

RESULTADOS DE INVESTIGACION

PROYECTO REGION CAPITAL DE CHILE^{1,2}

ORLANDO MINGO M.
MIGUEL CONTRERAS C.
ALICIA ROSS A.

RESUMEN

El presente artículo sintetiza las conclusiones respecto de la profundización de la Hipótesis La Región Capital de Chile, como Estrategia Desconcentradora y Descentralizadora de Santiago.

La investigación se centró en el diagnóstico de los principales problemas y tendencias del desarrollo metropolitano de Santiago, en la generación de Ideas-Fuerza explicativas del centralismo, las dinámicas demográficas, urbanas y económicas para las Regiones Metropolitana, V y VI. Concluye con una Propuesta Preliminar de Organización Espacial de la nueva entidad macrorregional denominada Región Capital de Chile.

Esta nueva entidad presenta condiciones tales que permiten potenciar el desarrollo de los espacios más rentables de la Macrorregión Central alternativos a Santiago y racionalizar el funcionamiento de la estructura urbana de la ciudad de Santiago, con el objetivo de liberar recursos que puedan ser destinados al desarrollo regional e incorporar las externalidades de Santiago al resto de la Región Capital.

Son parte del estudio, la proposición de lineamientos y estrategia de relocalización espacial de población, la delimitación espacial de áreas de preferencia para la inversión pública, dinamización económico-productiva y directrices de control y dirección intra e intermetropolitana.

¹ Los contenidos del presente artículo fueron elaborados en el contexto de la investigación "Región Capital de Chile", realizado bajo el Convenio suscrito por la P. Universidad Católica de Chile y Forestal Valparaíso S.A. El proyecto fue realizado por la Facultad de Arquitectura y el Instituto de Estudios Urbanos en 1988-89. La dirección de este estudio estuvo a cargo del Decano de la Facultad, Sr. Pedro Murthino L., y de la Dirección de Proyectos e Investigación. Coordinador el Sr. Patricio Gross F. y secretario ejecutivo el Sr. Orlando Mingo M.

² Equipo de trabajo. Investigadores: Antonio Daher H., Juan Gastó C., Patricio Gross F., Gustavo Munizaga V., Andrés Necochea V., Fernando Soler R. y Pablo Trivelli O.; Asesores: Juan Escudero, Jorge Fabricant, Sergio Galilea O., Guillermo Martínez, Patricio Saavedra, Francisco Sabatini, Pablo Villarroel; Secretaría Ejecutiva: Orlando Mingo M., Osvaldo Avila, Miguel Contreras C., Sergio León B., Luis Otero, Sergio Stange T., Patricio Vallespín.

1. INTRODUCCION: LA RENTABILIDAD COMO CRITERIO DEL DESARROLLO URBANO A NIVEL REGIONAL

El Proyecto Región Capital (RECAP) nace como un medio que intenta responder a variadas interrogantes que emanan, irrestrictamente, de constataciones realizadas por agentes del ámbito público, privado y académico.

La mayoría de estos agentes concuerdan en que *existe un crecimiento y desarrollo nacional y regional claramente desequilibrado, en donde la Región Metropolitana y su ciudad capital presenta niveles de concentración y centralización en aspectos demográficos, económicos y políticos que seguramente distan de constituir una situación deseable desde el punto de vista de la rentabilidad social.*

No obstante que ya por más de tres décadas que existe clara conciencia del fenómeno, e incluso de un tiempo a esta parte ha incrementado la voluntad política y consenso respecto a la necesidad de desconcentrar y descentralizar el proceso de desarrollo mediante políticas de regionalización, él fenómeno parece de difícil reversión y las medidas adoptadas no han logrado el efecto esperado.

El futuro crecimiento de la Macrorregión Central de Chile (V, VI y Metropolitana), presentará la siguiente dinámica y características:

- El proceso de crecimiento que en el cercano futuro enfrentará la Macrorregión Central de Chile es de tal magnitud, que se verán fuertemente afectados todos sus centros urbanos. En los próximos 20 años las áreas urbanas de las Regiones V, VI y Metropolitana deberán acoger del orden de 3 millones 150 mil nuevos habitantes, de los cuales, de continuar las actuales tendencias, se localizarán sobre 2 millones 200 mil nuevos habitantes sólo en el Area Metropolitana de Santiago (AMS). No es difícil imaginar la crítica situación que deberá ser afrontada, considerando que la ciudad ya muestra indicadores que alcanzan niveles graves en materia de calidad de vida.

• La ciudad de Santiago presenta crecientes problemas de contaminación y congestión, y un proceso de crecimiento y uso de recursos e infraestructura existente, altamente ineficientes. Las deseconomías de expansión de redes de infraestructura y servicios son claras, el costo-oportunidad de entregar suelo agrícola de 1ª. categoría al crecimiento de vivienda, la incapacidad del tejido urbano de crecer armónica y acondicionadamente, la desigual distribución de los beneficios sociales del desarrollo, la insuficiencia administrativa en cuanto al dinamismo del cambio urbano, los enormes volúmenes de gasto público en subsidios a la pobreza, los déficit de provisión de servicios de seguridad, atención social, salud, etc., son algunos de los problemas que aparecen hoy con 2.200.000 habitantes menos de los que se proyectan.

Lo anterior es aún más grave, dado las históricas políticas de inversión pública, con marcado beneficio hacia la capital (subsidio implícito a la localización de agentes económicos).

• Dada la situación actual de la ciudad de Santiago, y considerando la magnitud de la presión a la que se verá sometida, esta metrópoli entrará en una eminente crisis, con la consecuente degradación de aspectos tales como:

- la calidad medio-ambiental (especialmente del aire y agua).
- el funcionamiento y movilidad general dentro de la estructura urbana.
- el creciente costo de mantención de la estructura urbana y de operación general dentro de ésta, generará deseconomía que incidirán en la rentabilidad social y privada de las actividades productivo-económicas localizadas en ella.

• La gravedad de la situación planteada se revela si consideramos que Santiago concentra más del 60% de las actividades económicas del país, 40% de la población y de la fuerza de trabajo nacional, y sobre el 80% del movimiento financiero, por lo que es posible sostener que la crisis de esta metrópoli afectará el futuro desarrollo del país completo.

• Para dar una idea de la magnitud del crecimiento al cual nos enfrentaremos podemos decir que en los próximos 20 años,

de continuar las tendencias observadas, el AMS fundamentalmente y los otros centros urbanos de la Región Metropolitana necesitarán consumir sobre 22.000 Hás. de suelo agrícola de primera categoría (hoy Santiago ocupa 47.000 Hás. aproximadamente), el parque automotriz de Santiago se duplicará cada 7 años, se necesitarán construir el equivalente a 22 centros urbanos de 100.000 habitantes o 13,7 ciudades como la actual ciudad de Rancagua.

Dado el proceso continuo de empeoramiento de las condiciones de calidad de vida y de productividad de los agentes localizados en Santiago, la creciente pérdida de libertad en el desenvolvimiento de actividades, los cada vez mayores montos de inversión necesarios para solamente tratar de mantener las condiciones actuales de funcionalidad de la ciudad capital, y considerando el crecimiento futuro que se espera en la Macrorregión Central, es que emanan una serie de interrogantes que estructuran este estudio:

• ¿Podría darse que nos encontremos en un momento coyuntural del crecimiento de la Macrorregión Central, en el cual las inversiones necesarias para solucionar los problemas de Santiago o solamente mantener su nivel de calidad de vida y productividad, sean mayores que los beneficios futuros?, y más aún,

• ¿Podría ocurrir que los niveles de inversión necesaria para mantener la situación actual fueran cada vez mayores a medida que Santiago continúa con las actuales tendencias y características de crecimiento (costo de oportunidad), y no se toman decisiones y medidas que busquen racionalizar el actual funcionamiento de la capital y la descentralización de población y actividades?

• ¿Existe la suficiente conciencia pública y política del fenómeno que está en proceso, y de las restricciones que éste podría imponerle a las oportunidades de desarrollo del país, si consideramos que gran parte del capital ya invertido pudiera quedar improductivo o mermarse su nivel de productividad?

• ¿Qué rol le compete al Estado frente a la evidencia de este proceso, y a la clara ineficiencia e ineficacia de solamente con-

fiar en los mecanismos propios del mercado, en donde los agentes son incapaces de internalizar el complejo conjunto de costos, beneficios y externalidades que imperan en el proceso de ubicación territorial y desarrollo de actividades?

• ¿En qué medida el rol histórico del Estado, y en especial sus políticas de inversión están reforzando el proceso de concentración en la capital, y más aún, implícitamente incrementando los supuestos costos sociales asociados a un uso más rentable de los escasos recursos disponibles?

El estudio RECAP intenta plantearse frente a estas temáticas con un enfoque integral, en donde mediante el análisis de restricciones y potencialidades que presenta el marco natural, artificial, demográfico-económico y político-administrativo del territorio Macrorregional (integrado por las Regiones V, VI y Metropolitana) se logre formular un conjunto de Políticas de Desarrollo Macrorregional que sirva de guía para los agentes del desarrollo. Este conjunto de medidas permitiría dar indicaciones sobre las líneas de acción futura y posibilitaría a los agentes públicos y privados encauzar sus intereses a través de objetivos generales comunes.

2: MARCO GENERAL DE REFERENCIA

Cualquier intento en tratar de explicar el contexto en donde ocurre este proceso de desarrollo Macrorregional, pasa obligadamente por analizar los temas de centralismo de Santiago y sus efectos, proceso de desarrollo del país, el rol del Estado y políticas públicas, y las políticas macroeconómicas y sus efectos en el desarrollo del territorio.

2.1. *Centralismo de Santiago y sus Efectos Macrorregionales*³

El centralismo y la concentración en torno a Santiago se basa en tres aspectos

fundamentales: 1) la concentración del poder político; 2) la concentración del excedente económico; y 3) la concentración de sectores productivos dinámicos de la economía.

Podrá establecerse que, en realidad, no hay una Macrorregión Central, sino simplemente un área de influencia inmediata a Santiago, en donde se da una relación unilateral de dominación en función de sus necesidades de operación y de expansión (puertos, áreas de abastecimiento de materias primas, alimentación, recreación, etc.). Santiago constituye, sin duda, el principal centro de innovaciones en el ámbito cultural, científico, tecnológico, político y social.

Los flujos de control de las decisiones que condicionan la organización territorial del poder marcan un fuerte sesgo en favor de Santiago. Como sede del gobierno reúne en torno a sí a las principales instancias de poder, mediante la determinación de las reglas del juego, del monto de recursos que administra, y de las oportunidades imperantes en relación a la calidad de vida a través de las políticas sociales (que históricamente han favorecido a Santiago en forma desproporcionada).

El proceso de migración refuerza lo ya planteado. A pesar de que los antecedentes indican una proporción decreciente de migrantes, en relación a los incrementos de población en Santiago, la Región Metropolitana seguirá siendo la que recibe la mayor cantidad de inmigrantes de entre todas las regiones del país, y, además, el crecimiento de población en Santiago sobrepasará en más de un 230% al que ocurrirá en el resto de la Macrorregión Central.

En relación a los servicios urbanos básicos (agua potable y alcantarillado), Santiago tiene una mayor cobertura que el resto de las áreas urbanas de la MRC en conjunto. Esto se debería a la proximidad de los centros de toma de decisiones en la asignación de prioridades y, por lo tanto, a la capacidad política de presión que pueden ejercer sus habitantes. A futuro, es probable que la mayor asignación de recursos destinada a Santiago se mantenga, pues aunque los problemas son menores en términos relativos, la magnitud de hogares

³ Trivelli, Pablo, IEU, FAUC., Proyecto RECAP, Tomo V, "Marco explicativo del centralismo de Santiago, su dinámica intraurbana y las políticas de uso y mercado del suelo". Marzo, 1989.

afectos a carencias es muy superior, lo mismo que la demanda.

En relación a las inversiones en servicios sociales (educación y salud), sucede algo similar en base a las mismas razones. Esto significa que Santiago es sede de los servicios de salud especializados, de los principales centros de investigación, y de las mayores universidades y centros educativos.

En síntesis, el stock de capital acumulado en infraestructura social básica en Santiago es de tal magnitud, que las inversiones anuales que se hacen a escala nacional constituyen una adición de carácter marginal (no más de un 2% anual), que no es capaz de alterar la estructura existente en forma significativa en el corto plazo. Hay una fuerte inercia en la dirección de las inversiones que, además, resulta difícil de modificar debido al fuerte centralismo político. Es precisamente esa acumulación de infraestructura en Santiago la que la hace desproporcionadamente atractiva, en relación a otras ciudades.

Santiago presenta ventajas comparativas para la localización de actividades productivas. Esto debido a las economías de aglomeración que se originan por concentración del capital de producción en algún punto del espacio, la concentración de mano de obra, cercanía a los centros de mayor importancia en términos financieros y en relación a la estructura de poder y toma de decisiones.

Son estos los antecedentes que llevan a plantear con convicción que Santiago seguirá ejerciendo un rol dominante sobre el espacio circundante, atrayendo los excedentes económicos, y también la población que busca mejorar su acceso a una serie de oportunidades básicas.

De seguir inalterada la tendencia actual, Santiago deberá enfrentar una agudización de muchos de sus problemas, tales como: la segregación, la especulación con el suelo, la contaminación ambiental, la congestión del sistema de transporte, la invasión de suelo agrícola, la acentuación de problemas sociales de toda índole, etc.

Entendiendo este fenómeno, podemos decir que uno de los principales desafíos a futuro consiste en mejorar la calidad de vida en Santiago y simultáneamente acoger

los incrementos de población y actividad económica proyectados para los próximos 20 años. Este desafío nos presentaría la disyuntiva de seguir generando atractivos para la concentración o en su defecto afectar la capacidad productiva del centro más importante y dinámico del país. Es probable que la solución radique en la justa medida de inversión, para la mantención de la capacidad productiva de Santiago, y en la generación, vía inversión, de atractivos de localización de agentes demográficos y económicos en áreas que disminuyan las fuerzas de concentración en Santiago. En esta línea sería crucial el análisis de costos alternativos de localización entre distintas áreas urbanas en la Macrorregión Central.

La tarea principal sería la *elaboración de una Política Urbana encuadrada en el contexto de una política nacional de desarrollo regional y asentamientos humanos*, la cual reivindique la planificación como instrumento orientador de la acción pública y privada en aspectos del desarrollo.

2.2. Políticas Públicas en la RECAP⁴

a) Las políticas públicas en el área de la Macrorregión Central no tienen una tradición de referencia territorial, sino más bien un fuerte sesgo sectorial; ello lleva a omitir importantes diferencias territoriales, tanto en la fundamentación de políticas para la acción como en la consideración de los efectos diferenciales que genera una política marcadamente sectorial. Lo anterior ratifica la necesidad de conformar un ente político/administrativo/económico y territorial que pueda ser sujeto de planificación, esta sería, en nuestra hipótesis de trabajo, la denominada *Región Capital*.

b) Las políticas públicas en la Macrorregión se han caracterizado por su marcada descoordinación, lo que ha sido consecuencia en buena medida de la falta de importancia que ha tenido la planificación territorial dentro de las políticas públicas. Frente a esto, una primera idea fuerza a desarrollar sería coordinar territorialmente las

⁴ Galilea O., Sergio; Sabatini, Francisco, IEU-FAUC., Proyecto RECAP, Tomo IX. "Las políticas públicas en la RECAP". Marzo, 1989.

actuales políticas públicas, a través de un Plan de Desarrollo Urbano de la Región Capital. Tal coordinación no sólo introduciría "sentido RECAP" a las inversiones públicas, sino que pasaría a ser incentivo (y restricción) para que el sector privado opere en la misma dirección. Esto plantea el gran desafío de poder articular la lógica del mercado con la racionalidad que representaría tal Plan, siendo la meta-objetivo del Plan "producir" la Región Capital.

c) Las políticas públicas han sido diseñadas e implementadas con base en la creencia, parcialmente errada, de que los intereses (empresariales) privados y los de la población son coincidentes, o pueden llegar a serlo mediando incentivos o restricciones sobre las variables de oferta dirigidas primordialmente hacia el sector empresarial. Se plantea como segunda idea fuerza la necesidad de integrar al diseño e implementación de las políticas públicas un análisis detallado del comportamiento de las necesidades y demandas de poblaciones concretas, territorialmente asentadas (y no estándares calculados). Debe hacerse una revisión a fondo de los presupuestos teóricos que han guiado el diseño de políticas urbanas manifiestamente defectuosas (política de transporte metropolitano, política de medio-ambiente), con el objetivo de sugerir nuevas orientaciones para las mismas, basadas principalmente en la racionalización de la demanda.

d) Las políticas públicas han sido variables, ya sea por cambios políticos en el país, por su desborde por la presión social o por presión de grupos de interés. De esta manera, directa o indirectamente, el Estado a fomentado ciertos niveles de dependencia, tanto a los empresarios como de los grupos sociales. Sin embargo estas características están cambiando. Se observa un empresariado que se fortalece más allá del amparo estatal, como también la multiplicación de organizaciones territoriales orientadas más a la autoayuda que a la reivindicación hacia el Estado. Una tercera idea fuerza es fortalecer estas tendencias de "destete", tanto empresarial como popular respecto del Estado, con el fin de posibilitar políticas públicas más estables en el largo plazo.

e) Las políticas públicas han estado marcadamente comprometidas con el "espacio económico", habiéndose postergado el "espacio vital" para cuando el desarrollo se produzca y logre alcanzar a la comunidad en su totalidad. Las políticas públicas deben incorporar fuertemente un compromiso con el mejoramiento de la calidad de vida, que en buena medida se resuelve territorialmente. Una cuarta idea fuerza es estimular formas de organización social autónoma a nivel territorial, y de participación-negociación en el diseño e implementación de las políticas urbanas.

f) Las políticas públicas han funcionado con un concepto burocrático, estandarizado de "déficit", que ha tendido a caracterizar a los grupos de población, especialmente a los más pobres, residualmente, esto es, a definirlos por lo que no tienen más que por lo que son capaces de hacer por sí mismos y por el progreso de la colectividad. Una quinta idea fuerza es que las políticas urbanas deben orientarse a movilizar recursos y energías existentes en la base social, lo que requiere no quedarse fijadas en un diagnóstico de "déficit".

g) Las políticas urbanas han sido en gran medida indiferenciadas, tanto territorial como socialmente, lo que se relaciona con el "centralismo" del aparato público. Una sexta idea fuerza se refiere a que en el diseño mismo de las políticas urbanas debe complementarse su posible diferenciación, o especialización a las particularidades de los distintos ámbitos territoriales. Ello requiere implementar formas de descentralización político-administrativas hacia los municipios.

h) Las políticas urbanas han sido incapaces (en buena medida por no habérselo planteado) de revertir el proceso de segregación social en el espacio urbano, y de este modo se incurre en altos costos sociales generados por el desaprovechamiento de la infraestructura y servicios que surgen en áreas de mayor demanda v/s las carencias concentradas en nuevas áreas periféricas amparadas por la política pública. Una séptima idea fuerza es que las políticas públicas, tanto a través de normativa de uso del suelo y control del crecimiento como de las inversiones en obras de los servicios

públicos, deben estimular una reducción de escala de la segregación social.

Finalmente se piensa que *más que un punto de partida del análisis, la "Región Capital" debe ser un objetivo a lograr*. Hasta ahora las políticas públicas no se han hecho cargo de sus efectos territoriales desaprovechando una enorme potencialidad de influir sobre el fenómeno urbano nacional. *La idea fuerza principal de este trabajo es, entonces, la de reconocer que la región capital no existe y que su nacimiento es el objetivo de toda la estrategia*.

2.3 Políticas económicas y efectos territoriales

Esta temática se abarcó desde dos puntos de vista, ambos de corte teórico. El primero desarrolla un modelo de ubicación espacial de los agentes económicos dentro de un territorio y se postula que los agentes económicos de la AMS estarían siendo subsidiados por el resto de Chile. El segundo analiza las políticas macroeconómicas, en especial, la política de paridad de cambio y elabora sobre las consecuencias espaciales de ésta, adentrándose en análisis de escenarios macroeconómicos y sus efectos en el desarrollo territorial de la RECAP.

a) UBICACIÓN ESPACIAL Y MEDIDAS ECONÓMICAS⁵

El modelo de ubicación espacial que se desarrolla plantea que cada localidad, donde pueden ubicarse los agentes económicos, está representada por los beneficios económicos netos (BEN) que entrega a sus habitantes. Según esto último, y los beneficios relacionados con belleza natural, paisaje, clima, etc., los agentes económicos eligen la localidad que más les atrae⁶. La asignación de la población y el capital que así

se genera es óptima y cualquier desviación de ella produce costos sociales. Más aún, estos costos son importantes dado el volumen de recursos presentes en la problemática espacial.

A pesar de que los preceptos anteriores son bastante simples y de sentido común, tienen importantes consecuencias para la evaluación de las políticas y proyectos públicos. El Gobierno debe procurar que los agentes perciban los verdaderos beneficios que puede otorgar cada localidad, procurando no afectar dicha situación "óptima". De no hacerse esto, habrá localidades sub o sobrepobladas respecto al "óptimo", según el signo de la distorsión que se introduzca. Esto es lo que llamamos el principio de neutralidad espacial de los proyectos y políticas públicas.

La neutralidad espacial de política y proyectos implica dos elementos importantes en la evaluación de éstos:

- los proyectos deben realizarse allí donde su rentabilidad socioeconómica sea la mayor, y esto presupone la evaluación de las localizaciones alternativas para cada proyecto.

- los agentes radicados en cada localidad deben pagar los componentes de los proyectos de cuyo beneficio gozan.

Si en cada proyecto por separado es imposible seguir estos principios, si es indispensable que el efecto neto del Estado en una localidad sea "neutral", una manera eficiente de lograrlo es a través de compensaciones entre distintas localidades, mediante transferencias de recursos. Como primer paso, por lo tanto, es indispensable conocer el impacto neto de las medidas económicas (proyectos y políticas) en cada localidad.

A la luz de los conceptos desarrollados en este trabajo, se da una interpretación al crecimiento inorgánico de la Macrorregión Central que ha venido experimentando Chile hace varias décadas. Se postula que el efecto neto de las políticas y proyectos públicos ha sido favorecer a los habitantes de Santiago, en detrimento del resto de las regiones. El agente económico del AMS gozaría de beneficios netos muy por encima de los verdaderos beneficios de Santiago. En otras palabras, el resto de Chile

⁵ Braun, Juan. Asesor Departamento de Estudios Forestal Valparaíso S.A., Proyecto RECAP, Tomo X, "Ubicación espacial y medidas económicas". Marzo, 1989.

⁶ Sin embargo, el hecho de que se observa la existencia de varias localidades en el país, determina que, para cierta cantidad de habitantes en una localidad dada, los beneficios económicos netos (BEN) per cápita comienzan a decrecer.

subsidia al habitante de Santiago. Para apoyar estas conclusiones se presentan cifras de subsidios habitacionales, gasto social redistributivo, calidad de vida de los hogares, etc. Además, se argumenta que las políticas macroeconómicas ineficientes, como la proteccionista de hace décadas, agravaron el problema. También se hace mención al centralismo en la toma de decisiones del Gobierno, como otra faceta del mismo fenómeno general.

No importa el esfuerzo que se haga en términos de “política de regionalización” o “descentralización”, etc., la tendencia que se observa en Chile no va a cambiar si es que el Gobierno subsidia indirectamente, a través de su política y proyectos, a los agentes radicados en Santiago.

El trabajo entrega las siguientes conclusiones generales, a saber:

- Existe una localización “óptima” de los agentes económicos (familias y capital) en los distintos puntos de una región dada. Una alteración de esa localización “óptima” conlleva costos sociales que pueden ser importantes.

- Toda vez que los beneficios económicos netos privados son iguales a los sociales, la ubicación espacial de los agentes actuando libremente coincide con la “óptima”. De no ser así, se requiere la presencia de un factor correctivo, ya sea subsidiando o tributando la ubicación en determinada localidad.

- Salvo en los casos en que los beneficios económicos netos privados son distintos a los sociales, la acción neta del Estado debe ser neutra, espacialmente hablando. Neutralidad significa que el sector público no debe afectar beneficios netos privados haciendo que difieran de los sociales.

- La ubicación espacial “óptima” sólo es consistente con el óptimo de la economía en general.

- Las políticas y proyectos deben ser evaluados con criterios socioeconómicos haciendo especial referencia a sus efectos espaciales. En el caso de los proyectos, cada localidad debe pagar por los beneficios a ella imputables y deben evaluarse localizaciones alternativas del capital involucrado.

- Es indispensable conocer el efecto neto del aparato público en cada localidad.

- La “no neutralidad” del Gobierno es una causa importante de la actual distribución espacial de la población en Chile. Dada la magnitud de los recursos envueltos en esta materia, los costos sociales pueden alcanzar sumas bastante elevadas.

b) POLÍTICAS MACROECONÓMICAS, TIPO DE CAMBIO Y DESARROLLO TERRITORIAL:⁷

Las políticas macroeconómicas, formuladas espacialmente, y sus precios macro—tipo de cambio, tasa de interés, salario...—generan impactos urbanos y regionales fuertemente diferenciados, mucho más determinantes en términos territoriales que las inversiones directas del Estado, y no pocas veces contradictorios con las propias políticas de desarrollo sectorial o regional.

Estas consecuencias territoriales —positivas o negativas— son en rigor un subproducto de la gestión de la autoridad económica frente al cual las instancias de desarrollo territorial deben adecuarse y actuar por reacción, con los consiguientes costos sociales inherentes a la descoordinación e imperfección de la gestión pública.

La política de economía abierta y fomento de las exportaciones —relacionada con la internacionalización de la economía y con la situación de endeudamiento externo— no sólo está transformando las economías de muchos países latinoamericanos, sino también sus geografías.

En una economía abierta, el tipo de cambio es el precio clave, tanto para el sector transable como indirectamente para el no transable. La paridad de cambio afecta, diferencialmente, a los distintos sectores de la economía, y a la geografía (regiones, territorio) de los sectores exportadores y los importadores.

La paridad real alta o baja —un precio habitualmente no de mercado— determina dos dinámicas económicas y territoriales diferentes, favoreciendo sea a los sectores y regiones exportadores netos, sea a los importadores.

En uno y otro caso el tipo de cambio

⁷ Daher H., Antonio, IEU-FAUC, Proyecto RECAP, Tomo VII. “Política cambiaria y desarrollo territorial”.

tendrá efectos positivos o negativos en el desarrollo rural o urbano; en los sectores productivos o de servicios; en la sustitución capital-trabajo; en el empleo y el comportamiento demográfico; y en el consumo, el ahorro y la inversión.

Una paridad real alta o baja puede ser, respectivamente, más distributiva o regresiva en términos de ingreso, y más descentralizadora o centralizadora en términos geográficos.

El éxito del modelo pro exportador y las exigencias del endeudamiento externo favorecen la continuidad de las políticas macroeconómicas; no obstante, el cambio de escenario político no resultará indiferente a variaciones en el sector exportador, y en su geografía e impacto territorial.

Es posible que se generen cambios estructurales en los mercados de destino de exportaciones, inducidos por el cambio político y su efecto internacional; se fomentaría una diversificación por la vía de adición del valor; se enfrentaría un encarecimiento relativo del factor trabajo y una mayor presión político-sindical, a la vez que posibles cambios en la tributación y tratamiento del capital extranjero.

Una tendencia a intensificar el factor capital, junto a una reactivación "industrial", tanto de exportación como sustitutiva, favorecerá a las áreas metropolitanas, hoy relativamente marginadas del esfuerzo exportador, produciéndose un mayor dinamismo de las regiones primadas, tanto por sus recursos naturales como por su base industrial. En resumen, habrá una tendencia mayor a la concentración geográfica que la experimentada en los últimos 5 años.

Las conclusiones generales de este estudio en cuanto a lineamientos de acción son las siguientes:

- Se deberán coordinar estrechamente las políticas macroeconómicas y las territoriales, en beneficio de los objetivos de una y otras y del país en su conjunto.

- La gran inversión pública y privada, acumulada en las áreas metropolitanas, las convierte en la principal capacidad instalada nacional, en la mayor dotación de capital y trabajo y, en consecuencia, en el principal recurso nacional (un cálculo grueso del capital instalado en Santiago sería

entre 16 a 20 billones de dólares). Económica y socialmente, el país no debe subutilizar este recurso.

- Los importantes y variados recursos naturales regionales hacen posible, tanto en términos de eficiencia como de equidad, un desarrollo regional sostenido e innovativo, complementado con una creciente descentralización y desconcentración.

2.4 *Delimitación del espacio geográfico y geopolítico de la RECAP.: Referencias tipológicas y alternativas de espacialización y forma*⁸

Este estudio analiza los casos de mayor interés relacionados a diferentes escenarios políticos, económicos y sociales que originan Estrategias de Desconcentración y/o Descentralización del Sistema Urbano o Metropolitano en diversos países. Para el análisis fueron seleccionadas las referencias más importantes y orientadoras de tipologías espaciales para el Estudio de la Región Capital.

Las estrategias desarrolladas para ciudades sobre 1.000.000 de habitantes y con una superficie ocupada sobre las 10.000 Hás. abordan dos procesos que pueden coincidir: crecimiento por extensión y crecimiento por densificación o concentración. Las dos consecuencias más relevantes son: la expansión de la metrópoli (ocupación ilimitada de territorio suburbanizado, pérdida de urbanidad e ineficiencia consiguiente del funcionamiento de la ciudad). El otro efecto, la congestión de la ciudad, se ha debido a las limitaciones tecnológicas y al aumento de población sin el aumento correlativo de superficie urbana, con efectos negativos de salubridad y hacinamiento, pero con externalidades económicas y efectos políticos y sociales que potenciaron la ciudad histórica —desde la polis griega a las grandes ciudades del Barroco— y que caracterizó el desarrollo de occidente.

Como consecuencia se destacan dos estrategias alternativas que orientan la acción de extensión metropolitana, ya no

⁸ Munizaga V., Gustavo. EA-FAUC., Proyecto RECAP, Tomo III. "Delimitación del espacio geográfico de la RECAP. Referencias tipológicas y alternativas de espacialización y forma".

de manera espontánea (mancha), sino que planificada y espacializada (estrella); o a las estrategias de desconcentración o descongestión planificadas mediante distintos sistemas (galaxia, satélite, etc.)

Las condiciones de expansión y congestión no son aceptables como consecuencias naturales de un hábitat que se organiza o se desorganiza "espontáneamente". De allí que las políticas sobre descentralización: la definición de sistemas "satélites", "ciudades paralelas" o definición de límites urbanos, son un intento racional de abordar un fenómeno casi universal del mundo actual.

Estos efectos se han producido en Chile. La expansión de Santiago y la centralización política, cultural y económica van unidas a una concentración de población en la ciudad y en la Región Metropolitana, de modo heterogéneo, ineficiente y de peligrosas consecuencias sociales, económicas y políticas. Actualmente no existe una política integrada que unifique sectores de problemas.

Las principales referencias estudiadas son presentadas en un cuadro resumen dando cuenta de los principales elementos que constituyen e informan los alcances y grados de complejidad de las propuestas para organizaciones territoriales de regiones principales estudiadas.

2.5 *Ideología y desarrollo urbano regional: Incorporación de factores "blandos" en el proceso de planificación*⁹

La investigación destaca la necesidad de enfrentar el hecho de que los grados de control y/o planificación —expresados bajo forma de diversas propuestas de planificación— termina por manifestarse en un tipo de evolución de la realidad, que no necesariamente corresponde a lo planificado —en este sentido, la planificación asume la forma de un diseño de experimento social— y es posible observar la existencia de una "ciudad sobrepuesta", es decir, una realidad, en la cual se mezclan elementos pro-

pios de un pensamiento formal y lógico (ciudad formal-mental) y elementos producidos por la conducta real, actual y cultural (ciudad informal-real).

Destacando una base de aspectos conceptuales y metodológicos para la formulación de modelos de análisis y corrección de la incidencia de una percepción ideologizada de la realidad. Centrando la discusión en determinar las preguntas y el marco teórico en torno a la ideología urbana, la calidad de vida y la percepción del medio ambiente.

El planificador se enfrenta con ámbitos sociales y culturales diferentes, tanto dentro de la burocracia del Estado como dentro de los grupos sociales naturales. Para ambos grupos, las preguntas son genéricamente las mismas:

a) ¿de qué forma accede a lo que son sus necesidades reales y actuales, de modo que le permitan plantear beneficios y generar compromisos de apoyo a sus planes?;

b) ¿cómo prever las reacciones, objeciones y resistencias, con el objeto de anticipar respuestas y elaborar soluciones?;

c) ¿cómo manejar la cadena de respuestas y percepciones, que va desde el planificador al usuario, con la intermediación de estructuras burocráticas y administrativas?

En este sentido se plantea como idea directriz que la percepción de la ciudad es un factor que genera dinámicas que determinan:

a) carácter o estilo, valoración y uso de algunos elementos del espacio urbano;

b) preferencias que permiten priorizar algunos elementos del espacio urbano, que terminan por crear un modelo o estilo de ciudad;

c) una tipología o gnoseología empírica de la ciudad o de áreas urbanas; ciudad centro, ciudad pueblo, ciudad jardín, ciudad campo, etc.

Siendo recomendable considerar:

1. la necesidad y factibilidad de incorporar variables psicológicas, culturales e ideológicas a los modelos de análisis crítico de las estructuras urbanas y regionales existentes a las bases de las proposiciones de planificación urbana y regional;

2. la necesidad y factibilidad de proponer instrumentos de recolección de datos, que permitan disponer de información fia-

⁹ Gross F., Patricio. IEU-FAUC., Proyecto RECAP, Tomo VIII. "Ideología, percepción y desarrollo urbano-regional".

ble, en torno a los factores "blandos", no cuantitativos, del proceso de planificación;

3. aportar algunos elementos a la construcción de un esquema estratégico de relación con la burocracia y grupos sociales comprometidos con la aplicación de planes y programas.

3. DIAGNOSTICO: SITUACION ACTUAL FUTURA DE LA MACRORREGION CENTRAL DE CHILE

3.1 Componentes naturales¹⁰

En este estudio se realiza un tratamiento explícito de la dimensión territorial desde la perspectiva del espacio natural y las posibilidades de intervención del hombre en éste.

El marco teórico que sustenta el tratamiento del tema es la idea que el crecimiento y el desarrollo regional se explican por la interacción entre los factores naturales del medio y los procesos sociales, económicos y tecnológicos acaecidos en su interior; es decir, se otorga una categoría importante a los factores naturales como restricción o potencialidad para el desarrollo de la sociedad.

En este sentido, entre los principios que avalan esta concepción se pueden señalar los siguientes:

i) los factores del sistema natural son fundamentales para el proceso de ocupación humana del territorio, pues determinan su viabilidad primaria;

ii) los sistemas urbanos son estrictamente dependientes del medio y poseen un área de mantenimiento vital;

iii) la población y sus actividades se distribuyen, espacialmente, según las potencialidades y capacidades de los ambientes naturales; y

iv) la sociedad regional y el entorno natural son interactivos y ninguno es independiente del otro.

Bajo este contexto, se seleccionó ciertas variables del medio natural (geomorfología, clima y productividad de los suelos) que luego de su integración con un sistema

computacional permitió la identificación de espacios homogéneos (isozonas). Estos espacios fueron luego caracterizados de acuerdo a las siguientes variantes:

- a) calidad climática.
- b) asentabilidad de las geoformas.
- c) conectividad de las geoformas.
- d) riesgos ambientales.
- e) contaminación.
- f) capacidad de uso y productividad de los suelos.
- g) tipos de paisaje.
- h) calidad de los recursos hídricos.

Después, a partir de este análisis, se llega a una síntesis integrada de las variables recién aludidas, lo que se expresa en la *identificación y delimitación de espacios para distintos usos que permiten deducir posibilidades de habitabilidad y capacidad de sustentación de actividades*.

Posteriormente, en función del análisis precedente, se plantean algunas directrices a considerar en la RECAP desde la perspectiva del espacio natural. Las principales dicen relación con: política de conservación de suelos del Llano Central, aprovechamiento de las conectividades naturales, creación de conexiones hídricas entre isozonas, política de ocupación integral del territorio, aprovechamiento de áreas de buena ventilación natural, etc.

Por último, se definió que los parámetros naturales claves del área RECAP son las conexiones hídricas, la productividad de los suelos, las conectividades naturales, la ventilación atmosférica y asentabilidad de las geoformas. A partir de ello, se proponen algunos lineamientos de acción para el desarrollo de la región, entre los que se destacan:

a) conectar hídricamente las isozonas costeras con las isozonas de montaña de la RECAP para permitir un mayor desarrollo del sistema de asentamientos humanos;

b) elevar el potencial productivo de los suelos localizados en las terrazas y valles de influencia marítima, mediante el desarrollo de una red de canales de riego; y

c) conectar productiva y funcionalmente, por medio de una gran medialuna vial, el valle del Aconcagua, la zona costera y el gran llano central del país por el sur de la RECAP.

¹⁰ Gastó, Juan. Investigador, E. Agr. U.C., Proyecto RECAP, Tomo II. "La incidencia de los factores naturales en el proceso de ocupación territorial de la RECAP".

3.2 *Dinámica demográfica y económica*¹¹

Este trabajo explora el tamaño demográfico de los principales centros poblados del espacio regional preseleccionado como integrante de la RECAP (regiones V, Metropolitana y VI), en conjunción con su dinámica expresada en las tasas de crecimiento observadas durante el período 1952-1982 y estimadas al año 2000, a partir del comportamiento histórico de la serie aludida.

Se asume que el análisis conjunto de orden de magnitud y dinámica constituyen una medida apropiada, aunque aproximada y "ex-post", de variaciones en los procesos económicos al interior del espacio regional en estudio, con lo cual se identifican, preliminarmente, áreas de potencial diferenciado y espacios en proceso de aparente saturación. Para un mejor análisis de dicha situación se optó por dividir al "espacio RECAP" en áreas metropolitanas, centros poblados principales y en corredores urbanos, con el fin de identificar con mayor precisión la situación económica diferencial al interior de dicho espacio.

Adicionalmente, se recurrió a una revisión del comportamiento de algunas variables económicas, tales como: los depósitos y captaciones bancarias, colocaciones sectoriales, empleo sectorial y el producto geográfico bruto total y sectorial a nivel de cada una de las regiones que constituyen la RECAP, con el objeto de entregar algún tipo de corroboración o cuestionamiento de los resultados obtenidos en base a los indicadores demográficos.

Bajo este marco analítico y metodológico se realizó un diagnóstico del sistema urbano de la RECAP, donde se definió que:

- i) la Región Metropolitana es un espacio altamente concentrado en la ciudad de Santiago;
- ii) la VI Región es un subsistema urbano con una ciudad dominante (Rancagua); y
- iii) la V Región constituye un subsiste-

ma urbano, sin ciudad dominante. No obstante estos antecedentes, se consideró que estos subsistemas están altamente integrados entre sí y conforman un único sistema urbano regional (Valparaíso Metropolitano).

Luego, al realizar el estudio de las unidades de análisis (áreas metropolitanas, centros poblados principales y corredores urbanos) como lugar de interacción entre las actividades económicas y las características del espacio, a partir del comportamiento demográfico, se pudo identificar corredores y centros urbanos de gran dinamismo que podrían constituir áreas prioritarias de inversión pública y privada.

Entre estos espacios dinámicos se deben resaltar:

- Corredor Sur 1 (Buin - Paine - Mostal - Codegua - Graneros);
- Corredor Sur 2 (Rancagua - San Fernando, pero excluidos estos dos centros), la ciudad de Rancagua y la ciudad de San Felipe y Los Andes.
- Corredor Occidente (sector Talagante - El Monte - Melipilla), que presenta en forma individual un estado de saturación, pero que al unirlo con el corredor Sur 1 se transforma en un arco de gran dinamismo.

De este modo se distinguen al interior de la Macrorregión Central tres tipos de espacios clasificados en función de su dinámica económica y demográfica, sin especificar diferenciaciones en relación a las actividades económicas particulares que se desarrollan en cada una de ellas, así como inferencias en relación a productividad, situación tecnológica y perspectivas futuras.

Estos tres tipos de espacio se han calificado como:

- Espacios dinámicos con potencial de mayor expansión. Siendo éstos los Corredores Sur 1 (Santiago-Rancagua), Sur 2 (Rancagua-San Fernando), Valle Central-San Antonio (particularmente en el tramo Rancagua-Peumo) y las ciudades de San Felipe, Los Andes y Rancagua. Caracterizándose dichos espacios por la existencia de importantes contingentes de población e

¹¹ Soler, Fernando y León B., Sergio. IEU-FAUC., Proyecto RECAP, Tomo IV. "Demografía y sistemas urbanos en la RECAP".

importantes órdenes de magnitud en las variables económicas seleccionadas, conjuntamente con experimentar las mayores tasas de crecimiento en las mismas.

- Espacios dinámicos en aparente proceso de saturación. Cual es el caso de los corredores Aconcagua (Limache, La Calera, Quillota), Occidente (Santiago, San Antonio) y el Area Metropolitana de Valparaíso, siendo sus características comunes el alto peso demográfico y alto grado de magnitud de las variables económicas, además de tasas de crecimiento medianamente elevadas.

- Espacios menos dinámicos, aunque no necesariamente estáticos o en proceso descendiente en sus dinámicas, donde se incluye el corredor Intermetropolitano Oeste (Curacaví, Casablanca, Placilla) y a las ciudades de San Fernando y San Antonio, todos los cuales presentan las menores poblaciones e inferiores tasas de crecimiento de los espacios intrarregionales analizados.

El Area Metropolitana de Santiago (AMS) es considerada como una categoría particular difícilmente comparable a las anteriores, dado que su muy elevado peso demográfico, que la hace dos a tres veces mayor que el resto del espacio macrorregional, y el elevadísimo orden de magnitud de cualquier variable económica que se seleccione, la convierten en un área dominante, no sólo a nivel del espacio en estudio sino del país en su totalidad.

De allí que el análisis de los dinamismos y potencialidades del AMS requiera la consideración previa de capacidades instaladas, ventajas comparativas para la localización y generación de actividades económicas relacionadas con las economías de aglomeración y la presencia del gobierno central en dicha ciudad, entre otros factores.

No obstante, las conclusiones presentadas bajo esta temática son el resultado del análisis de tendencias actuales. Por ello deben tomarse como un antecedente de diagnóstico a partir del cual debiera determinarse la conveniencia de estimular o revertir la dirección de dicha dinámica de desarrollo en la Macrorregión Central.

3.3 Componentes artificiales (transporte, equipamiento e infraestructura)¹²

El análisis de esta temática se enfrenta desde un enfoque teórico-prospectivo que, a partir de la supuesta implementación de un conjunto de proyectos de inversión derivados de las necesidades de los sectores productivos y sus tendencias de localización, debidamente situadas y de alta rentabilidad social, desarrolla una serie de ideas fuerza respecto a la imagen futura de la RECAP (10 a 20 días plazo) en función de las inversiones públicas y privadas en los sectores de transporte, equipamiento e infraestructura.

Estos proyectos, que se especifican y tratan en detalle en este estudio, se someten a análisis para identificar los posibles efectos que generarían, tanto sobre los distintos grupos sociales y su localización como sobre las formas del espacio de la RECAP en términos de patrones de accesibilidad y patrones de interacción resultantes. Para realizar esta tarea se definen para la RECAP cuatro áreas de análisis desarrolladas en forma separada, pero claramente relacionadas entre sí, éstas son:

- a) perspectivas futuras del transporte y las comunicaciones urbano-regionales;
- b) tendencias de localización de la población;
- c) patrones de interacción entre localidades urbanas y al interior de las Areas Metropolitanas (Santiago y Valparaíso);
- d) restricciones al desarrollo urbano desde la perspectiva de los sistemas de equipamiento urbano y las dotaciones de infraestructura sanitaria, identificándose los centros urbanos con mayores y menores problemas en estos rubros.

Luego, en base al estudio detallado de las diferentes variables incluidas en las cuatro áreas de análisis predefinidas, se plantea una posible imagen futura de la RECAP como síntesis territorial, donde sus principales características, independientemente, serán:

¹² Necochea V., Andrés. IEU-FAUC., Proyecto RECAP, Tomo VI. "El futuro de la RECAP desde la perspectiva de los sectores de transporte, equipamiento e infraestructura".

i) una Macrorregión Metropolitana de Santiago con un alto grado de potencial de interacción interna y externa;

ii) la composición social de la población será altamente heterogénea, lo que se expresará también en la movilidad espacial y residencial de ésta;

iii) el factor de atracción locacional más importante será el acceso a las economías externas y de aglomeración (principalmente las de Santiago);

iv) especialización funcional de los distintos territorios de la región periféricos a Santiago, ciudad que seguirá siendo el centro hegemónico nacional articulador del conjunto de interrelaciones de la región;

v) la RECAP será en un futuro gran espacio integrado sin posibilidades de surgimiento de polos alternativos y dominado por Santiago; y

vi) los elementos de discusión para futuros lineamientos de política en la RECAP serán la revisión de los límites de las actuales regiones y la generación de una autoridad única en la RECAP (Gobierno Regional Metropolitano).

4. PROPUESTA DE DESARROLLO, REGION CAPITAL DE CHILE¹³

4.1 *Introducción*

La actual propuesta de desarrollo para la Macrorregión Central de Chile, conformada preliminarmente por las regiones V, VI y Metropolitana, y en particular el área comprendida entre las cuencas de Aconcagua y Rapel, constituye una versión también preliminar que intenta expresar la esencia de las reflexiones generadas por la totalidad del equipo de investigación del Proyecto Región Capital, como resultado del trabajo realizado durante los tres últimos meses del año 1988 y el primero de 1989.

Dado que el Proyecto Región Capital parte del supuesto de que existiría una situación de mayor eficiencia económica y social en la ocupación y utilización del

territorio macrorregional de la que existe en la actualidad, y tomando como base a los resultados anteriormente esbozados, el mismo se enfoca hacia dos niveles básicos, uno intraurbano, referido primordialmente al Área Metropolitana de Santiago, y otro global o macrorregional relativo al resto del espacio RECAP identificado diferencialmente como "periferia" de dicha Área Metropolitana.

4.2 *Objetivos de la propuesta*

El objetivo central que persigue la propuesta se orienta a la utilización eficiente y racional de las potencialidades de los diferentes espacios que conforman a la Macrorregión Central, intentando conjugar las nociones de rentabilidad y equidad a través de sus lineamientos de acción.

Esta finalidad central puede, además, expresarse en la forma de dos objetivos de mayor especificidad, vale decir:

- Potenciar el desarrollo de los espacios más rentables de la Macrorregión Central alternativos a Santiago.

- Racionalizar el funcionamiento de la estructura urbana de la ciudad de Santiago.

Ambos objetivos con el doble fin de liberar recursos para destinarse al desarrollo regional e incorporar las posibles externalidades de Santiago al resto de la RECAP.

4.3 *Lineamientos de acción*

Se plantean seis (6) lineamientos de acción centrales (de los cuales cinco (5) se refieren a la periferia y uno al Área Metropolitana de Santiago), gestados en forma activa/ejecutiva por los organismos del Estado de los diferentes niveles espaciales y a través de mecanismos de concertación público-privada.

Los lineamientos de acción a que hacemos referencia se aproximan a lo que se ha llamado "Sistema metropolitano o región urbana" y se orientan a responder a los objetivos planteados en esta propuesta.

4.3.1 LINEAMIENTOS PARA LA PERIFERIA:

a) Mejoramiento del nivel de conexión interna de la periferia desde el punto de

¹³ Propuesta Preliminar realizada por la Secretaría Ejecutiva del Estudio. Proyecto RECAP, Tomo I, "Informe síntesis y proposición preliminar".

vista de la integración de sus actividades económicas, lo cual pasa, necesariamente, por el aumento de conexiones infraestructurales (redes viales, canales de riego, entre otros). Resaltando la conexión hídrica de la periferia intrarregional con la zona Andina, gran productora del mencionado recurso, con el propósito de aprovechar las potencialidades productivas de la primera.

b) Mejoramiento del nivel de conexión expedita de la RECAP con el Llano Central del resto del territorio nacional, lo que implica la unión de dicha periferia con el resto del sistema urbano chileno, el que encuentra su mayor nivel de conformación hacia el sur de la RECAP.

c) Estímulo económico, vía inversión en infraestructura y servicios, a los espacios intrarregionales de mayor dinamismo; es decir, los corredores Sur 1 (Santiago-Rancagua), Sur 2 (Rancagua-San Fernando), Valle Central-San Antonio (especialmente el tramo Rancagua-Peumo), con el objetivo de generar áreas de localización atractivas que sirvan de alternativa a la concentración en Santiago.

d) Focalización de políticas públicas de inversión y subsidio al asentamiento de población y actividades económicas en las áreas urbanas de Valparaíso-Viña, San Felipe, Los Andes y Rancagua, en conjunción con el área de influencia de todos ellos (en menor grado en esta última por potenciales problemas de contaminación del aire a futuro). Una medida de este tipo se constituiría en un mecanismo de compensación al histórico subsidio de Santiago, y, además, lo más seguro es que el costo social de localización de agentes sea menor que en Santiago, por lo que la inversión pública tendría una alta rentabilidad social.

e) Estímulo del desarrollo y especialización de la totalidad del Frente Portuario (Quintero, Valparaíso, San Antonio), como apoyo al mejoramiento de la eficiencia productiva de las actividades exportadoras, y como corolario a la utilización maximizante del espacio intrarregional.

funcionamiento y la planificación del crecimiento de Santiago, sobre la base de mecanismos de concertación pública-privada, los cuales se han puesto exitosamente en práctica en países tales como Indonesia, Alemania Occidental y Francia, aumentando la rentabilidad social de las ciudades y reduciendo los costos para el sector público.

Este lineamiento de acción se compone, a su vez, de una serie de elementos claves, entre los cuales resaltan los siguientes:

- Control flexible y dinámico de los límites de la ciudad de Santiago en función del mayor beneficio social.
- Promoción del crecimiento por densificación, con el fin de maximizar el uso del suelo urbano y reducir los costos de funcionamiento.
- Mejoramiento de la infraestructura de la ciudad, en particular lo atinente a la accesibilidad e interconexión interna.
- Racionalización de los subsidios al funcionamiento de la ciudad, y recuperación de los costos reales de localización espacial de los distintos agentes. Es decir, se debe focalizar el tipo y otorgación de subsidios hacia quienes, realmente, los requieren, y el resto de la población debe asumir los costos reales de vivir en la Capital. El propósito implícito es la disminución del monto de recursos que hoy estarían destinados a subsidiar Santiago.
- Disposición de mecanismos que regulen el uso racional y socialmente más beneficioso del suelo urbano, poniendo particular énfasis al control de actividades especulativas vía negociación, legalmente avalada.
- Racionalización del transporte, relocalización industrial y otras medidas para enfrentar el problema de contaminación.
- Manejo de los sistemas naturales de las cuencas de los ríos Mapocho y Maipo, considerando la posibilidad de recuperar áreas en proceso de deterioro al interior del área metropolitana, incluyendo lechos de ríos y áreas verdes entre otros.

4.3.2 LINEAMIENTOS PARA EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO:

Se propone una participación activa/ejecutiva del Estado en la *racionalización del*

4.4 Estrategia

En cuanto a la elaboración de una estrategia para la puesta en práctica de los lineamientos esbozados, es importante resaltar

que ella se inserta en dos niveles diferenciados. Por un parte, la estrategia global o “macro”, la cual tiene implicancias de tipo político/administrativo o de gestión, y, por otra, un marco concreto-espacial que priorice adicionalmente proyectos y espacios al interior de la Macrorregión.

4.4.1 ESTRATEGIA GLOBAL:

Globalmente, los lineamientos de acción que conforman la presente propuesta se incorporan dentro de lo que podría llamarse una *estrategia nacional de “Desconcentración concentrada”*. Es decir, una secuencia de acciones en el tiempo destinadas a concentrar la inversión pública y la atracción de inversión privada hacia centros intrarregionales de mayor rentabilidad socioeconómica.

La estrategia así planteada lleva implícita la búsqueda de *mayor rendimiento en la inversión pública nacional al priorizar a aquellos espacios ya detectados como dinámicos real o potencialmente y que presentarán mayor rentabilidad social*, lo que la diferencia de una estrategia de Polos de Desarrollo donde el elemento multiplicador de la inversión es más un supuesto que un hecho comprobado. A ello se añade el requerimiento de una visión de *Planificación Macrorregional Localizada y Sectorializada*, en oposición a la *Planificación Nacional-Sectorial Regionalizada* de práctica histórica en nuestro país y los países latinoamericanos. Ello implica una *activa participación de los agentes regionales en la toma de decisiones ligada a la asignación territorial de los recursos nacionales*.

De la anterior estrategia político-económica surge también la necesidad de diseñar modelos administrativos que la viabilicen, lo que lleva a proponer la creación de instancias mancomunadas interregionales, concretamente la conformación de “Consejos de Intendentes”, dado que el fraccionamiento y diferenciación de espacios dinámicos intrarregionales conduce necesariamente a sobrepasar e interconectar espacios pertenecientes a regiones administrativas contiguas.

Esta propuesta para la gestión o administración de la estrategia global incorpora, ade-

más, la noción práctica de no proponer una nueva regionalización del país, sino más bien flexibilizarla o agilizarla en función del idóneo desarrollo de las líneas de acción sugeridas.

4.4.2 ESTRATEGIA INTRARREGIONAL

Una estrategia regional de desconcentración concentrada y selectiva de espacios urbanos seleccionados al interior de la macrorregión tendría expresión en un eje perimetral y preferencial de desarrollo jerarquizado con relativa autonomía funcional y productiva de sus áreas y centros incorporados.

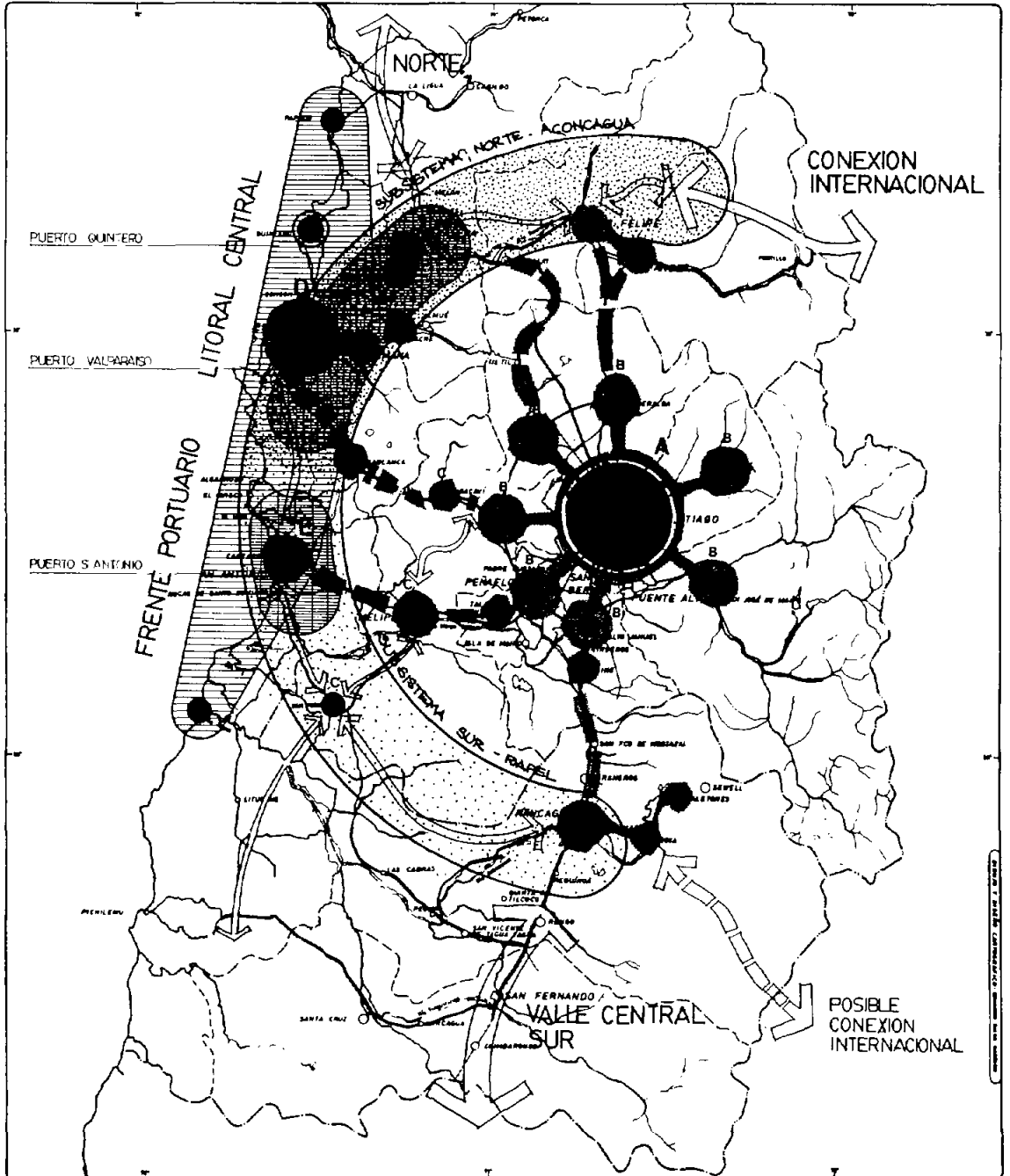
Expresión espacial

La expresión espacial de la estrategia intrarregional (referirse al gráfico adjunto) se resume en un sistema urbano policéntrico que constituya una estructura en retículo con una serie de puntos terminales y dominantes. Constituyendo así un arco perimetral respecto al Área Metropolitana de Santiago que interconecte la cuenca de Aconcagua, el Litoral Central y las cuencas de Cachapoal y Rapel, incorporando a una serie de corredores radiales ya existentes de comunicación con Santiago y una serie de centros menores de distribución y dominantes sobre un área de influencia particular y más reducida.

La especialización y diferenciación de los centros de paso o puntos terminales del sistema se definen en relación a sus funciones específicas. Existirían:

- centros de servicios enclavados en el espacio intermetropolitano de la región (ejemplo: Melipilla, Curacaví);
- terminales de tipo turístico y minero (Farellones, Colorado, El Teniente), y
- centros fronterizos-aduaneros (San Felipe, Los Andes, Portillo). Se considera como alternativa posible la conexión andina desde Rancagua a las zonas de San Carlos/San Rafael en la República de Argentina.

En este contexto, los espacios intermedios o intermetropolitanos adquieren, según sea la estrategia planteada, distintas valoraciones o roles que pueden ser exclusivamente locales, comunales y/o regionales.



PROYECTO
 REGIÓN CAPITAL DE CHILE 1988
 CONVENIO FORESTAL VALPARAISO S.A.
 FACULTAD DE ARQUITECTURA Y BELLAS ARTES



PROPUESTA PRELIMINAR

- ARCO PERIFERIA RECAP
- SUBSISTEMA VALPARAISO.
- SUBSISTEMA S. ANTONIO.
- FRENTE TURISTICO.
- A CENTRO SUBSISTEMA SANTIAGO
- D CENTRO SUBSISTEMA VALPARAISO
- E CENTRO SUBSISTEMA S. ANTONIO
- B C.P. SATELITE
- C C.P. DE SERVICIO
- ESPACIO INTERNETRO-POLITANO



ESCALA
 1:1 000 000

MARZO DE 1989

Dichos espacios "intermedios" podrían ser incorporados al dinamismo regional en la medida que asuman importancia socioeconómica o de carácter estratégico.

Elementos estratégicos particulares

La estrategia intrarregional se funda sobre la base de: 1) la interconexión vial de la periferia macrorregional; 2) la especialización productiva de sus componentes; 3) la incorporación de áreas potenciales de desarrollo delimitadas en función de sus recursos naturales, en adición a, 4) una racionalización del funcionamiento y un desarrollo más controlado de Santiago.

Dadas las características del desarrollo alcanzado en la periferia regional y sus disparidades entre el subsistema costero norte (Valparaíso-San Felipe, Los Andes) y el subsistema costero sur (San Antonio, Algarrobo), se plantea la interconexión entre ambos subsistemas (línea vial litoral Algarrobo-Valparaíso) y, a la vez, una priorización en términos de fomentar el dinamismo del subsistema costero sur.

Dicha prioridad se materializa en la redefinición funcional del puerto de San Antonio, en relación al corredor Valle Central-San Antonio, en el tramo Rapel-Rancagua, y la incorporación productiva de su recurso suelo a través de la interconexión hídrica del litoral.

En concordancia con lo anterior se proponen los siguientes elementos estratégicos:

a) La conexión vial de la periferia como elemento integrador de subsistemas urbanos, parcialmente, independientes sin la mediación de Santiago. Expresado en una variante de comunicación ("by-pass") respecto de Santiago y convergente en el frente portuario.

b) Priorizar el destino de la inversión pública y los incentivos para la iniciativa privada en los espacios que presenten mayor rentabilidad social y dinámica propia, fuera del Area Metropolitana de Santiago.

c) Considerar la conformación de una autoridad portuaria destinada a velar por el desarrollo integral de la zona costera, la cual participaría en el Consejo de Intendentes de la Macrorregión Central.

d) Se propone, igualmente, la consti-

tución de una autoridad metropolitana para el caso exclusivo de Santiago, en sustitución de la Intendencia de la Provincia de Santiago y con participación en el Consejo de Intendentes, que se preocupe, exclusivamente, del idóneo desarrollo de la línea de acción sugerida para dicha ciudad.

e) Por último, se plantea la necesidad de fomentar la presente propuesta como un Plan Macrorregional (interregional), el que flexibilice y viabilice la acción mancomunada, sin incurrir en fricciones innecesarias respecto a delimitaciones de tipo político-administrativo.

5. DESAFIOS FUTUROS EN EL DESARROLLO DE LA MACRORREGION CENTRAL

Entendiendo el proceso de crecimiento que se nos presenta a futuro, y la actual conformación territorial de la acumulación de capital, podemos decir que *el principal desafío a futuro consiste en mantener los niveles de calidad de vida y productividad en Santiago, y simultáneamente acoger los incrementos de población y actividad económica en la ciudad capital y en el resto de los centros urbanos de la Macrorregión Central*, que se proyectan para los próximos 20 años.

Es por ello que existe una urgente necesidad de plantearse responsablemente frente al desafío de guiar el proceso de crecimiento que se desencadenará en los próximos 20 años en la Región Central de Chile. Esto implicará, necesariamente, tomar decisiones y acciones sobre los siguientes aspectos centrales:

- Habrá que *resolver antes la disyuntiva de seguir provocando atractivos para la concentración en Santiago, vía el accionar del Estado, o en su defecto afectar la capacidad productiva del centro más importante y dinámico del país.*

- Habrá que *resolver sobre la justa medida de inversión para la mantención de los niveles de calidad de vida y de la capacidad productiva de Santiago, y en la generación, vía inversión, de atractivos de localización de agentes demográficos y económicos en*

áreas que disminuyan las fuerzas de concentración en Santiago. En esta línea, sería crucial el análisis de costos alternativos de localización entre distintas áreas urbanas en la Macrorregión Central.

● Habrá que tomar decisiones concretas con respecto a la *necesidad de que los agentes asuman los reales costos de ubicación y funcionamiento en el Área Metropolitana de Santiago*, y como alternativa *se deberá incentivar aquellas áreas donde exista una potencial mayor rentabilidad social, asociada a la ubicación de agentes económicos en el resto de la Macrorregión Central.*

● Habrá que *fundamentar la formulación de políticas y proyectos públicos en la evaluación de los efectos netos reales del accionar del Estado sobre la estructura de beneficios y costos de cada localidad de la Macrorregión Central, y en la medición de los costos alternativos de localización de agentes entre distintas áreas urbanas en la Macrorregión Central.*

● Habrá que *diseñar un conjunto de políticas, programas y proyectos públicos que conformen un Plan de Desarrollo de la Macrorregión Central*, basado en dar respuesta a los preceptos planteados y en donde las políticas públicas deberán, además, basarse en cumplir los objetivos de:

— incorporar las diferencias territoriales

de demandas y necesidades de la población asentada.

- fortalecer las tendencias de independencia del Estado de los sectores empresariales y la población organizada.
- estimular formas de organización social autónoma a nivel territorial, y de participación-negociación en el diseño e implementación de las políticas urbanas.
- complementarse su posible diferenciación o especialización a las particularidades de los distintos ámbitos territoriales.
- orientarse a movilizar recursos y energías existentes en la base social, lo que requiere no quedarse fijadas en un diagnóstico de “déficit”.
- estimular una reducción de escala de la segregación social, tanto a través de normativa de uso del suelo y control del crecimiento como de las inversiones en obras de los servicios públicos.

● Finalmente, será necesario *conformar un ente político-administrativo-económico y territorial que pueda ser sujeto de planificación, y de esta manera sea posible coordinar territorialmente las actuales políticas públicas a través de un Plan de Desarrollo Macrorregional*, es decir, será necesario tener como punto de partida la creación de la “Región Capital” como objetivo eje de la estrategia.