

La periurbanización y la agricultura metropolitana: aspectos claves del ordenamiento territorial en la periferia urbana de Santiago

GUILLERMO DASCAL
JORGE VILLAGRAN

Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

La dinámica del crecimiento urbano de Santiago ha generado un proceso de periurbanización de vastas superficies agrícolas circundantes, transformando y haciendo desaparecer numerosas explotaciones agrícolas, en función de los requerimientos de la expansión urbana.

Con el objeto de analizar dicho impacto y proponer estrategias y herramientas para un ordenamiento territorial del espacio periurbano de Santiago, se ha iniciado un programa de investigación conjunto franco-chileno, que permitirá comparar estudios en Santiago y París. En base a una metodología adaptada a ambas situaciones, se realizarán estudios de caso, intercambiando experiencias, resultados y estrategias desarrolladas por el sector público, generando recomendaciones específicas para el ordenamiento territorial de la periferia urbana de Santiago.

RÉSUMÉ

La dynamique de la croissance urbaine de Santiago du Chili a provoqué un processus de périurbanisation sur des grandes superficies agricoles. Comme conséquence, plusieurs d'entre elles ont été transformées ou bien disparues, en fonction des besoins de l'expansion urbaine.

Dans le but d'analyser cet impact et de proposer stratégies et outils pour l'aménagement du territoire périurbain de Santiago, nous avons lancé un programme de recherche conjoint franco-chilien, qui permettra comparer des études développées à Santiago et à Paris. Diverses études de cas seront mises en marche basées sur une méthodologie adaptée aux deux situations, tout en échangeant expériences, résultats et stratégies orientés aux secteurs public et en produisant des recommandations spécifiques pour l'aménagement du territoire périurbain de Santiago.

1. LA EXPANSION URBANA: EL ORDEN EN EL DESORDEN

El crecimiento urbano de las metrópolis latinoamericanas, característico de la segunda mitad del siglo XX, se realiza fundamentalmente a expensas de áreas agrícolas circundantes. Como resultado de este proceso, y en el marco de una importante presión demográfica, se ha generado un proceso de especulación en el mercado de tierras, lo que ha favorecido un crecimiento de la superficie urbanizada en "manchas de aceite", para conformar aglomeraciones urbanas muy difíciles de planificar y administrar.

Dicha situación se verifica específicamente en Santiago, del mismo modo que en ciudades de otras regiones, con una dinámica que presenta ciertas similitudes entre sí y cuyo análisis se revela como de interés para comprender y proponer soluciones para la principal metrópoli chilena.

En el caso de EE.UU., Lockeretz sostiene que "la expansión de América metropolitana sobre áreas rurales ha sido uno de los cambios demográficos más notorios de la postguerra" (Lockeretz, 1987). Señala que si bien hasta hace un

tiempo dicho proceso ha sido visto con indiferencia o incluso entusiasmo, la opinión pública considera actualmente esta transformación como un hecho lamentable.

Con respecto a la ciudad mediterránea, Coulet señala: "El período actual está marcado por la urbanización, la ciudad difusa, la metropolización. (...). Todas las ciudades se proyectan hacia su periferia, incluso aquellas en donde la población no ha aumentado. Se encuentra así, y el fenómeno parece esta vez muy generalizado en los países mediterráneos, un periurbano heteróclito donde se localizan las infraestructuras de transporte y comercio, un aparato productivo industrial y pequeños establecimientos, un hábitat de baja densidad". (Coulet, 1933).

En un reciente artículo acerca del espacio periurbano de Buenos Aires, sobre la comuna Almirante Brown, se reconoce que como consecuencia de la expansión urbana "existen tierras que constituyen un verdadero despilfarro de la sociedad en tanto se mantengan improductivas, cuando podrían constituir no sólo una fuente de ingresos para el Municipio, sino que serían generadoras de empleos locales" (Bevilacqua, 1994).

La definición del espacio periurbano es una tarea difícil. Johnson sostiene que la dificultad se ve incrementada por el hecho de que la naturaleza del espacio periurbano ("urban fringe", en el inglés original) ha cambiado considerablemente en los últimos tiempos (Johnson, 1974). En investigaciones pasadas¹ hemos trabajado en base a una definición provisoria del espacio periurbano como "una zona rural, cercana a un núcleo urbano, caracterizada por un alto crecimiento demográfico, fuertes transformaciones sociales, culturales y en el consumo y utilización del territorio, en el marco de grandes mutaciones en el mercado de tierras" (Informe de Avance. Proyecto CONICET-CEUR-UNESCO 1988).

Este espacio, a pesar del rápido proceso de periurbanización, se distingue del clásico suburbio por el mantenimiento de vastas superficies no urbanizadas, subsistiendo normalmente algunas áreas agrícolas en producción.

Con respecto al uso del suelo, los espacios periurbanos se caracterizan por su heterogeneidad, coexistiendo industrias, hábitat colectivo, residencias secundarias, explotaciones agrícolas, equipamiento colectivo a nivel metropolitano (es el área privilegiada para la instalación de servicios que requieren grandes superficies, como cementerios, aeropuertos, centros de tratamiento de residuos sólidos, etc.), otros. En este contexto se plantea una gran dificultad por parte de las autoridades locales de ordenar dicho territorio, viéndose desbordados estos últimos por un proceso que no pueden manejar, al menos con las herramientas con que tradicionalmente cuentan².

Esta situación se verifica en Santiago, en donde se ha conformado un área metropolitana, para cuyo ordenamiento territorial se debe contar con el consenso de una treintena de municipalidades, la comunidad involucrada, Provincias, Gobierno Regional, organismos supracomunales, entes autónomos de gobierno y, por fin, el Estado, directamente o a través de sus organismos consultivos y sectoriales.

En efecto, Santiago no cuenta con un Gobierno metropolitano. Si bien la aglomeración urbana se encuentra inserta en la "Región Metropolitana", los límites de esta jurisdicción superan largamente los bordes urbanos. En consecuencia, el Intendente Regional, máxima autoridad en este

nivel administrativo, no corresponde exactamente a la figura de Gobernador Metropolitano.

Chile ha iniciado en la década de los '80 un proceso de descentralización de la administración del Estado. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, de 1992, delega importantes facultades a los gobiernos locales, particularmente en cuanto a la planificación y regulación urbana de la comuna y confección del plan regulador comunal. Sin embargo, limitaciones presupuestarias y falta de capacidad técnica han afectado la utilización de dichas herramientas. En 1995 restan comunas de la aglomeración urbana sin Plan Regulador, otras cuentan con Planes desactualizados. Sólo escasos municipios han desarrollado una reflexión participativa con la población local y elaborado en forma concertada un Diagnóstico Comunal y un Plan de Desarrollo Comunal.

Recientemente (octubre de 1994), el Gobierno Regional Metropolitano ha aprobado el Plan Regulador Metropolitano de Santiago³. Este abarca 37 comunas, cubriendo la totalidad de la mancha urbana de la aglomeración. Este instrumento define un límite urbano metropolitano, y dentro del mismo las áreas urbanizadas y urbanizables, y al exterior de dicho límite, un área restringida o excluida de desarrollo urbano. En la práctica, en algunos casos, como en la comuna de Huechuraba, este instrumento ha significado el "certificado de defunción" de la agricultura, por cuanto se consideró como área urbanizable la mayor parte de la zona agrícola periurbana local⁴. En otros Sectores, la aplicación del Plan permitirá conservar zonas de protección ecológica y de riesgos naturales.

Resulta importante destacar dos elementos. Por un lado, el Plan Regulador intercomunal es un instrumento de planificación territorial que puede aplicarse a zonas rurales, a diferencia de los planes reguladores comunales, que definen un límite urbano comunal y disponen los usos correspondientes al interior del mismo. Por otra parte, las disposiciones del Plan Metropolitano se deberán cumplir obligatoriamente en los instrumentos de planificación local de las comunas involucradas.

En cuanto a su cobertura, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago no incluye la totalidad del espacio agrícola periurbano. En la actualidad,

¹ Se trata de una investigación sobre la actividad agrícola periurbana de Buenos Aires, desarrollada con apoyo de CONICYT y de UNESCO-MAB, desarrollada en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

² Un análisis de los diversos enfoques acerca de la agricultura periurbana y de sus potencialidades, se ha publicado en otro artículo de la Revista de Geografía Norte Grande (Dascal, 1992).

³ El Plan Regulador Metropolitano de Santiago ha sido publicado en abril de 1995 por Editorial y Catálogos S.A., Santiago.

⁴ Huechuraba ha sido uno de los sitios privilegiados para la instalación de cementerios privados y actividad industrial. A modo de ejemplo, un consorcio hispano-chileno ha adquirido 75 ha para la construcción de una "Ciudad Empresarial", incluyendo 770.000 m² de oficinas, equipamiento general, centro cultural, gimnasio, otros, a partir de noviembre de 1995.

está en vías de conclusión el Plan Regulador Intercomunal de la Provincia de Chacabuco (que abarca las comunas periféricas de Lampa, Colina y Tiltil) Y otros más se encuentran en vías de realización o de licitación.

De todos modos, la escasa experiencia existente en el país en torno a la zonificación agrícola dentro de un Plan regulador limita los alcances de estas herramientas. En el caso del documento emitido para la aglomeración de Santiago, en los sectores definidos para la actividad agrícola, las categorías utilizadas sólo discriminan en la exclusividad o parcialidad de dicho uso.

Por otra parte, más allá de los planes reguladores intercomunales o comunales, la implementación de un verdadero programa de desarrollo de la periferia urbana de Santiago, que integre la actividad agrícola, se ve limitado por la escasa capacidad profesional disponible en el nivel técnico local, así como por la percepción de la problemática por parte de los Alcaldes y concejeros comunales, que normalmente ven con mejores ojos la urbanización y potencial industrialización de su comuna, que el mantenimiento o mejoramiento de la actividad agrícola. Es así como los espacios agrícolas son apreciados como espacios "vacíos", posible de ser "llenados" ya sea con obras de infraestructura o equipamiento a nivel metropolitano, o por parques industriales o potenciales urbanizaciones.

El divorcio entre los funcionarios de mayor soporte territorial del sector agrícola y las municipalidades -los que difícilmente cuentan entre sus planteles con ingenieros o técnicos agrónomos-, sumado a la compleja dinámica de la periferia de la metrópoli, dificulta un ordenamiento adecuado del espacio periurbano, tomando en consideración los intereses locales y metropolitanos, urbanos y rurales.

2. LOS ESPACIOS AGRICOLAS METROPOLITANOS

Los espacios agrícolas metropolitanos, más allá de su interés productivo, de ocupación de mano de obra y generación de renta, cumplen un importante rol para la comunidad urbana en general:

(a) Son espacios verdes aptos para la recreación y oxigenación. No representan desde esta óptica ningún costo para su mantención.

(b) Las explotaciones agrícolas actualmente en barbecho, con fines especulativos, pueden transformarse en espacios altamente productivos que aporten alimentos para la ciudad, orientados al trabajo comunitario de sectores urbanos económicamente desfavorecidos.

(e) Pueden constituirse en espacios "colchón", es decir, en cinturones verdes productivos para controlar la expansión urbana.

Con respecto al primer punto, en Europa y EE.UU. se han desarrollado innumerables experiencias para que el ciudadano se apropie de sectores rurales, a través de propuestas recreativas-turísticas, con apoyo del sector público. A modo de ejemplo, la creación del Parque del Appia Antica en el espacio periurbano de Roma constituye una experiencia de interés. Pero son los Parques Regionales franceses los ejemplos más notorios en este sentido, y a ellos nos referiremos más adelante.

En cuanto a la aplicación de espacios agrícolas subutilizados para mejorar la dieta alimentaria de sectores urbanos pobres, los que por otra parte se localizan preferentemente en la periferia de las ciudades, existen muchos casos tanto en Europa y EE.UU. como en América Latina. Los "Jardines obreros" tienen más de un siglo de existencia tanto en Gran Bretaña como en Francia e Italia. En EE.UU. existe una asociación de agricultores urbanos muy poderosa. Por otra parte, en Brasil y Argentina existen experiencias notables de desarrollo de actividades agrícolas en forma comunitaria o familiar sobre espacios "vacíos", sitios eriazos periurbanos.

El aprovechamiento de los espacios agrícolas periurbanos para controlar la expansión urbana se ha desarrollado en grandes ciudades europeas, como en Londres y París. En nuestro continente, la experiencia de Buenos Aires puede ser de gran utilidad para el caso de Santiago (Dascal, 1986).

Pero sin duda alguna, más allá de estas potencialidades, la ocupación de áreas agrícolas para fines urbanos metropolitanos implica una importante pérdida de suelos. En Madrid la expansión urbana ocupó 68.360 ha entre 1956 y 1980, de las cuales 47.222 correspondían a suelos agrícolas (López, 1987). Por lo demás, se señala en dicho trabajo que mientras que en 1958 se ocupaban 96 m² anuales por habitante, en 1980 se ocupan 198 m².

En Santiago, estudios recientes de CIREN-CORFO han mostrado la tendencia del crecimiento urbano de la ciudad a ocupar tierras productivas, de clase II, III y I (en ese orden, ver cuadro 1). En el período 1970-91 se han perdido 14.107 ha a un ritmo de 720 ha anuales. Esta situación reviste especial importancia por cuanto la Región Metropolitana es el primer distrito agrícola del país (CIREN-CORFO, 1991).

Dentro de la aglomeración de Santiago, un reciente estudio desarrollado en la comuna periurbana de Lampa demuestra que el 57% de las ur-

Cuadro 1

Suelos incorporados al uso urbano en la aglomeración urbana de Santiago, 1970-1991

Tipos de suelos	Hás.	%
Suelos clase I	3.222,4	24
Suelos clase JI	4.282,2	30
Suelos clase III	4.018,0	28
Suelos clase IV	1.146,2	8
Suelos clase VI y VII	1.338,2	10
Total General	14.107	100

Fuente: CIREN-CORFO. 1991

banizaciones para parcelas de agrado se localizan en suelos de clase JI y el 31,6% en suelos de clase IJL. En cuanto a los nuevos predios industriales, éstos se han instalado preferentemente en suelos de clase JI y III (66,7%), cercanos a las principales vías de acceso (Sobarzo, 1993).

3. EL PROGRAMA "ECOS"

Con el objeto de avanzar en el conocimiento y comprensión de dicha problemática, se ha iniciado el Programa "ECOS" de agricultura periurbana entre equipos científicos de Chile y Francia.

Se trata de un Programa de cooperación desarrollado en base a la Cátedra UNESCO de Desarrollo Sustentable, bajo la coordinación de la Comisión Francesa para la UNESCO. de la que participan el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Institut National Agronomique Paris-Grignon de Francia. Para el desarrollo del presente estudio se ha incorporado el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria de Chile (INIA) y el Institut National de la Recherche Agronomique de Francia (INRA).

El Proyecto se denomina "Evolución de las estructuras y de las actividades agrícolas en las zonas periurbanas de las grandes metrópolis" (el caso de Santiago y París). Iniciado en marzo de 1995. se plantea la inclusión, con fines comparativos. de los casos de Lille, en Francia, basado en la Université Catholique de Lille, y de Mendoza, en Argentina, desde la Universidad Nacional de Cuyo.

En cada estudio de caso se pretende analizar los efectos de la expansión urbana sobre las estructuras y actividades agrícolas, particularmente la capacidad de resistencia y de adaptación de la agricultura periurbana, tomando con especial consideración las necesidades específicas de la población urbana vecina.

El estudio se estructura en torno a dos ejes complementarios e interactivos: las transformaciones de la agricultura periurbana debidas a la presión urbana (superficies destinadas a la agricultura, estructuras de las explotaciones, sistemas de producción, otros) y las reestructuraciones internas en el sector agrícola, destacando en particular las relaciones entre la gran agricultura y la pequeña explotación campesina.

A partir de un enfoque global (estadístico, geográfico, sociológico,...) a nivel de la aglomeración, la investigación afinará el análisis en algunos sectores significativos:

- En primer lugar, se definió un eje geográfico de análisis considerando una ruta de entrada a cada ciudad, a partir de la cual pudieran vislumbrarse los distintos usos del suelo y la problemática que se plantea a medida de que se aumenta la distancia con respecto al centro del núcleo urbano. En el caso de Santiago, se consideró la ruta 5 norte. En cuanto a París, se tomó como base la autorruta A 13.
- A continuación, y luego de visitas a terreno y entrevistas con funcionarios involucrados en el territorio que atraviesan dichas vías de acceso, se seleccionaron dos estudios de caso para cada ciudad. Para Santiago se consideraron sectores de la comuna de Lampa y de Colina. En París, la zona de Cergy-Pontoise y el Vexin Francais.

Los dos sectores considerados en París corresponden a procedimientos de planificación territorial de interés para el ordenamiento de las periferias urbanas. En primer lugar, Cergy-Pontoise constituye una "ville nouvelle" (ciudad nueva), experiencia de urbanización implantada sobre un espacio agrícola periurbano. Por otra parte, en el Vexin Francais se ha instalado recientemente un Parque Natural Regional, orientado a preservar el paisaje rural y el medio ambiente. Dicho programa se orienta a promover la actividad agrícola e incorporar nuevas tecnologías, pero con el énfasis puesto en la conservación del carácter rural de la zona, para mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales y ofrecer al mismo tiempo un espacio de recreación y de turismo para los ciudadanos de París. En la actualidad existen en Francia 27 Parques Naturales Regionales, que ocupan alrededor del 10% del territorio francés, y otros 20 proyectos se encuentran en fase de estudio. Esto refleja el éxito de esta política de ordenamiento territorial de espacios agrícolas frágiles.

En el caso de Santiago, se han escogido dos comunas localizadas en la Provincia de Chacabuco, en donde se encuentra en vías de realización un Plan Regulador Intercomunal, que tiene

entre sus objetivos el fortalecimiento de la actividad agrícola. La expansión urbana se manifiesta aquí a través de la construcción de parcelas de agrado y viviendas para familias jóvenes (Colina) e industrias (Lampa). El estudio en curso espera entonces aportar insumos para que este instrumento de planificación -así como el Plan Regulador comunal de Lampa, no concluido aún- pudieran integrar los resultados y las recomendaciones para un ordenamiento territorial periurbano.

En cuanto a los sectores que hemos definido para Santiago y París, el análisis focalizará principalmente en la tipología de usos del suelo, las estructuras de explotación, los sistemas de actividades agrícolas y los diferentes mercados, el rol de los actores públicos y privados en la gestión de los espacios locales, la utilidad y los límites de los instrumentos de ordenación y planificación del territorio, y manejo de aspectos inmobiliarios".

La experiencia de Lille es muy interesante, por cuanto los gobiernos locales de comunas periurbanas han sido muy activos en sus recamos de participación en la toma de decisiones de proyectos de equipamiento a escala metropolitana que pudieran afectar sus territorios. Frente a la construcción de una autorruta periférica, se ha exigido el desarrollo de un estudio de impacto territorial que, a través de una metodología innovadora, ha desembocado en tres alternativas, optándose por la que afecta menos a la actividad agrícola (DDE, 1994). Desde un punto de vista administrativo, varias comunas periurbanas se han asociado formando una "comunidad de comunas", nueva estructura creada por el Gobierno francés para facilitar la gestión de pequeños municipios por la vía de la asociación.

La incorporación de Mendoza al Programa permitirá contrastar la experiencia de ordenamiento territorial del gobierno provincial, en una ciudad que presenta grandes similitudes con Santiago, desde el punto de vista de la escasez del recurso suelo yagua y de la importancia que reviste la actividad agrícola. Desde 1992, el Ministerio del Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda de la Provincia ha iniciado un Programa de ordenamiento urbano del Gran Mendoza, que más allá de consolidar y fortalecer centros intermedios, se propone orientar el crecimiento de la

ciudad hacia el oeste, protegiendo importantes superficies agrícolas.

Apoyándose en estos análisis localizados, la investigación pretende identificar hipótesis acerca de las perspectivas de la agricultura periurbana, de acuerdo a diferentes escenarios y estrategias de planificación urbana.

Pero al mismo tiempo, se busca obtener, al cabo del estudio, la identificación, análisis y proposición de instrumentos de planificación adaptados a la realidad de Santiago, con el objeto de controlar o "manejar" la expansión urbana -medidas de carácter negativo- y de promover la agricultura periurbana -medidas de carácter positivo- en aquellos sectores en donde las condiciones particulares del sitio y de la explotación así lo requieran.

BIBLIOGRAFIA

- BEVILACQUA DE CRISTINO, C.: "Mutaciones en el espacio periurbano. El caso del Municipio de Almirante Brown (1948-1991)", en *Medio ambiente y urbanización*. IIED-América Latina, Año 11, N° 46, marzo 1994, Buenos Aires.
- CIREN-CORFO, CENTRO DE INFORMACION DE RECURSOS NATURALES: "Avance urbano y pérdida de suelos agrícolas en el Gran Santiago entre 1970 y enero 1991". Documento resumen, julio de 1991.
- COULET, L.: "Le périurbain des villes de la Méditerranée septentrionale" en *Les territoires du périurbain de la Méditerranée septentrionale*, Revista Méditerranée, Revue Géographique des pays méditerranéens, tomo 77, 1.2.1993. Aix-en-Provence.
- DASCAL, G.: "Ordenamiento del territorio y agricultura metropolitanos. Reflexiones aplicables al caso latinoamericano", en *Revista de Geografía Norte Grande*, 19: 89-95 Santiago, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992.
- DASCAL, G.: "Les pratiques et la gestion urbaine à Buenos Aires. Le cas d'un groupe d'agriculteurs condamnés par l'ordre dans le desordre de Buenos Aires", París, Institut d'Urbanisme de Paris -IUP-, Université de Paris XII, Trabajo de Memoria de DEA 1986, 74 pp.
- DDE, DIRECTION DEPARTAMENTALE DE L'EQUIPEMENT DU NORD: "Étude des impacts territoriaux des familles de variantes du contournement sud de l'agglomération de Lille". Rapport de Synthèse, Lille, marzo 1994.
- DOWALL, DAVID: "The suburban squeeze", en CP 211, University of California, Berkeley, San Francisco, 1989.
- JOHNSON, J. (ed.): *Suburban growth. Geographical processes at the edge of the western city*, ed. John Wiley & Sons, Londres, 1974.
- LOCKERETZ, W. (ed.): *Sustaining agriculture near cities*, Soil and Water Conservation Society, Iowa, EE.UU., 1987.
- LOPEZ, J.: "Crecimiento urbano y suelo fértil. El caso de Madrid en el período 1956-1980", en *Pensamiento iberoamericano*, N° 12, julio-diciembre 1987, Madrid.
- SOBARZO, O.: "Evolución de la estructura predial del sector reformado de la comuna de Lampa", Memoria de titulación, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre de 1993, Santiago.

David Dowall es uno de los autores que más ha profundizado en cuanto a las limitaciones de la aplicación de instrumentos de planificación urbana y su impacto en los costos de la vivienda y la urbanización en general (Dowall, 1989). Sus investigaciones apuntan a demostrar que entre los impactos negativos de la zonificación urbana, se limita el acceso de la vivienda a sectores de menores ingresos a través de un incremento de la renta de suelo urbana.