

Planificación y Gestión estratégica en la Comuna de Santiago. ¿Son las herramientas o los objetivos los inapropiados?¹

Paola Jirón ²

La planificación y gestión estratégica son las más recientes herramientas utilizadas para la intervención en los espacios urbanos. Esta moda se refleja en su uso en una diversidad de ciudades tales como Barcelona, Seúl, Córdoba y Bogotá, entre otras. La razón para promover los enfoques estratégicos se asocia principalmente a la necesidad de aumentar la competitividad y productividad de las ciudades en el marco de la fase de globalización de la economía. Por medio de estas técnicas de planificación y gestión, la Municipalidad de Santiago ha implementado de manera "exitosa" su enfoque estratégico a lo largo de los últimos siete años. Este documento revisa el trabajo llevado a cabo por el municipio, uno de los más importantes del país. Argumenta que su enfoque estratégico no ha sido satisfactorio debido principalmente a que ha excluido y expulsado a los residentes de menores ingresos del centro de la ciudad para permitir que agencias inmobiliarias construyan condominios "exclusivos" para grupos de ingresos medios aprovechando el subsidio de renovación urbana existente. Adicionalmente, ha pretendido emplear la planificación estratégica como un fin en sí mismo, sin considerar que ésta es sólo una herramienta para lograr objetivos. A menos que los objetivos sean claros y bien definidos, e intenten alcanzar un futuro sustentable, en el corto y largo plazo la Comuna de Santiago continuará excluyendo a los más pobres de ella. Este trabajo primero revisa los conceptos de planificación y gestión estratégica y luego describe las principales estrategias utilizadas por la Municipalidad de Santiago a lo largo de los últimos siete años. Finalmente, examina los elementos que este gobierno local podría enfatizar o revisar para lograr una Comuna realmente revitalizada.

Strategic planning and management are considered the latest tools to intervene urban spaces. This tendency is reflected in their use in cities as diverse as Barcelona, Seoul, Cordoba and Bogota, amongst others. The main reason for promoting strategic approaches is mainly associated to increasing the competitiveness and productivity of cities, in view of the globalising phase of the economy. Using these techniques of management and planning, the City of Santiago has "successfully" applied its strategic

INTRODUCCION

La planificación y la gestión estratégica son las herramientas más recientes utilizadas para la intervención en los espacios urbanos. Esta tendencia se refleja en su aplicación en ciudades tan diversas como Barcelona, Seúl, Córdoba y Bogotá, entre otras. La razón para promover los enfoques estratégicos se asocia principalmente a la necesidad de aumentar la competitividad y productividad en las ciudades.

Las ciudades hoy en día juegan un papel estratégico en la nueva economía mundial, ya que proporcionan un lugar para coordinar los flujos transnacionales de

¹ La versión en inglés de este documento fue presentada en el Congreso Internacional «Shelter and Revitalization of Old and Historic Urban Centres» realizado en La Habana, Cuba entre el 30 de marzo y el 3 de abril de 1998.

² Académica del INVI, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile

approach over the past seven years. This paper revises the work carried out by this Municipality, one of the most important ones in the country. It argues that its strategic vision has not been satisfactory mainly because it has excluded and ejected the poor residents of the city centre to allow for "exclusive" condominium and lucrative real estate agencies to build for middle income groups taking advantage of the existing urban renewal subsidies. In addition, it has intended to use strategic planning as an end neglecting the fact that this is only a tool for achieving goals. Unless the objectives become clear and well defined, with the intention of reaching a sustainable future, in the short and long run, the City will continue to exclude the poorest of the area. This paper first revises the concepts of strategic planning and management. It then describes the main strategies used by the Municipality of Santiago over the past few years. Finally, it examines the elements this local authority could emphasise or revise in order to achieve a truly revitalised City.

información, servicios y finanzas. Las ciudades se transforman con el fin de funcionar como centros para la organización, control y servicio de los mercados de capitales y el procesamiento de las exportaciones y la alta tecnología (Harris, 1996). Sin embargo, estos fines económicos también implican vastas exclusiones de los principales procesos que inyectan el crecimiento económico (Sassen, 1994), un crecimiento que no necesariamente es capturado por las mismas ciudades, sino por una pequeña minoría que no siempre reinvierte en el desarrollo de las mismas.

En este sentido, la promoción de la planificación y la gestión estratégica con fines únicamente de aumento del crecimiento económico de las ciudades es un objetivo discutible, al requerir estos instrumentos de negociaciones y jerarquizaciones que suelen beneficiar solo a algunos y no a la totalidad o a la mayoría de los residentes o usuarios de una ciudad. Este es el caso de la Municipalidad de Santiago de Chile³, la cual, con el ánimo de 'revivir la Comuna', ha implementado estas herramientas para promover el proceso de renovación urbana estimulado desde finales de los años 80. Es evidente que Santiago ha experimentado cambios profundos en términos de revitalización de su centro. Sin embargo, y como generalmente sucede, este proceso ha excluido y expulsado aquellos con menor capacidad de entrar en este nuevo escenario.

En este documento se discutirá la forma en que la planificación y la gestión estratégica pueden ser herramientas útiles para incorporar y generar ciudades más participativas y sustentables⁴, en el contexto de una economía globalizante, siempre y cuando exista la voluntad política de hacerlo. En el caso de Santiago, la manera como se han utilizado estos instrumentos puede considerarse, principalmente, como gestión inmobiliaria, ya que sus promotores no han considerado de manera general e integral, aspectos vitales de la ciudad que ellos dicen ser 'de todos'. Se revisarán primeramente los conceptos de planificación y gestión estratégica para luego describir las principales estrategias utilizadas por la Municipalidad de Santiago a lo largo de los últimos siete años. Finalmente, se examinarán los elementos que este municipio podría enfatizar o revisar para revitalizar en forma efectiva la Comuna.

³ El Gran Santiago, que acoge a casi el 40% de la población de Chile, está dividido en 34 Comunas, y la Comuna de Santiago es una de las más importantes en términos económicos, financieros, gubernamentales y culturales.

⁴ Entendiendo el desarrollo sustentable como uno que busca el equilibrio entre la equidad, la protección ambiental y el crecimiento económico.

PLANIFICACION Y GESTION ESTRATEGICA

Thomas (1994) define la gestión del desarrollo como aquella que se lleva a cabo por uno o más agentes para alcanzar el 'progreso' dentro del "proceso de cambio social, en el contexto de conflictos de objetivos, valores e intereses" (Thomas, 1994: 14). Esta definición resulta útil para presentar los conceptos de planificación y gestión estratégica (PE y GE), respectivamente, ya que implica un esfuerzo deliberado de alguien por alcanzar un progreso común y requiere una articulación para resolver los conflictos que surjan.

La PE y la GE han existido en el ámbito privado desde los años 50. Al ser transferidos al ámbito público, muchos de los componentes originales se adoptan. Sin embargo, debido a las diferencias de los objetivos y a la complejidad del contexto, algunos de los componentes se han modificado, ampliado o mejorado. Se puede considerar ecléctico como campo de estudio ya que está basado en diversos marcos teóricos, es consecuente con las necesidades urbanas actuales y requiere un enfoque multidisciplinario para lidiar con ellos de una manera integral.

Estas herramientas de gestión han sido presentadas en la práctica urbana como respuesta a la evidente inadecuación e ineficiencia de los métodos tradicionales de planificación en el mundo cambiante de hoy (Hoshino, 1997), el cual se encuentra lleno de incertidumbres que van más allá del control de los planificadores. Es así como el enfoque estratégico emerge con la intención de sobrellevar las falencias de los instrumentos tradicionales y el silencio y pasividad de los planificadores para resolver o prever los problemas urbanos actuales.

Por lo tanto, un enfoque estratégico implica ser

capaz de incorporar, articular y utilizar diversos e innovadores métodos de planificación y gestión. También significa estar dispuesto y ser capaz de interpretar los orígenes de las situaciones presentes de una manera más actualizada y rigurosa. La conjugación de estos elementos puede ayudar a identificar y priorizar los posibles cursos de acción que llevan al proceso de gestión estratégica. Esto no sugiere una improvisación constante de iniciativas pero sí requiere de una flexibilidad para modificar y reaccionar a los cambios que ocurren dentro y fuera del espacio de influencia.

Por otro lado, implica participar activamente en un proceso de desarrollo urbano interactivo e iterativo. En efecto, en un proceso interactivo, alguien (sea una municipalidad, una universidad, una agencia o la sociedad civil) necesita jugar el rol de **articulador**. El articulador debe tener la capacidad de proponer una visión del futuro, o por lo menos una introducción hacia ella, sin ignorar las circunstancias actuales, para poder comenzar a concientizar sobre la necesidad de iniciar dicho proceso. (Borja, 1996). Junto con los aspectos técnicos, el rol articulador puede ser muy poderoso, por lo cual es necesario contar con responsabilidades precisas, transparentes, consensuadas y respetadas por aquellos que toman parte del proceso. El articulador debe poder incorporar los distintos puntos de vista sin superponer los más dominantes.

Es por esto que existe la necesidad de **convocar** al proceso a todos los actores involucrados o que posiblemente podrían estar afectados por él. El proceso sólo tendrá éxito si logra atraer a la mayor cantidad y diversidad posible de actores ya que, como menciona Borja (1997), "al no resolver los problemas de los demás, es difícil resolver los propios". El proceso no puede ser unidimensional, logrando un conjunto de objetivos que son

contradictorios con otros; los diferentes intereses existentes deben ser puestos en diálogo para crear un proceso multidimensional (Borja, 1996). En el largo plazo, los problemas que podrían surgir como resultado de la falta de consideración de aquellos actores que se podrían ver afectados por la gestión urbana podrían evitarse con esta participación.

El proceso también requiere de una **estructura** con la capacidad de definir y traducir un conjunto de objetivos consensuados. Esto es más que una capacidad de diagnóstico, es una estructura que debe vincular actores y proyectos y asesorar en la resolución de problemas y conflictos de interés.

El articulador debe poder **visualizar** el cuadro completo, no sólo en términos geográficos sino también en términos de la comprensión de la diversidad de actores con diferentes voces, intereses y necesidades. Para que esto ocurra, los objetivos del rol del articulador y del proceso que tomará lugar deben ser claros y consensuados por aquellos involucrados y afectados. Si estamos de acuerdo que hacer ciudad requiere de un balance entre los objetivos sociales, económicos y medioambientales,

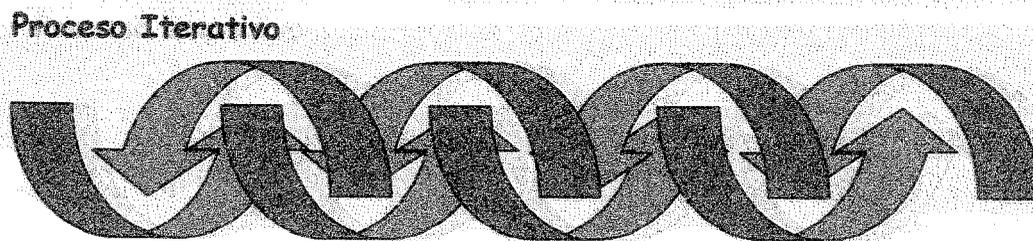
entonces estos objetivos deben estar presentes en el proceso.

El rol del planificador o articulador en este proceso interactivo es el de apoyar y estimular la multiplicidad de iniciativas de grupos privados de ciudadanos, ONGs, empresas locales, nacionales y transnacionales, que hacen que prospere un asentamiento (UNCHS, 1997).

Naciones Unidas (UNCHS 1997) describe este rol como el de un **facilitador**⁵ del sector público que cuenta con el apoyo del sector privado y ligado hacia

⁵ Aunque se utiliza ampliamente, el término facilitar (enable) tiene significados variados. Turner (1988) lo describe como el apoyo a la autogestión de actividades, que, en términos de vivienda, puede incluir la autoayuda o autoconstrucción o mejoramiento en el acceso a los recursos. Para Naciones Unidas (UNCHS, 1990) significa la movilización de todos los potenciales de todos los actores posibles en la producción y mejoramiento del hábitat. El Banco Mundial (1993) promueve que los gobiernos jueguen un rol facilitador, enfatizando que se remueva de la producción, financiamiento y mantenimiento a mejorar la eficiencia del mercado. Esta última es la base de la Política Habitacional chilena y de las políticas de renovación urbana de la Municipalidad de Santiago también.

FIGURA 1



Planificación Estratégica

- Establece un sistema de planificación
- Establece una postura con el medio ambiente externo
- Culmina con el plan estratégico

Gestión Estratégica

- Establece un sistema de acción
- Añade la preocupación por capacitar para lograr tal postura
- Nunca termina. Se construye y mantiene una cultura organizacional que forma el comportamiento organizacional

Fuente: Edralin (1997)

y desde las políticas nacionales y las preocupaciones por las relaciones rurales y urbanas, la resolución de conflictos entre los participantes, el monitoreo y las evaluaciones periódicas.

Esto nos lleva al componente **iterativo** del proceso, en el cual los resultados de una constante consulta, el monitoreo, la evaluación y el cambio organizacional retroalimentan el proceso. Esto significa una revisión permanente de la planificación y las acciones, permitiendo modificaciones cuando sean necesarias.

Por ende, resulta esencial poseer una comprensión clara del objetivo (el **qué**) se ha de hacer para que la estrategia (el **cómo**) funcione. Las metas, entendidas como la dirección hacia donde se dirigen los esfuerzos, necesitan estar definidas claramente para establecer objetivos que sean verificables, estos son versiones específicas de las metas. Los objetivos se pueden considerar como los fines y la estrategia como el medio en este proceso iterativo, en el cual las estrategias se modifican a menudo, así como ocurre a veces con los objetivos.

La *estrategia pretendida*, la planificada originalmente, puede a veces llevarse a cabo en su forma original o ser modificada completamente. Una *estrategia*

realizada, es aquella que efectivamente se llevó a cabo, generalmente difiere de lo que se pretendió (Wright et al, 1994), debido a los sucesos ocurridos en el transcurso. La formulación de estrategias es un ejercicio constante que depende de las situaciones internas y externas, las fortalezas y debilidades presentes y emergentes, las oportunidades y amenazas que se generen y las existentes⁶. Esto significa una revisión constante de aquello que funcionó, ya que no todo puede ser planificado de antemano.

Los aspectos interactivos e iterativos del enfoque estratégico tienden a confundir los significados de planificación y gestión estratégica, ya que frecuentemente se consideran lo mismo. A menudo existe el peligro de descartar la planificación por la idea de gestión, ya que esta última parece abarcar todo. Sin embargo, la medida apropiada es la complementación. La gestión estratégica tiene que ver con temas más amplios que la planificación, ya incluye además de esta última, la ejecución, la evaluación, el monitoreo, la institucionalización de procesos y una revisión constante de los temas planificados y ejecutados.

⁶ El análisis FODA es una de las herramientas básicas de diagnóstico de la planificación estratégica

Naciones Unidas (UNCHS, 1997) describe la PE como un enfoque participativo local para el desarrollo urbano integrado, donde el resultado del proceso no es simplemente un plan de desarrollo físico, sino también un conjunto de estrategias inter-relacionadas para el desarrollo urbano. A mayor escala, implica una coordinación multisectorial, como por ejemplo de planes de inversión sectoriales y un marco institucional para satisfacer los objetivos intersectoriales de 10 a 15 años. A nivel local, incluye procesos coordinados de cambio intensivo para una área limitada en el corto plazo (dos a cinco años). En ambas escalas, las técnicas de planificación pueden ser utilizadas para dar prioridad y para definir un plan. El desarrollo urbano integral que se determine variará según el contexto de país y la ciudad.

Los rasgos que distinguen básicamente a la PE y la GE son:

Se debe tener en cuenta que estos enfoques son solo eso, formas de mirar la realidad de una manera más amplia, incluyendo diversos puntos de vista, anticipando lo que es posible, modificando lo necesario, siendo capaz de transformar amenazas en oportunidades y estos, en potencialidades. El objetivo general es crear ciudades sustentables; sin embargo, sin una voluntad de hacerlo, tal meta es imposible de alcanzar. Es importante reconocer que, junto con la inercia de las disciplinas tradicionales y la administración pública detrás de la planificación tradicional, la persistencia de viejas formas de hacer las cosas pueden ser explicada por los intereses económicos que mueven las economías de las ciudades.

Más que una crisis técnica, el desafío de la planificación urbana es político (Sabatini, 1997). Las propuestas innovadoras de la planificación urbana estratégica o la gestión no pueden escapar a este

desafío aunque lo enfoquen de mejor manera al intentar ser interactivos e iterativos. No obstante, a menos que la diversidad de intereses existentes se superpongan a los económicos, y en la medida que exista una voluntad política de lograr ciudades sustentables, la PE y la GE serán tan inapropiadas como cualquier otra herramienta de planificación.

EL CASO DE LA COMUNA DE SANTIAGO

El proceso de despoblamiento de la comuna de Santiago comenzó en los años 50, cuando gran parte de sus residentes emigraron a diferentes sectores del área Metropolitana. De los 666,000 residentes de la comuna que vivían allí en 1952, en 1990 quedaban 189,000; sin embargo más de un millón y medio de usuarios se desplazaban diariamente a la comuna a trabajar, estudiar, comercializar y recrearse (Cataldo, 1995). Una de las causas de la deserción fue que la comuna funcionaba como espacio para la administración, el comercio, la industria y el trabajo. Las oficinas y el comercio invadía las áreas centrales de la comuna, desplazando a sus residentes hacia sectores periféricos del Gran Santiago. La incompatibilidad del uso residencial con el industrial y actividades de servicio, trajo consigo un cambio de uso del suelo. Este cambio se vio afectado por el deterioro de la construcción, luego del terremoto de 1985 y la falta de mantenimiento y mejora de los espacios públicos por parte de las autoridades.

Como parte del esfuerzo por re desarrollar Santiago⁷, el Municipio lanzó un conjunto de iniciativas de gestión, incluyendo la creación de la Corporación de

⁷ Otros programas de renovación urbana han sido implementados durante otros períodos de gobierno.

Santiago⁸. Esta es una institución privada, sin fines de lucro, administrada como una entidad privada, pero es manejada por una autoridad pública, de acuerdo con los objetivos de desarrollo trazados por la comunidad (Cataldo, 1995). La Corporación tiene la capacidad de ejecutar diversos proyectos de desarrollo de índole urbano, social, económico, así como investigación y estudio y también planes innovadores para promover el desarrollo de la Comuna. Es así como, aunque se encuentra separada de la Municipalidad, la Corporación actúa como su brazo administrativo para renovar Santiago.

De acuerdo con lo señalado por el Arquitecto ex-director de la Corporación (1995), Sr. Jaime Cataldo, los elementos claves para producir y ejecutar una planificación estratégica y un proceso de desarrollo incluyen:

- Concentración en temas relacionados
- Consideración de la disponibilidad de recursos
- Consideración de los puntos fuertes y débiles existentes
- Uso de grandes eventos y cambios que ocurren dentro y fuera de la organización y la jurisdicción.
- Orientación hacia la acción, con un énfasis fuerte en los resultados prácticos.

Con estas características en mente, la Comuna se propuso implementar su enfoque estratégico. Comenzó con un diagnóstico participativo, por medio del cual la municipalidad transformó los puntos de vista de los residentes y usuarios en estrategias de desarrollo. El objetivo principal era convertir la Comuna en un "Centro Metropolitano Moderno" y recuperar su carácter residencial por medio del programa de repoblamiento (CORDESA, 1996). Esto respondió a los intereses de los residentes de Santiago de revertir el proceso de deterioro de la Comuna y las necesidades concretas de vivienda de

la población. En 1994, se comenzó a implementar el enfoque de gestión estratégica donde los tres principales temas críticos a ser tratados en el programa de desarrollo eran: "pobreza, calidad de vida y competitividad; a partir de los cuales la Municipalidad propuso las principales acciones para los próximos años" (IMS, 1994: 11).

Para lograr estos objetivos, el Municipio utilizó los siguientes elementos como parte de su enfoque estratégico:

- Construcción de viviendas (Programa de repoblamiento)
- Gestión inmobiliaria (Compra de paños de terrenos para uso comercial y residencial)
- Rehabilitación de viviendas (principalmente conventillos, cités y pasajes)
- Promoción de uso de grandes proyectos urbanos (para vivienda, oficinas y espacios comerciales)
- Intervención en el espacio público (construyendo parques y caminos financiados por el sector público y privado)
- Estudios de uso y cambio de suelo (promoción del uso residencial)
- Reciclaje de edificios (renovaciones de tipo culturales)
- Pintura de fachadas y restauración
- Formalización de actividad pública comercial (mejoramiento de las condiciones laborales para el gran número de vendedores ambulantes)
- Centro de Iniciativa Económica (para promover y fortalecer sectores económicos emergentes)
- Capacitación laboral (programa para la juventud)
- Atraer inversión privada

⁸ A pesar que la Corporación se creó en 1985, fue solo después de 1990 que comenzó a tener un rol fundamental en el desarrollo de Santiago.

Cuadro N° 1

Valor de la Vivienda	Ahorro Mínimo requerido	Subsidio	Crédito
Hasta 500 UF	50 UF		
500 a 1.000 UF	100 UF	200 UF	Máximo de 1.000 UF
1.000 a 1.500 UF	150 UF		

Fuente: MINVU, 1997

- Fortalecimiento de la identidad de los barrios (Comités de adelanto) (Cataldo, 1995)

PROGRAMA DE REPOBLAMIENTO:

Para analizar el desempeño de la Municipalidad, revisaremos los principales elementos del desarrollo estratégico. Aunque la mayoría de las estrategias mencionadas se consideran foco de análisis, estas se basan en el Programa de Repoblamiento.

Uno de las principales iniciativas llevadas a cabo por la Corporación fue instalar un banco de suelo que reunía información sobre paños de terreno disponibles para la venta. Con esto comenzó a juntar paños de terreno para formar otros más grandes que pudieran venderse para la construcción. En 1992, la Municipalidad firmó un convenio con una cooperativa de vivienda para construir viviendas subsidiadas por medio de una 'Bolsa de Demanda'⁹ de personas que deseaban vivir en la Comuna, asegurando los compradores una vez finalizada la construcción de viviendas.

El sistema de financiamiento considera un subsidio de 200 UF¹⁰ (US\$ 6.400) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para aquellos compradores que preferían vivir dentro del área de renovación urbana. El sistema funciona de manera similar a la

mayoría de los otros programas de vivienda subsidiada en Chile, donde el valor total de la vivienda se financia de manera tripartita por medio de los ahorros del beneficiario, el subsidio del gobierno y un crédito hipotecario (Ver Cuadro N° 1). El subsidio que se ofrece en la zona de renovación urbana de Santiago es el más alto de todos los programas nacionales.

Durante los últimos siete años, aproximadamente unos 8.500 hogares han sido incorporados en la Bolsa de Demanda y todos ellos se encuentran en distintas etapas del programa (ahorrando o listos para adquirir su vivienda). La demanda por viviendas en términos de precios, se puede ver en el Cuadro N° 2. Aproximadamente el 45% de los postulantes provienen de la Comuna de Santiago, y un 55% de fuera de ella, con un ingreso promedio por hogar de entre 13 y 40 UF mensual (IMS, 1997).

Asociado a una creciente demanda habitacional y al reconocer el potencial de invertir en Santiago, inversionistas privados fueron atraídos hacia la

⁹ Un sistema implementado por la Municipalidad de Santiago para organizar y orientar la demanda de vivienda en la Comuna de Santiago.

¹⁰ La UF es una moneda indexada donde 1 UF = US\$ 35.00 aproximadamente.

Cuadro N° 2

Valor de la Vivienda en UF	Numero de Postulantes
550-650	1.667
651-850	2.739
851-1050	1.721
1051-1250	909
1251-1430	1.013
1430 y más	460
Total	8.500

Fuente: IMS, 1997

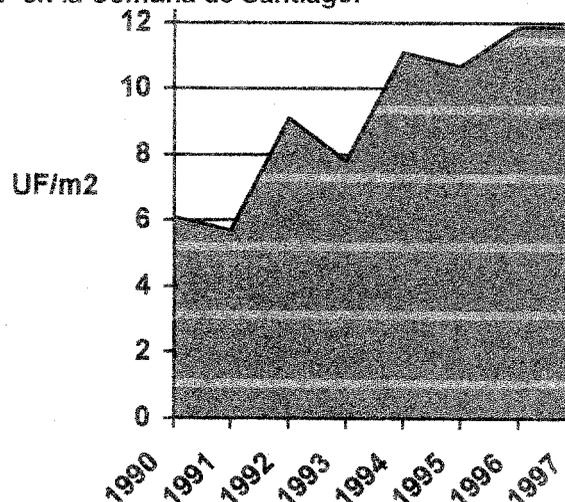
Comuna. Desde entonces, el Programa de Repoblamiento ha creado un claro impacto en el desarrollo inmobiliario de cooperativas y constructoras con y sin convenio con la Corporación, construyendo un promedio de 1.000 unidades de viviendas al año. En el transcurso de los últimos años, el Cuadro N° 3 muestra los resultados en términos de construcción.

Junto al aumento en la demanda y oferta de departamentos, vino un significativo aumento en el valor del suelo así como en los departamentos construidos. Como puede verse en el Gráfico 1, los valores de suelo se han más que duplicado durante los últimos siete años, generando grandes ganancias

Cuadro N° 3

Resultados desde 1992 a 1997	
Proyectos ejecutados con convenio	26
Número de unidades construidas	7.406
Número de unidades vendidas	5.306
Número de unidades en reserva	2.100
Promedio de venta	10% por mes
Número de viviendas proyectadas	3.780

Fuente: IMS, 1997

GRÁFICO 1: Evaluación del valor del suelo por m² en la Comuna de Santiago.

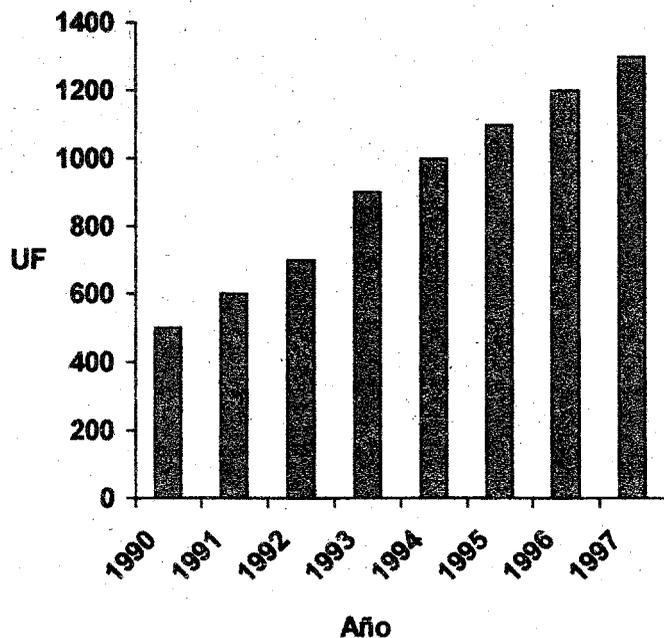
Fuente: Trivelli (1990 - 1997).

en el negocio inmobiliario de la Comuna de Santiago. Tal como se pretendió, el Plan Regulador y la inversión inmobiliaria han logrado modificar el tipo de uso del suelo en sectores específicos hacia uno más residencial.

En efecto, los precios por departamentos vendidos en Santiago fluctúan entre 26 y 35 UF/m², la mayoría de los cuales cuestan más de 1.000 UF por departamentos de uno, dos y tres habitaciones. Como se puede ver en el Gráfico 2, el precio promedio de departamentos se ha más que duplicado en los últimos 7 años.

A pesar de que en términos de precios por departamentos, la demanda fluctúa entre 450 UF y 1.430 UF y más, el precio de la gran mayoría de los departamentos en oferta se encuentra, en promedio, alrededor de unas 1.500 UF, fluctuando entre 1.000 UF y 1.700 y más (CORDESA, 1998). De acuerdo

GRÁFICO 2: Evolución de los precios promedio por departamentos e la Comuna de Santiago. 1998 - 1997.



Fuente: CORDESA, 1998

con el Cuadro Nº 2, esto deja aproximadamente un 50% de la demanda por vivienda de menos de 850 UF sin una oferta adecuada. Con respecto a esto, la Municipalidad manifiesta una clara intención de continuar promoviendo estos precios. Es más, se encuentra solicitando al MINVU que aumente el número y monto del subsidio de Renovación Urbana, una estrategia que beneficiaría principalmente a las empresas constructoras ya que, al duplicar el subsidio a 400 UF aquellos que no cuentan con capacidad económica de comprar ahora, tampoco tendrán capacidad de adquirir departamentos a precios más altos.

Las cifras presentadas, indican un claro éxito en la gestión inmobiliaria de la Municipalidad, un impresionante aumento en el valor del suelo, los m² construidos, la inversión en la Comuna, la cantidad de personas que desean vivir allí, pero ¿qué le está sucediendo a la Comuna?

Parece evidente que los aspectos que caracterizaban a la Comuna como lo es entre otros, su carácter heterogéneo - grupos de distintos ingresos compartían un mismo espacio -(Basauri, 1989) ya no existe. Parece haber una rotación de sus residentes, en la cual se evidencia una expulsión de aquellos más antiguos de bajos ingresos.

Pero, ¿existió la intención por parte del Municipio de proteger a aquellas personas de menores recursos que vivían en la Comuna? Una de las principales preocupaciones del Municipio era la pobreza; sin embargo, el presidente de la Corporación mencionó que en ciudades como París, Londres, Madrid y Barcelona son los "ricos que viven en el centro ... nuestra ciudad muestra una contradicción ... y es la voluntad Municipal la de revertir esta situación" (CORDESA, 1995:12-13). ¿Es posible llevar a cabo una renovación urbana sin sacrificar a los pobres? ¿Depende definitivamente del mercado decidir quién se beneficia de las mejoras comunales?

Hace más de una década, Naciones Unidas explicó cómo, en todas o en la gran mayoría las ciudades, aún en los casos en que la intención ha sido no hacerlo, los pobres ha sido expulsados del proceso de rehabilitación (UNCHS, 1994). Sin embargo, también sugirió entonces que ese era un tema urgente a tratar tanto a nivel técnico como político.

Resulta difícil pensar que la Municipalidad nunca consideró que esto sucedería, sin embargo, no se detecta una anticipación o voluntad concreta por

evitarlo. El Municipio ha evidenciado una mínima intención por evitar la emigración de los residentes existentes a otras comunas de la ciudad. Primero, al comenzar un proyecto para recuperar físicamente los 534 *cités* y pasajes existentes que acogen aproximadamente un 15% de los residentes de la Comuna (IMS, 1997). Los proyectos solo incluían la mejora de los espacios comunes con trabajos como pintura de fachadas, iluminación de las calles, pavimentación de veredas, cierres y arborización. Estos estaban financiados en un 50% por los beneficiarios y un 50% por la Municipalidad. Sin embargo, desde 1997 este último financiamiento ya no se encuentra disponible. Existe también la posibilidad de obtener un crédito bancario para financiar estas mejoras. Hasta ahora el 85% de los *cités* han contado con alguna forma de intervención externa, pero los problemas estructurales permanecen al interior de cada unidad habitacional.

Una segunda instancia incluía un programa para reparar viviendas individuales. Los tipos de asistencia técnica ofrecida para este programa era de reparaciones a la techumbre, instalaciones eléctricas y sanitarias y baños y cocinas. Las formas de financiamiento eran por medio de crédito y ahorro. Ocasionalmente instituciones externas y extranjeras también apoyaron este programa en sectores específicos de la Comuna.

Más aún, y cómo una oportunidad única y en vista de la apremiante demanda por parte de grupos de menores ingresos, la Corporación vendió un terreno municipal para construir un gran complejo de departamentos (550 unidades) con precios cercanos a las 500 UF. Personal municipal menciona que ésto será la última de tales iniciativas ya que el precio del terreno es muy alto para ser repetido. En respuesta a esta demanda, Santiago esta firmando convenios con otras comunas para acoger a los residentes que

se van de su territorio.

Esto parece indicar que, debido al bajo presupuesto de las primeras dos instancias, la carencia de personal y presupuesto, la falta de voluntad para efectivamente mejorar las condiciones habitacionales de quienes viven allí, la emigración está destinada a continuar. El hecho de que efectivamente el Municipio se encuentre firmando convenios para dejar ir a los que viven allí indica una falta de intención por mantener a los residentes más pobres. En definitiva, la Comuna no es un espacio para todos sino para aquellos que pueden pagar por vivir allí.

Una mirada más cercana de las iniciativas estratégicas comprueba la falta de visión estratégica que la autoridad local ha tenido en la Comuna. Un ejemplo visible se encuentra en términos del desarrollo urbano del espacio, donde existe una evidente falta de coherencia entre los edificios nuevos y las escalas, continuidad y uso del espacio de lo construido tampoco se ha respetado. Los nuevos conjuntos habitacionales no consideran el uso que los residentes tenían por el espacio, y se está aumentando la densificación rápidamente sin considerar si existirá o no la suficiente infraestructura y equipamiento para mantener a los nuevos vecinos.

Del mismo modo, luego de re-pintar los principales edificios en la principal arteria santiaguina - La Alameda -, el Departamento a cargo de tal programa ha sido prácticamente cerrado, ya que no existe una política de mantenimiento para continuar con este proyecto.

A pesar que la inversión en el espacio público en el centro de Santiago es significativa, un simple vistazo a las principales intervenciones evidencia que la mayoría de la inversión, programas y proyectos, se han enfocado en un sector proporcionalmente

pequeño de la Comuna (Nor-oriente y nor-poniente), donde se llevan a cabo la mayoría de las actividades comerciales y financieras. Las áreas más pobres reciben un apoyo mínimo por parte de la Municipalidad.

Por otro lado, parte de la dinámica creada por el diagnóstico original era la participación constante de los residentes de Santiago. La primera reunión tuvo una respuesta masiva. Después de esto, la Comuna fue dividida en barrios de acuerdo con su propia identidad, ideas y planes, creando los Comités de Adelanto, que consisten en un amplio conjunto de organizaciones locales instituciones e individuos. Seis de estos Comités han sido creados hasta ahora y todos ellos se ubican en las principales áreas comerciales de la Comuna.

Adicionalmente, parte de los otros programas que la autoridad local pretendía realizar, incluían el mejoramiento de las condiciones laborales y el fortalecimiento de los sectores económicos, en especial los jóvenes. Sin embargo, la mirada parcial que esta Municipalidad tiene de proyección económica del país no permite promover soluciones integrales. En efecto, es necesario comprender las condiciones socioeconómicas actuales y el impacto que los indicadores macroeconómicos tienen sobre los residentes de la Comuna. Las actividades informales no necesariamente desaparecerán al "limpiar" el espacio de vendedores ambulantes, ni tampoco disminuirán las altas tasas de desempleo juvenil al ofrecer capacitación sin considerar las necesidades del mercado y de los jóvenes.

¿Es posible decir que la Municipalidad de Santiago ha generado un proceso estratégico en su desarrollo urbano? Pareciera estar utilizando la mayoría de las herramientas de la gestión estratégica: ha sido participativa, articuladora, convocadora, y con

objetivos claros. Sin embargo, el proceso no puede considerarse estratégico si no se sostiene en el largo plazo. ¿Son sólo las herramientas las que otorgan un carácter estratégico?

La Corporación de Santiago y la Municipalidad parecen tener un gran potencial y visión para aumentar la rentabilidad de la inversión. Pareciera haber una eficiente capacidad de gestión, una capacidad para enfrentar las oportunidades y amenazas. Sin embargo, no pareciera existir una visión o preocupación por todo el territorio o por todos aquellos afectados por el proceso.

Parte de esto puede explicarse por la comprensión original de PE y GE. El municipio parece entender el desarrollo de la ciudad de manera compartimentalizada, sino considerar que las ciudades sustentables no pueden dividirse. El concentrarse en temas relacionados facilita el proceso de gestión, y dada la complejidad de éste, siempre existirán temas aislados o temas que parecen menos relevantes o urgentes. El problema es quién escoge la relevancia y quién decide sobre qué se hace primero. Obviamente no puede ser una decisión unilateral, sino que debe ser apoyada por una visión integral de lo que sucede.

Del mismo modo, contrario al punto de vista del ex-director de CORDESA (Cataldo, 1995), el enfoque no puede ser orientado hacia la acción solamente, ya que es un proceso. Al tener una orientación meramente práctica, los resultados que importan son los más visibles, los que se observan en el corto plazo. Esta visión ignora procesos más lentos y situaciones que no necesariamente producen resultados cuantificables.

Adicionalmente, al restringir el proceso a los recursos existentes, limita automáticamente la creatividad de

incorporar diferentes actores y cambios para financiar diversas iniciativas. Esto incluye proponer modificaciones a la manera actual de hacer las cosas en términos culturales y organizacionales.

Esto nos trae a un tema muy importante del enfoque estratégico: ser capaces de percibir todo el escenario. Aunque esto puede estar más allá del alcance de la Municipalidad de Santiago, existe una urgencia de ver la ciudad como un sistema. La compartimentalización puede ayudar a nivel micro, pero cuando se trata de situaciones más amplias, es imperativo ver la totalidad del escenario. Es por esto que un proceso estratégico debe considerar a la ciudad completa ya que muchas de las soluciones implementadas en Santiago, podrían traer problemas para otras comunas de la Región Metropolitana. Tal es el caso de promover la postulación de viviendas a otras comunas, el cual puede resolver el problema de Santiago Centro, pero puede aumentarlo en otros espacios de la ciudad.

Un enfoque estratégico puede llevarse a cabo en diferentes formas y, dependiendo de esto, puede ser exitoso o no. Su uso exclusivo para aumentar la competitividad de las ciudades puede resultar en exclusiones como en el caso de la Comuna de Santiago, en desarrollo desigual, y en grandes ganancias que generalmente no regresan a la ciudad. La efectividad del proceso, en última instancia depende de la voluntad de superponer las diversas de necesidades por sobre los intereses netamente económicos.

Bibliografía

BASAURI, V., 1989, "La ciudad central, el deterioro, la calidad de vida, la recuperación, la rehabilitación y la rehabitación", en Jornada de Vivienda Social, INVI-FAU-UCH, Noviembre 15-17: Santiago de Chile.

BORJA, J., 1996, "Planeamiento Estratégico y Proyectos Urbanos, La respuesta de las ciudades a la Globalización", Seminario Internacional Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica, junio 26-28: Santiago de Chile.

BORJA, J., 1997, "Clase magistral de Planificación Estratégica", Ilustre Municipalidad de Santiago, agosto, 1997: Santiago de Chile.

CATALDO, J., 1992, Planificación Estratégica de Ciudades. Metodología y Experiencias, Centro de Estudios Sociales Avance: Santiago de Chile.

CATALDO, J., 1995, "Gestión Municipal exitosa en América Latina y el Caribe", Corporación para el Desarrollo de Santiago: Santiago de Chile.

CNUAH, 1997, Un Mundo en Proceso de Urbanización. En Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos 1996, TM Editores, INURBE, Fondo Nacional de Ahorro: Bogotá.

CORDESAN, 1995, Memoria de Gestión 1994-1995, Corporación para el Desarrollo de Santiago: Santiago de Chile.

CORDESAN, 1996, Vivir en Santiago, Corporación para el Desarrollo de Santiago: Santiago de Chile.

CORDESAN, 1997, Informe de Gestión, Corporación para el Desarrollo de Santiago: Santiago de Chile.

CORDESAN, 1998, "Programa edificios de vivienda en venta", Corporación para el Desarrollo de Santiago, enero 1998: Santiago de Chile

EDRALIN, J., 1996, "Implementing Economic Development Plans in Cities: A Strategic Management Perspective", International Seminar on Strategic Planning and Management and the Role of Local Institutions, junio 26-28: Santiago de Chile.

GATICA, M., 1996, "El repoblamiento de Santiago Poniente", Mercado de Suelo Urbano Area Metropolitana de Santiago. Boletín N°58, 4to Trimestre: Santiago de Chile.

HARRIS, N., 1996, 'Introduction', Cities & Structural Adjustment, I. Fabricius and N. Harris (Ed), UCL Press: London.

HOSHINO, C., 1997, "Emerging Trends and Prospects in Local and Regional Development Planning and Management in the Context of Decentralisation Reforms in Latin America", Regional Development Studies, Vol 3, Winter 1996/1997, UNCRD: Tokyo.

IMS, 1994, Municipalidad de Santiago Memoria de Gestión 1994, Ilustre Municipalidad de Santiago: Santiago de Chile.

IMS, 1997, Antecedentes Generales Dirección Gestión Comunitaria, Ilustre Municipalidad de Santiago: Santiago de Chile.

MARTÍN, M.F., P. MARTÍN AND A. NUÑEZ, 1993, "Gestión Estratégica, planificación y presupuesto", en Revista de la CEPAL N° 49, Naciones Unidas: Santiago de Chile.

MIDEPLAN, 1995, Apuntes Metodológicos para la Elaboración de Estrategias y Planes Regionales, Ministerio de Planificación y Cooperación: Santiago de Chile.

MINVU, 1997, Programas Habitacionales, Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago de Chile.

SABATINI, F., 1997, "Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas", en Revista EURE Vol XXII N° 68, Instituto de Estudios Urbanos, PUC: Santiago de Chile.

SASSEN, S., 1994, Cities in the World Economy, Pine Forge Press: California.

THOMAS, A., 1994, "What is Development Management?" DPP Working Paper N° 28, Development Policy and Practice Research Group, Faculty of Technology, The Open University: London.

TRIVELLI, P., 1990-1996, Mercado de Suelo Urbano Area Metropolitana de Santiago: Santiago de Chile.

TURNER, J., 1988, Building Community. Habitat International Coalition. Building Community Books: London.

UNCHS, 1990, Shelter for All: Global Shelter Strategy for Shelter to the Year 2000: Nairobi.

UNCHS-HABITAT, 1984, Upgrading of Inner-City Slums, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat): Nairobi.

WORLD BANK, 1993, Housing - Enabling Markets to Work. A World Bank Policy Paper: Washington D.C.

WRIGHT, P., C., Pringle and Mark Kroll, 1994, Strategic Management, Texts and Cases. Second Edition. Allyn & Bacon Editors.