas cinco veces más de autos van a ser como ocho veces más circulando, ocupando las calles. Invito al lector a que imagine Santiago multiplicando el número de autos en sus calles por ocho. Ésas son las cifras europeas.

El problema suscitado, que a primera vista aparece apocalíptico, se ha resuelto en Europa a través del sistema de transportes colectivos de alta capacidad (metro y tren de cercanías), especialmente en los centros urbanos. En Estados Unidos, se ha resuelto a base de espacio peri-urbano, creándose la ciudad difusa que invade enormes extensiones de territorio, de energía y de recursos.

Santiago tiene un admirable sistema de metro que es un ejemplo para muchas otras ciudades del mundo. Es, sin embargo, sorprendente que no haya puesto en marcha un sistema similar y completamente como es el sistema de tren de cercanías, que existe en todas las grandes metrópolis desarrolladas y que es insoslayable para solventar las dramáticas cifras que amenazan el futuro. En el caso de Santiago, creemos que no sólo amenazan el futuro, sino también el presente.

En Madrid, todos los días 900.000 pasajeros utilizan el sistema de cercanías para acceder al centro metropolitano desde la periferia. Si en lugar del tren utilizaran el auto (con un índice de ocupación de 1.3), serían 700.000 autos más los que tendrían que entrar y salir en Madrid. Como hoy por hoy entran y salen ya todos los días 700.000, significaría duplicar el número. Y centuplicar el caos.

Ahora imaginémosnos en Santiago un sistema de cercanías que reduzca a la mitad el número de autos (o de micros ...), que requieran entrar en la ciudad y congestionar sus calles. Santiago pasaría a ser una ciudad con unos índices de calidad más próximos a los de esas otras grandes metrópolis.

Éste es un ingrediente esencial de la fórmula, pero la fórmula es más compleja. Contiene elementos de incompatibilidad de usos que no deben coincidir o yuxtaponerse en el territorio. Para ello

se ejerce un control sobre la localización de elementos urbanos contaminantes: Autopistas e industrias sobre todo. Se combate la centralidad única y congestionante, así como la dispersión insostenible de la vivienda a través de políticas de condensación residencial policéntrica. Ello requiere reforzar territorialmente la relación entre la vivienda y los equipamientos, así como la de ésta y el medio ambiente, los parques urbanos o peri-urbanos. Todo ello en un marco de accesibilidad homogénea, que es la única forma de mantener una estructura urbana competitiva en los mercados internacionales y ante la globalización de la economía.

Esto sólo se consigue con un policentrismo regional y metropolitano. Policentrismo que persigue y consigue una difusión de la congestión que se produce inevitablemente cuando el "centro" es único, sin alternativas de accesibilidad ni localización empresarial. El policentrismo se consigue con la localización estratégica en un territorio metropolitano de los grandes equipamientos productivos y sociales. La homogeneidad en la accesibilidad territorial y el policentrismo en la localización de los grandes equipamientos logísticos, multiplican las opciones de localización empresarial y, por lo tanto, las alternativas, la libertad y la eficacia de las empresas. La misma multiplicidad se produce para las opciones de desarrollo urbano.

Todo ello produce un marco racional y flexible que permite la adecuación rápida de las respuestas, tanto pública como privada, en la realización de infraestructura, adaptación de ambos sectores en un proceso fluido que redunde en eficacia económica y social. También la posibilidad por parte de ambos de antelación en dicha provisión de infraestructura.

Todos estos factores son los que componen una planificación regional tal y como se realiza en estas metrópolis de rango internacional. Es un conjunto de parámetros que pueden parecer más o menos comprensibles o farragosos para el profano en la materia de la planificación territorial regional, pero son objeto de un consenso generalizado entre los gestores de esas grandes metrópolis urbanas a las que antes hemos hecho mención. Siempre hay alguien que los discute, desde la marginalidad intelectual o académica, porque siempre hay quien busca un medro personal de la discrepancia radical.

En Madrid, ése ha sido el caso con el Plan Regional. El Gobierno no lo ha vendido (demasiado) como un éxito propio. La oposición no lo ha criticado (demasiado) como una propuesta insostenible.

Es responsabilidad de todos los habitantes de Santiago, y de todos sus representantes políticos actuales, decidir si ese consenso es deseable y si están dispuestos colectivamente a exigirlo en las urnas, y exigirlo del comportamiento partidista de sus presentes y futuros políticos. Es responsabilidad de estos políticos decidir

si éste es un asunto en el que sea necesario "jugársela" y establecer unas reglas estables de consenso para beneficios de todos.

Todo ello podría ser objeto de un acuerdo entre los grandes partidos, que no haría sino reforzar su propia grandeza al demostrar su dimensión de responsabilidad y de visión de servicio a la sociedad, dejando el imprescindible antagonismo que genera el control y la alternancia de gobierno para otros asuntos, en los que la carga ideológica puede ser mayor y en los que la batalla política se puede centrar con más eficacia para los partidos y mayor beneficio para todos los ciudadanos.

Desde esta tribuna entendemos que Santiago puede ser un asunto de Estado.

GESTIONAR SANTIAGO

Cómo domesticar al dragón

Dos fenómenos urbanos en esta segunda mitad del siglo XX han transformado nuestras ciudades: el incremento de superficie construida y la motorización.

La superficie construida por habitante ha aumentando dramáticamente en estos últimos cincuenta años y sigue haciéndolo a un ritmo vertiginoso. En las ciudades, en que además se está produciendo una inmigración rural importante, los dos factores se multiplican. Por promedio, nuestras ciudades se están desdoblado, multiplicando por dos, creciendo de un 100% cada treinta y cinco años. Nunca en la historia de los países había ocurrido esto antes.

La motorización que se produjo en los países desarrollados en las décadas de los 50 y 60, ha alcanzado a todo el globo. Las sociedades en vías de desarrollo, aunque sea con un parque motorizado deficiente en cantidad y calidad, están creciendo a una rapidez que terminarán alcanzando los índices de saturación de los países avanzados y que corresponden aproximadamente a siete vehículos cada diez habitantes. En muchas grandes ciudades, el incremento anual del uso del vehículo es aproximadamente del 7%. Esto significa que cada diez años se duplica el número de coches circulando por las calles y, por lo tanto, para mantener el mismo nivel actual de congestión y atascos, habría que duplicar el espacio vial cada diez años. La movilidad individual, que esta motorización ha otorgado al conjunto de la población, nunca en la historia había ocurrido antes.

La combinación de ambos fenómenos ha producido la explosión de la ciudad. Entendemos por explosión el efecto dramático de un incremento multiplicador del volumen y una dispersión rápida del mismo. Es la definición misma de la explosión.

El resultado urbano ha sido la megalópolis invasora. Lo que los

especialistas llaman la "ciudad dispersa", la "región urbana". La rapidez con la que se ha producido este doble fenómeno ha hecho que no se haya sabido controlar el proceso ni gestionar el resultado. El conjunto social, político, académicos, profesionales, ciudadanos, han sido sorprendidos por su rapidez y no ha sabido sorprenderse, sufrirlo y lamentarse.

Diversos métodos de gestión están poniéndose en marcha en los países que tienen más recursos para hacer frente al fenómeno. A veces es una combinación de medidas parciales, "medicamentos", que consiguen paliar los efectos y las consecuencias de la "enfermedad". En otras es una visión del conjunto que interpreta el proceso y lo canaliza con una nueva racionalidad.

En cualquiera de los casos, hay una coincidencia en la que todos están de acuerdo. El fenómeno de la región urbana no puede ser confrontado de una manera disgregada, ni territorial ni sectorialmente. Es decir, no puede un municipio, dentro del conjunto metropolitano, estar haciendo lo contrario que su vecino. No puede una política de asentamientos estar haciendo lo contrario de una política de transporte colectivo.

En todas estas metrópolis, se han establecido unos organismos de coordinación. En una estructura administrativa de dos niveles: el local y el nacional. Hay tres tipos de organismos posibles: los que surgen del nivel local, los que surgen del nivel nacional y los que se establecen como nivel intermedio, un tercer nivel, el nivel regional.

Descartemos, por el momento, este tercer nivel en el caso de Chile, debido a su complejidad administrativa y su necesaria revisión constitucional, así como sus efectos colaterales en toda una serie de dominios, algunos positivos, otros negativos. Crear un nivel de "gobierno regional" en todo lo que ello significa de estructura administrativa y desarrollo democrático parece a todas luces sobredimensionado para el problema que nos ocupa. Una solución posible es la adoptada por España a raíz de la Constitución de 1978, pero las razones para esa solución específica eran otras, muy complejas, y este sistema de Gobiernos Autonómicos pertenece a una dinámica política diferente.

Los organismos que surgen del nivel local tienen fundamentalmente un carácter de asamblea de debate sobre problemas comunes entre todos los municipios afectados por el fenómeno metropolitano. Son útiles como lugares de intercambio de información y formación de criterio, pero ineficaces en cuanto a toma de decisiones puesto que, al no tener un carácter colegiado de toma de decisiones por mayoría, el consenso y la unanimidad no se alcanza prácticamente nunca. Este sistema suele ser empleado en las metrópolis de USA. La coordinación es de baja intensidad y los problemas sociales o de transportes de sus metrópolis se resienten de este proceso incrementalista disyuntivo. Madrid lo aplicó unos años, con la Mancomunidad de Municipios,

a partir de 1979. Lo abandonó a los pocos años por inoperante.

En el caso de Chile, en donde la región urbana de Santiago alcanza el 44,62% de la población de todo el país y el producto interior bruto el 61,45% del total nacional y el parque automotriz representa el 50,80% del total nacional, el problema metropolitano tiene rango de "asunto de Estado" y, por lo tanto, merece una atención y un compromiso directo del Estado y muy especialmente del Presidente de la República. Sería éste el tercer caso, aquél en que el organismo se establezca desde el nivel competencial del Estado y, más especialmente, desde la Presidencia de la República.

La función esencial de este tipo de organismo es la de coordinar las políticas y las competencias que hoy por hoy corresponden a diversos ministerios y departamentos y/o empresas públicas que actúan o tienen competencias en el ámbito metropolitano. Quien tenga un poco de práctica política comprenderá que no puede crear un organismo para coordinar otros que se encuentren en su mismo nivel gubernamental. Nadie se deja invadir pasiva o impunemente en sus competencias. Todos sabemos cómo la lucha por las "competencias" se convierte en la lucha de las "incompetencias". Un organismo de este tipo sólo puede emanar de la propia Presidencia. Tiene que tener la autoridad de la Presidencia y, quien se responsabilice, el nombramiento, confianza y apoyo del Presidente. No es necesario que se sienta en el Consejo de Ministros, como lo hacía el Intendente de Buenos Aires, pero casi, ya que debe poseer un rango prácticamente ministerial. Es de hecho un "ministerio" territorial y transectorial. Recordemos que resuelve los problemas del 44,64% de la población y de él depende la eficacia del 61,45% de la economía nacional. Madrid funcionó con un organismo de este tipo, COPLACO, durante muchos años y de forma adecuadamente correcta. Desapareció para ser sustituido por el sistema de gobiernos regionales autónomos, a raíz de la constitución del 78, y por las razones anteriormente apuntadas.

Los costes de la explosión urbana son inmensos. Ineficiencias públicas y privadas, transportes infraestructuras, energía, tiempo, dinero... Las sociedades ricas no se lo pueden permitir. Así lo han decidido. Si los ricos no se lo pueden permitir, las sociedades en vías de desarrollo todavía menos. Sus pequeños márgenes de producción se van por el sumidero de la ineficacia de sus sistemas urbanos. Y así el "gap" se sigue ampliando. Los ricos más ricos, los pobres más pobres. No hay que imitar, pero hay saber aprovechar inteligentemente los errores y los aciertos de los que han pasado por nuestro mismo camino, antes que nosotros.

Sevilla, 21 de mayo de 2000



