Revista EURE (Vol. XV, Nº 46), pp. 7-15, Santiago 1989

LOS SIETE PECADOS CAPITALES DE LA CAPITAL Y EL DESARROLLO DE LA REGION DEL BIO-BIO. UN BINOMIO PARA POTENCIAR LA CALIDAD DE VIDA

SERGIO BOISIER *

ABSTRACT

The author points out what he defines as the more serious problems affecting inhabitants of Santiago, the same as for other third world megapolis. Among them, the deterioration of environmental conditions —especial1y the athmosferic contamination— is clearly perceived by people as a social sin. The only way out in the medium and long term seems te be to regulate the increasing size of the capital city both in physical and in economic terms.

En 1989 la capital de Chile, Santiago, parece asfixiar a sus habitantes; menos evidente e impresionista, pero no menos importante, la capital parece aplastar a las regiones, provincias y municipios de la mal llamada "periferia" del país.

Como muchas otras regiones metropolitanas en el mundo, Santiago vive en "estado de pecado", configurado por la presencia simultánea de graves ofensas a la calidad de la vida, verdaderos "pecados capitales" de la capital.

Cualquier analista u observador podría listar los pecados capitales de Santiago; si bien no coincidentes, probablemente estas listas tendrían considerables puntos de intersección.

Una lista de los pecados capitales de la capital preferida por muchos es la siguiente:

1. Deterioro ambiental.
2 Violencia e inseguridad.
3. Congestión.
4. Precariedad de servicios colectivos.
5. Tugurización.
6. Desempleo.
7. Apropiación desproporcionada de recursos nacionales.

---

* Coordinador del Area de Planificación y Política Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Se expresan acá puntos de vista personales. El texto corresponde a una ponencia leída en el Tercer Encuentro Científico del Medio Ambiente (CIPMA, CEPAL, U. de Concepción, Academia de Ciencias). Concepción, agosto, 1989.

Por razones fáciles de entender, el "pecado" socialmente más percibido hoy en día es el "deterioro ambiental" y más específicamente, la contaminación atmosférica, como componente de él.

Es comprensible entonces que durante el presente año, las autoridades pertinentes (y no pertinentes) hayan planteado una diversidad de propuestas, algunas ejecutadas, otras ensayadas y otras anunciadas.

Algunas de estas propuestas son las (diez) siguientes: 1) Plan de restricción vehicular a dos dígitos; 2) Plan de restricción vehicular a cinco dígitos; 3) Cierre temporal de las cincuenta industrias más contaminantes; 4) Prohibición de encender chimeneas particulares; 5) Reinstalación de trolebuses; 6) Cambio de motores en autobuses; 7) Expendio de gasolina sin plomo; 8) Autorización de importación a partir de 1990 de sólo vehículos con motores equipados con filtros catalíticos; 9) Relocalización industrial; y 10) Peaje por acceso al centro de Santiago.

Este conjunto de medidas da cuenta de la gravedad del problema y de la demanda social implícita por resolverlo. Puede ser que cada una de estas medidas sea adecuada, aunque no se pueden hacer afirmaciones taxativas sobre ello. Puede ser que la sumatoria de ellas efectivamente produzca un alivio de corto plazo en los niveles de contaminación atmosférica de Santiago, sobre todo, si se recuerda que en la ya próxima primavera cambia el régimen de vientos y, como sucede todos los años, ello provoca un considerable descenso en los índices respectivos, una sensación de alivio por el "deber cumplido" y,... una cómoda postergación de las soluciones de fondo para el año (y el gobierno) siguiente.

Entre otros asuntos, se descubre que en el análisis y manejo de este problema se escamotea el horizonte de largo plazo (que por cierto comienza precisamente hoy día) y se escamotea también la solución global que no consiste, ni en más ni en menos, que en el control definitivo de la expansión física y económica de la Región Metropolitana. Por supuesto que esta es una proposición cuya lectura debe ser relativizada: detener Santiago sería una propuesta insensata, pero controlar su expansión parece ser la única solución razonable a mediano y largo plazo. Inescapable además, si se quiere atender simultáneamente los intereses de la población de Santiago y de la población de las regiones, es decir, si se quiere atender a los intereses de toda la población del país.

¿Se podría concebir otro problema de tan evidente dimensión política?

Por tanto, parece muy atinado que el primer foro entre los des más importantes candidatos a la Presidencia de la República tenga lugar precisamente hoy día (4 de agosto de 1989) en esta ciudad (Concepción) y en torno a este tema (medio ambiente).

El persistente crecimiento de las áreas metropolitanas, hasta producir la patología llamada "megalopolización" responde, en último término, a una cuestión esencialmente económica asociada a un defectuoso funcionamiento del mercado y del sistema de precios. En efecto, en la discrepancia entre los costos privados y los costos sociales de la expansión urbana (siendo los primeros sistemáticamente menores que los segundos) y en las interferencias que permiten que los beneficios de tal expansión se privaticen en tanto que los costos se socialicen, se encuentran los factores causales últimos de la patología de la expansión metropolitana.

Por ejemplo, cuando suelos agrícolas de elevada productividad localizados en el entorno de las grandes ciudades son transferidos al uso urbano, en términos privados, se contabiliza solamente el costo de transferencia y tal vez cierto equipamiento; socialmente habría que agregar el costo de incorporar a la producción agropecuaria suelos probablemente distantes, de menor rendimiento (por tanto de mayor costo unitario de los productos) y el costo de transportar la producción. Estos costos adicionales no son pagados por el agente inmobiliario, sino por todos los habitantes de la metrópoli, y a la larga por todos los habitantes del país.

Naturalmente que en estas condiciones, siempre será un buen negocio privado expandir la ciudad, expansión que incluye, por cierto, otros costos sociales no mencionados acá.

Por tanto, en esta ineficiencia del mercado y del sistema de precios se encuentra un fuerte fundamento para la planificación metropolitana y regional de largo plazo.

Si se focaliza, la atención sólo en el deterioro ambiental, problema fuertemente ligado a este proceso de expansión física irracional (obsérvese de paso que Santiago tiene hoy día un área, según estimaciones del Instituto Geográfico Militar, igual a 100.000 hectáreas o lo que es lo mismo, 1.000 km cuadrados) habría que preguntar cuánto cuesta en dinero corregir esta situación. A falta de estimaciones concretas, vale el siguiente ejercicio: según comentarios recientes de la prensa internacional, Ciudad de México está demandando la friolera de 30.000.000.000 de dólares para resolver un problema globalmente análogo. Si se estuviese frente a una cuestión matemáticamente lineal, Santiago requeriría algo así corno 7.000.000.000 de dólares. ¡Las exportaciones de Chile de un año completo!

Volviendo entonces a la propuesta global de largo plazo, la necesidad de reducir y controlar el ritmo de expansión física y económica de la Región Metropolitana, debe hacerse la siguiente consideración.

Razonando en términos de teoría económica y de los modelos de crecimiento, pronto se concluye que el control de la expansión económica de la Región Metropolitana puede poner en jaque la preservación de los equilibrios macroeconómicos. Tales equilibrios son imprescindibles desde el punto de vista de un manejo eficiente de la economía, pero lo que es probablemente más importante es constatar el crucial papel de ellos dentro de un concepto moderno de gobernabilidad y de estabilidad democrática. Es decir, el quiebre de estos equilibrios hace imposible absorber las demandas sociales dentro de los limites de la eficiencia económica; como es bien conocido, ello hace difícil mantener el juego democrático.

Los equilibrios macroeconómicos se refieren a la sincronía entre el plano real y el monetario de la economía y también a la sincronía entre diversas variables y parámetros macroeconómicos. Desde el punto de vista del desarrollo regional también es preciso resguardar un cierto equilibrio macroeconómico entre el crecimiento global del país y el crecimiento de las regiones. Por lo menos a corto y mediano plazo generalmente se presenta una suerte de intercambio negativo (trade-off) entre el crecimiento acelerado de una o varias regiones y el crecimiento del país como un todo (en las condiciones normales de escasez relativa de capital) y de ello resulta la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales en términos de desarrollo relativo.

En el mareo de este razonamiento, el propósito de reducir la expansión económica de la Región Metropolitana debe ser encuadrado en la necesidad de minimizar el costo de oportunidad —medido en términos del crecimiento global del país— de los recursos que esa reducción resta a la Región Metropolitana.

No es necesario formular un modelo matemático, aunque no sería nada de difícil, para demostrar algo que en la particular situación de Chile y de sus regiones, es casi evidente por si mismo. Puesto que esta "reasignación" de recursos no se hace producto a producto, sino mediante la identificación de amplios conjuntos de actividades, midiendo implícitamente el coeficiente producto-capital de ellos, de allí resulta que dicho costo de oportunidad es minimizado cuando los recursos son canalizados a la Región del Bío-Bío, dado su carácter de una región "casi central", es decir, casi tan productiva (en términos del rendimiento agregado del capital) como la propia Región Metropolitana. Esta aseveración no es novedosa; está explícitamente recogida en prácticamente todos los documentos estratégicos de la ODEPLAN desde 1965 hasta 1978 por lo menos. Esta aseveración, además, está tan fuertemente basada en la lógica económica más elemental, que ha terminado por adquirir el estatus de un pronunciamiento transideológico, sustentado por economistas de muy diversas posiciones políticas, como se muestra en los dos párrafos siguientes extraídos de documentos oficiales de la ODEPLAN en los años 1968 y 1978:

> "El Plan Nacional de Desarrollo plantea por primera vez en forma explícita la necesidad de provocar, paralelamente con el crecimiento general del país, un proceso de desconcentración de la actividad económica y descentralización en la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado. Dentro de este esquema, la Región del Bío-Bío tiene una primera prioridad en la asignación de recursos, dado que, concentrando un esfuerzo importante en esta región, se minimiza el costo social implícito en una política de desconcentración económica" (ODEPLAN; 1968).

> "Es muy probable que en el corto plazo los objetivos regionales resulten claramente conflictivos con los nacionales, si estos últimos implican un énfasis marcado en cuestiones de crecimiento y eficiencia... Este desarrollo regional selectivo se basa en una concentración de esfuerzo y canalización de recursos hacia determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos polos de crecimiento..." (ODEPLAN; 1978).

Así que los dos polos del problema están ahora identificados: hay que reducir el ritmo de crecimiento de la Región Metropolitana y simultáneamente hay que estimular un desarrollo acelerado de la Región del Bío-Bío.

La pregunta que fluye en forma natural es: ¿cómo hacer ambas cosas con una adecuada probabilidad de éxito?

El recetario para controlar la expansión física y económica de una región de tipo metropolitano es relativamente conocido, aunque no por ello de fácil aplicación, ya que es necesario superar un fuerte frente de intereses creados con una no despreciable capacidad para influir sobre el Estado en procura justamente de la anulación de las propuestas correspondientes (cualquier semejanza con la actitud del gremio del transporte urbano de Santiago es más que una casualidad).

En todo caso, el recetario incluye disposiciones tanto administrativas como económicas.

Desde el punto de vista administrativo es necesario aplicar disposiciones que simplemente prohíban la expansión territorial de la ciudad o centro metropolitano, disposiciones que se basan en la preparación de un plano de uso y regulación del suelo suficientemente inmune a las modificaciones sectoriales de corto plazo. El ejemplo de las prohibiciones establecidas en París sugiere un camino a seguir. El ejemplo de lo que está sucediendo con la relocalización de industrias santiaguinas en el Municipio de Quilicura sugiere un camino que seria mejor evitar, si se tienen en cuenta los intereses de toda la comunidad.

Pero la expansión territorial no es sino el reflejo de los estímulos económicos que empujan tal expansión, de forma que el peso de las medidas restrictivas debe originarse en el plano económico.

Tradicionalmente estas medidas han sido pensadas en tres ámbitos complementarios: i) en el ámbito de la progresiva igualación entre los costos privados y sociales de la expansión, es decir, cargando al causante todos los costos marginales de ella; ii) en el ámbito de la política tributaria, procurando extraer de las personas el "excedente del consumidor" derivado de las externalidades positivas de la vida en una gran ciudad; y iii) en el ámbito de la política tarifaria de los servicios de utilidad pública y de transportes, cargando al usuario los costos reales.

Ahora bien, si se admite que el control de la expansión metropolitana y el acelerado desarrollo de por lo menos una región alternativa no son sino las dos caras de una misma moneda u de una misma medalla (dependiendo del dios que se adore), resulta necesario identificar una suerte de interfase de medidas concretas de política que articulen ambas caras. En otras palabras, el control y la expansión son dos modalidades simultáneas de acción, una ejercida en el centro tradicional de acumulación y la otra ejercida en el centro emergente de acumulación.

Aparte de una serie de medidas de fomento al desarrollo regional que son bien conocidas y experimentadas, aquí sería necesario introducir una nueva aproximación, asociada al concepto de una apuesta societal a favor del desarrollo de la Región del Bío-Bío en este caso.

El concepto de apuesta societal refleja una modalidad distinta de establecer políticas de desarrollo regional y consiste en un compromiso del gobierno que incluye, por un lado, acciones concretas y, por otro, un muy elevado grado de información. Se trata de un mensaje con un contenido de información referido a esta región y a la política general de desarrollo regional, que se produce para su decodificación por parte de los agentes privados y que, al mismo tiempo que maximiza la información, minimiza la interferencia con el mercado.

En un sentido simple el mensaje dice: "el gobierno se compromete mediante acciones institucionales y económicas a estimular el desarrollo de la región e invita a los agentes privados a asociarse al juego".

Los compromisos que el gobierno asume mediante la "apuesta" dicen relación con una efectiva descentralización política en la región y con la canalización preferente de los recursos públicos al gasto en infraestructura y equipamiento regional.

Para que la apuesta sea exitosa se requiere: 1º) Que la propia región se organice socialmente para establecer las condiciones que hacen viable y conveniente la descentralización (Boisier; 1989). 2º) Que el Estado pueda disponer efectivamente de los recursos públicos adicionales para mejorar la infraestructura y el equipamiento regional y desde este último punto de vista hay que preguntar: ¿cómo obtener estos recursos adicionales en condiciones de escasez generalizada de capital o de aguda competencia por usos alternativos?

Una respuesta parcial a esta pregunta es heterodoxa, tanto que en principio, parecería casi una herejía, a menos que se examine en profundidad.

Parte de estos recursos adicionales se obtienen liberando al Estado de una buena parte de su responsabilidad en la solución de los problemas sociales de la población metropolitana, es decir, implantando el uso de criterios de justicia y solidaridad regional. Una exposición detallada de esta propuesta ha sido publicada por la prensa en otras oportunidades (Justicia y Solidaridad Regional, La Epoca, Santiago, 19/7/89 y El Sur, Concepción, 1.8.89) de manera que acá sólo es necesario repetir el punto central del argumento.

Entre 1970 y 1984 la Región Metropolitana experimentó un proceso de empobrecimiento agregado, según cifras oficiales, ya que el PGB per cápita se redujo en la Región en un 23 por ciento en tanto que en el país tal reducción alcanzó sólo a un 3 per ciento. Simultáneamente, entre 1969 y 1985 el total de "pobres" en el Gran Santiago aumentó desde un 28,5 por ciento a un 45,4 por ciento, según estudios de PREALC. En este período (aunque no hay estimaciones apropiadas) el consumo aparente de los sectores de la población del Gran Santiago localizados preferentemente en la, parte oriente de la ciudad ha aumentado obviamente de manera considerable, a tal punto que algunos dirían "aberrante",

Por tanta, la reducción en el producto (ingreso) per cápita de la Región Metropolitana se hizo con un deterioro en la distribución del ingreso, esto es, a costa de los "pobres" y en favor de los “ricos". Aquí se introduce en consecuencia, la noción de justicia regional: los recursos para atender a los “pobres” de la Región Metropolitana deben provenir en parte importante de los "ricos" de la misma Región Metropolitana y no se debe pedir, por ejemplo, al habitante de la Región del Bío-Bío que contribuya (mediante los fondos fiscales generales) a resolver problemas que otros en justicia deben asumir. La política fiscal debe usarse dentro de la Región Metropolitana para tales propósitos. La solidaridad regional consistirá entonces en el uso de los recursos estatales así liberados para acudir en ayuda de los "pobres" de otras regiones (en las cuales la aplicación de la sola idea de justicia distributiva interna sería insuficiente) y de las propias regiones (es decir, para ayudar tanto a las personas como a los lugares).

Esta es, en consecuencia, una fuente de recursos para que la *apuesta* en favor de la Región del Bío-Bío funcione. Se requiere, sin embargo, de una condición adicional.

El éxito de una apuesta de esta naturaleza descansa en la paulatina transformación de las bases estratégicas del desarrollo del país. En efecto, si se continúa a largo plazo manteniendo una estrategia basada en la inserción internacional que se apoya en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas de Chile (asociadas a los recursos naturales), la Región del Bío-Bío

perdería la oportunidad de optimizar el resultado de la apuesta ya que, si bien se trata de una región muy bien dotada de esos recursos, no es menos verdadero que la región enfrenta una variada competencia: en recursos forestales, de la VII y de la X Región; en recursos pesqueros, de la I, la V y la X Región (si bien las especies pueden diferir); en producción para el mercado interno, de otras varias regiones agropecuarias; y lo mismo en energía.

Pero la región tiene en cierto sentido la suerte de que el cambio paulatino de estrategia global, hacia una más basada en la creación de ventajas comparativas dinámicas, asociadas a una industrialización selectiva con mayor capacidad de incorporación y generación de progreso técnico, es una necesidad nacional crecientemente aceptada y como nueva industrialización requiere de una base previa de tipo industrial. La Región del Bio-Bío se encuentra en un muy buen pie comparativo para acometer tal transformación.

En ese marco, la apuesta tiene considerables posibilidades de éxito, puesto que la incorporación del sector privado favorecerá, al igual que las acciones del sector público, a la región, simplemente porque en ella se maximiza la probabilidad de ganar el juego.

Aún queda, no obstante, otra interrogante que responder. ¿Qué tipo de desarrollo hay que estimular en la Región del Bío-Bío para resolver adecuadamente este "sistema de ecuaciones"?

Ahora es necesario introducir la noción de desarrollo regional endógeno, un concepto más amplio que el de desarrollo sustentable, si bien ambos intersectan un área común.

La "endogeneidad" del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en cuatro planos intersectados. Primero, la endogeneidad se refiere al plano político, en el cual se la identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo (estilos) y en relación al uso de los instrumentos correspondientes (diseño y ejecución de políticas). Toda la corriente actual a favor de la descentralización política territorial se basa en esta acepción de la endogeneidad. Segundo, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico y se refiere a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional y darle sustentabilidad de largo plazo. Tercero, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico, como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impilsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema regional. Cuarto, la endogeneidad se refiere, por último, al plano de la cultura (el medio ambiente atraviesa los cuatro planos).

De esta manera, el escenario endógeno del desarrollo regional es ocupado por cuatro actores (y sus respectivas instituciones): los dirigentes políticos y el aparto de gobierno y administración regional; los empresarios y las empresas "regionales" (en un sentido más amplio que el meramente jurídico); los científicos y técnicos y los institutos de investigación científica y tecnológica de la región; los artistas y personas dedicadas al quehacer cultural y sus respectivas organizaciones.

El potencial de desarrollo endógeno de una región comprende los recursos físicos y ecológicos de ella, las aptitudes naturales y la energía de su población, la estructura urbana, el capital acumulado, etc. Estos elementos pueden

ser agrupados en un marco más concreto, a saber, el potencial de innovación regional.

El potencial de innovación y adaptación de una región puede definirse como la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su medio, que determina el ritmo y la amplitud de la modernización técnica y organizacional y la aptitud de las empresas de la región para construir permanentemente un potencial de nuevos mercados.

Las dificultades de ciertas regiones para participar del movimiento actual de innovación y transformación estructural provienen fundamentalmente de carencias de sus estructuras económicas en relación a:

— La recolección y el tratamiento de la información.

— Los procesos de planificación estratégica y toma de decisiones.

— El desarrollo tecnológico (nuevos productos y procedimientos, J & D).

— La investigación de mercado y marketing.

— La administración empresarial y la gestión financiera.

Tales deficiencias estructurales de las regiones pueden ser el resultado de una serie de características funcionales de las empresas individuales localizadas en la región, tales como: i) la ausencia en la región de las sedes administrativas de las grandes sociedades multirregionales; ii) un escaso número de empresas operando en los sectores o subsectores que muestran un elevado grado de progreso técnico; iii) un gran número de subcontratistas aprovisionando un solo cliente en productos de escasa tecnología; y iv) un número demasiado grande de pequeñas empresas que abastecen sólo mercados locales.

Las deficiencias estructurales de las regiones también pueden deberse a la ausencia de ciertas condiciones indispensables del entorno para un ejercicio efectivo de las funciones de sede administrativa y de funciones de sostén a la concepción, adopción y puesta en práctica de innovaciones, como por ejemplo: i) escasa diversificación del mercado laboral y escasa disponibilidad de profesionales de alta calificación; ii) inexistencia de instituciones financieras dispuestas a financiar los proyectos innovadores de las pequeñas empresas; iii) escasez de servicios comerciales, incluidos los servicios técnicos, de dirección y comercialización; iv) inexistencias de articulaciones entre el medio industrial y el medio científico; y [y]) existencia de sistemas sociales refractarios a la absorción de la evolución tecnológica y estructural.

En la Región del Bío-Bío aparecen con mucha claridad algunas de las deficiencias estructurales que provienen de características funcionales de las empresas. Esto es notorio en relación a la ausencia de las sedes administrativas de las grandes empresas (Boisier, S. y Verónica Silva; 1989), y también en relación al pequeño número de empresas vinculadas a actividades de elevada tasa de incorporación de progreso técnico.

También son notorias ciertas deficiencias del entorno. Entre ellas cabe citar la precariedad de una estructura financiera orientada al financiamiento de la incorporación de tecnología en el sector de la pequeña empresa, la también precaria, pero creciente, existencia de articulaciones entre el medio industrial y el científico y, por último, el bien reducido sector de servicios técnicos y de comercialización.

Sin embargo, como se desprende de otros estudios, la Región del Bío-Bío tiene un potencial de desarrollo endógeno nada de despreciable, que podría a su vez ser potenciado mediante una acción catalítica del gobierno regional, si tal acción se enmarcase en una política nacional explícita de desarrollo regional que vuelva a reconocer el lugar prioritario de la Región del Bío-Bío, lugar ocupado tradicionalmente por ella en tal política.

En síntesis, un cuadro de acciones como las sugeridas permitiría abatir considerablemente los problemas medio ambientales de la Región Metropolitana, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, al mismo tiempo que permitiría provocar un verdadero proceso de desarrollo (y no sólo de crecimiento) en la Región del Bío-Bío, mejorando también la calidad de vida de sus habitantes.

Sumando allá y acá, se mejoraría significativamente la calidad de vida de más de la mitad de la población de Chile. ¡Una buena meta para comenzar a trabajar colectiva y solidariamente!

REFERENCIAS

BOISIER, S. (1989) "La construcción (democrática) de las Regiones en Chile: una tarea colectiva". CPU *Estudios Sociales,* N° 60, trimestre 2, Santiago de Chile.

BOISIER, S. (1989) *Justicia* y *Solidaridad Regional. La Epoca (*Santiago de Chile, 19.7.89); El Sur (Concepción, 1.8.89).

BOISIER, S. y Verónica SILVA (1989) *Propiedad del capital* y *desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual,* ILPES/APPR, Documento 89/02 Serie Investigación, Santiago de Chile.

ODEPLAN (1968) *Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales* y *Regionales*. Santiago de Chile.

ODEPLAN (1978) "La Planificación Regional en Chile", ILPES, *Boletín de Planificación* N° 6, Año 2, Santiago de Chile.