

ALGUNOS PROBLEMAS DE POLITICA DE URBANIZACION DE LA REGION CAPITAL DE CHILE

JOHN FRIEDMANN ·
ANDRES NECOCHEA ··

I. LA ORGANIZACION ESPACIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL.

Las regiones se forman por la naturaleza y por el hombre. Un río abre un valle a través de los montes; el hombre se instala allí; cultiva el suelo, construye ciudades. Domina al río para regar el suelo y generar electricidad. A través de cañerías lleva el agua a ciudades distantes. Las ciudades se conectan a través de carreteras y el movimiento en ellas ayuda a definir áreas de atracción y relativa subordinación creando una compleja trama de centros y regiones. De esta manera, el hombre y la naturaleza trabajan en armonía mutua. Eventualmente, los trabajos del hombre predominan, transformando el paisaje original hasta tal punto que se hace irreconocible.

El proceso por el cual el hombre da forma a su ambiente puede englobarse bajo el concepto general de urbanización. Se pueden distinguir cuatro grandes procesos de urbanización que relacionan a un centro con su periferia dependiente: difusión de innovaciones, flujos de control de decisiones, migraciones, y movimientos de inversión de capital. Cada uno de estos procesos arroja, a su vez, una modalidad estructural: formas de comportamiento socio-cultural, una organización territorial del poder, tramas de asentamiento de la población, y la localización de actividades económicas.

La dirección y la magnitud de los procesos de urbanización tienen influencia sobre las tendencias del desarrollo nacional al establecer patrones espaciales diferenciales de crecimiento económico y de niveles de vida. Afectan el "clima" político del país, definen algunos de los eventos cruciales de la

política pública, e influyen directamente en la capacidad de la totalidad de la economía nacional. En general, los procesos de urbanización alientan la formación de relaciones socio-políticas, económicas y culturales entre los centros urbanos. Sin embargo, en largos períodos de tiempo disuelven y transforman dichas relaciones. Lugares antiguamente aislados se incorporan viejas regiones se estancan y declinan, se crean regiones nodales dinámicas, y la "fricción del espacio" se disminuye constantemente mediante avances en la tecnología de los transportes y comunicaciones.

La mayor parte de estos cambios en la organización espacial suceden en forma no intencionada: no son planificados. Cada vez se ha hecho más evidente, sin embargo, que los mismos patrones de urbanización son sujeto de intervención planificada. En vez de tratarse como un mero subproducto de otros desarrollos, recientemente la urbanización se ha transformado por derecho propio en objeto de política pública. Al controlar los procesos relevantes, la política trata de producir la organización espacial que mejor contribuya a alcanzar objetivos sociales vitales, tal como empleo, ingreso y bienestar general.

Este trabajo trata de la organización espacial de la Región Capital de Chile. * Con su centro en Santiago, la Región se extiende aproximadamente hasta una distancia de dos horas hacia el norte, poniente y sur, siendo su límite oriente la Cordillera de Los Andes que se levanta abruptamente tras Santiago como un telón espectacular para su activa vida (véanse mapas 1-3). Dentro de este radio se encuentra más de un tercio de la población de Chile, dos tercios de su población urbana y cerca

* Comprende las provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago y O'Higgins. El término Macrozona Central utilizado por ODEPLAN y CIDU incluye además la provincia de Colchagua.

* Director del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de California, Los Angeles y profesor visitante de CIDU.

** Investigador ayudante de CIDU.

del 70 por ciento de su empleo industrial.

La estructura espacial de esta región ha evolucionado por siglos sin ninguna guía o dirección conciente. Nuestro propósito es examinar esta estructura, evaluar su impacto sobre la vida en la Región y en la nación como conjunto y proponer un grupo de políticas coherentes para su desarrollo futuro.

En el curso de nuestra discusión tocaremos una serie de materias relacionadas a la política de urbanización para regiones nodales nacionales en general. En la mayoría de los casos no estaremos en condiciones de resolver dichas materias ya que las bases empíricas para hacerlo están por desarrollarse todavía. Esperamos, sin embargo, que su identificación estimulará la investigación pertinente para situar las políticas de urbanización sobre bases más científicas que las aquí presentadas.

II ALGUNOS ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA ESPACIAL.

1. El patrón de asentamiento de la población.

La Región Capital de Chile ocupa aproximadamente el centro geográfico del país. Situada en una de las más importantes vías de conexión del Océano Pacífico con el Atlántico (véase mapa 1), su compleja topografía ha creado una serie de barreras naturales que han configurado el carácter básico del patrón de asentamiento de la población (véase mapa 2).

El límite oriente de la Región está definido por la Cordillera que es un área prácticamente inhabitable, siendo sus principales usos la extracción de cobre (minas de El Teniente, cerca de Rancagua y La Andina junto a Los Andes) y los deportes de invierno en el elegante centro de Portillo tanto como en los más modestos, pero cada vez más populares, centros metropolitanos de ski, de Farellones y Lagunillas. Una carretera y un ferrocarril conectan la Región Capital con Argentina (Mendoza) a través de las alturas del túnel de Caracoles.

El Valle del Río Aconcagua define el límite norte de la Región, extendiéndose en dirección este a oeste desde el borde de la Cordillera cerca de Los Andes hacia Llay Llay sobre la Carretera Panamericana y luego, a través de Calera Quillota hacia Concepción, cerca de Valparaíso. Exceptuando el área costera con su alta concentración de población metropolitana, la economía del Valle del Aconcagua se basa fundamentalmente en el cultivo intensivo de frutales semi tropicales y verduras (véase mapa 8).

El Valle Central de Chile se inicia cerca del área de San Felipe - Los Andes, extendiéndose hacia el sur, y tiene su foco en Santiago. Sus fértiles suelos definen una segunda zona agrícola que rodea la capital del país. Hacia Rancagua, San Fernando y más allá en el sur, aparecen, a intervalos más o menos regulares, una serie de pequeños pueblos de servicios rurales y capitales provinciales (véase mapa 8). En Santiago el Valle se abre en una cuenca que se cierra nuevamente en Angostura de Paine, a unos 60 kilómetros al sur. Sin embargo, inmediatamente después de la Angostura, el Valle se abre de nuevo en la Cuenca de Rancagua.

El Valle Central y la costa están separados por un área montañosa vasta, y en su mayor parte despoblada, que se cruza por dos vías importantes de transporte. La primera comunica Santiago con Viña del Mar y Valparaíso, vía Curacaví y Casablanca, en tanto que la otra une Santiago (y Rancagua) con el puerto de San Antonio.

El área costera muestra una gran variedad de características. Al extremo norte de la Región Capital, Papudo y Zapallar son balnearios veraniegos tradicionales. Un poco más al sur, el Área Metropolitana de Valparaíso-Viña ocupa una angosta franja de suelo a lo largo de la costa y se ha desparramado sobre los valles, mesetas y colinas vecinas que miran al Pacífico. Aún más al sur, y todavía no conectado a Valparaíso comienza una tercera zona de asentamientos urbanos cuya clientela es la población de Santiago en busca del atractivo de sus playas, especialmente en el verano; su tope norte es Algarrobo mientras que hacia el sur termina en Rocas de Santo Domingo cerca de San Antonio.

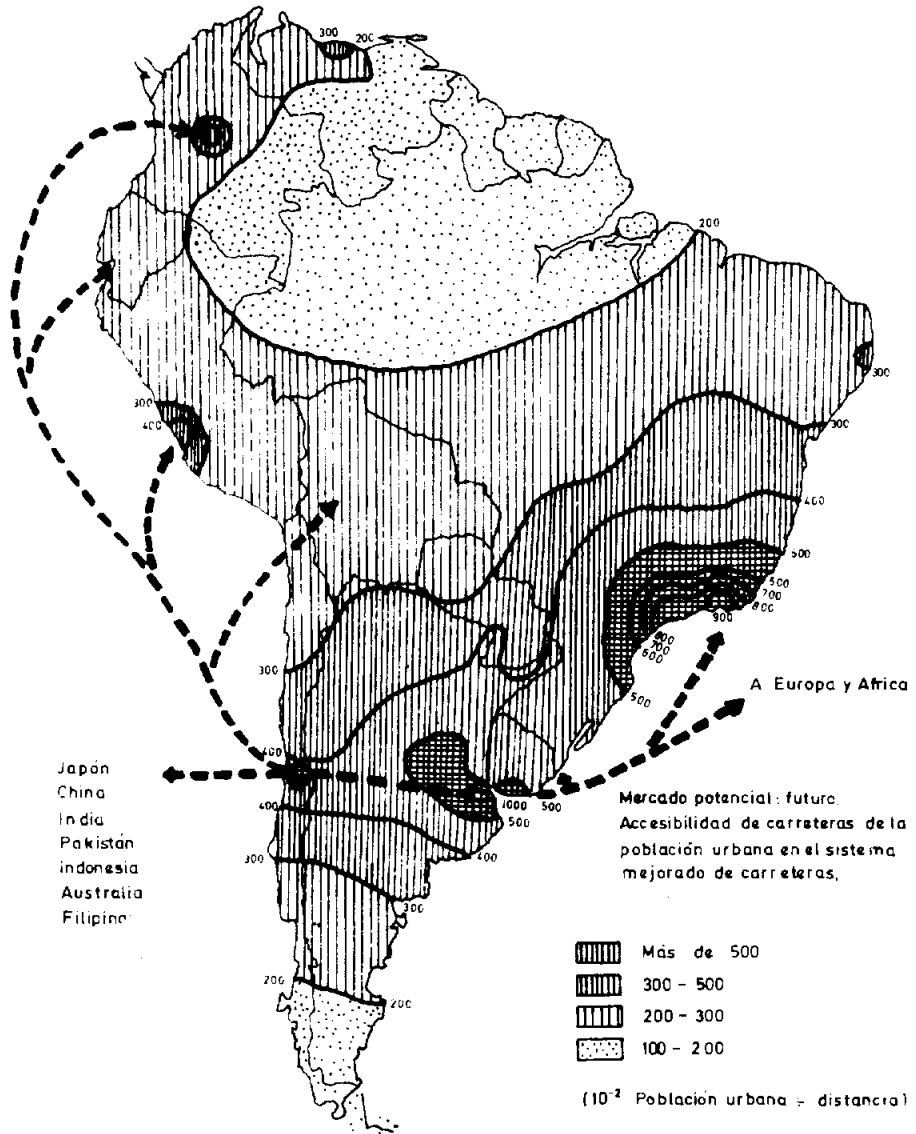
Un vistazo al mapa de distribución de población (N.º 2) muestra claramente como estas condiciones topográficas han influido sobre el patrón de asentamiento de población en la Región. La mayor parte de sus habitantes se encuentran ya sea en sus dos áreas metropolitanas (Santiago, Valparaíso-Viña) o en "corredores" agro industriales que se extienden en dos franjas: el primero desde la costa, a lo largo del Valle de Aconcagua, hacia Los Andes; el segundo ocupando la porción de Valle Central de la Región casi hasta sus límites naturales. Exceptuando la franja costera entre San Antonio y Algarrobo, el resto de la Región está apenas poblada.

2. Características de accesibilidad

La accesibilidad es un factor importante para determinar las áreas actuales y potenciales de interacción. El mapa 3 se hizo sobre la base de las

EL EJE PACIFICO ATLANTICO

Accesos a mercados Internacionales

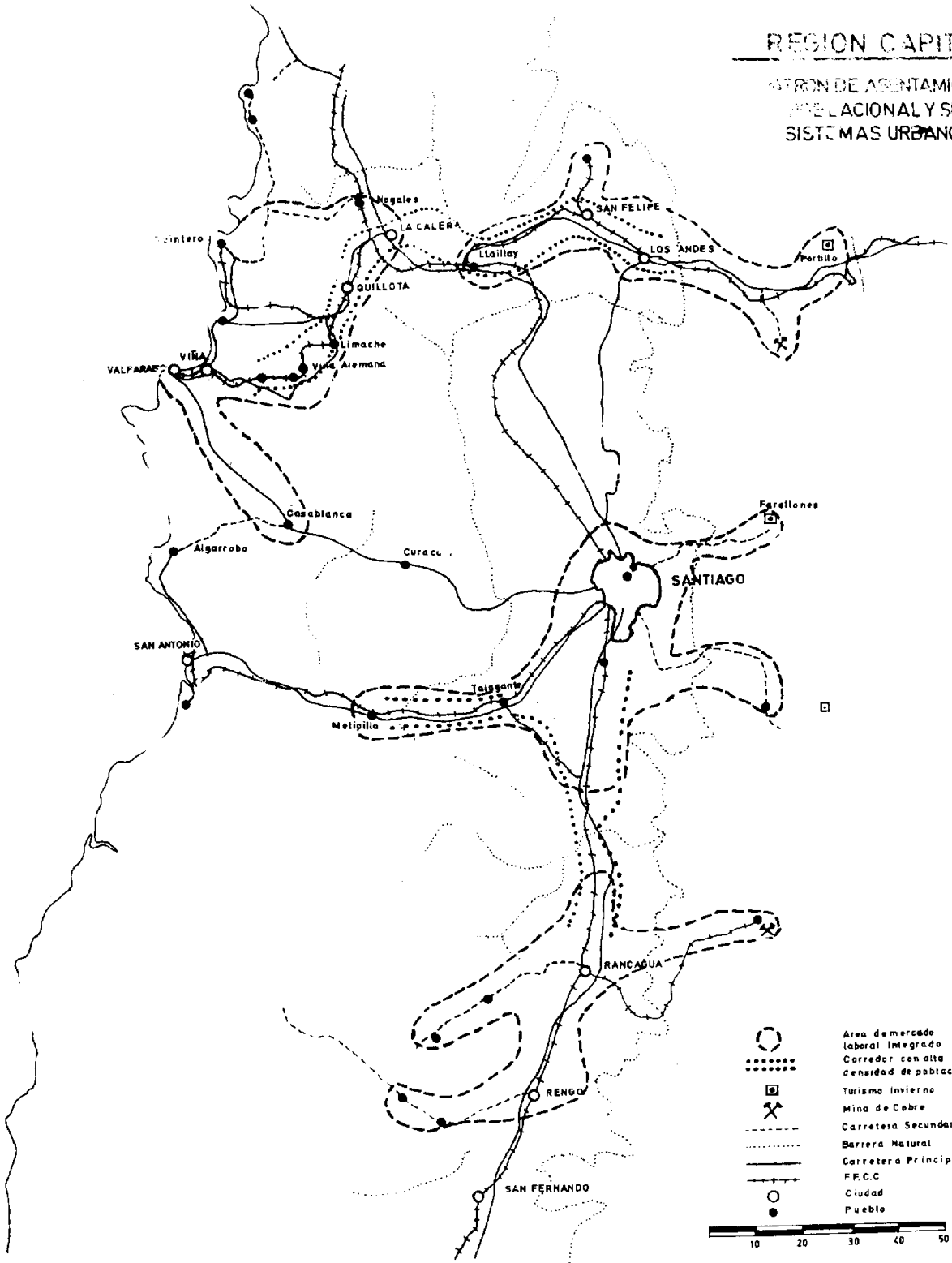












Fuente: Walter Staley Paul Pederson
Integración espacial, multinacional
Cuadernos de la Sociedad Venezolana
de Planificación, 50. 51 Marzo 1969

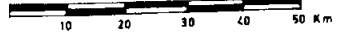
MAPA 1

REGION CAPITAL

ESTRUCTURA DE ASENTAMIENTO
RELACIONAL Y SUS
SISTEMAS URBANOS



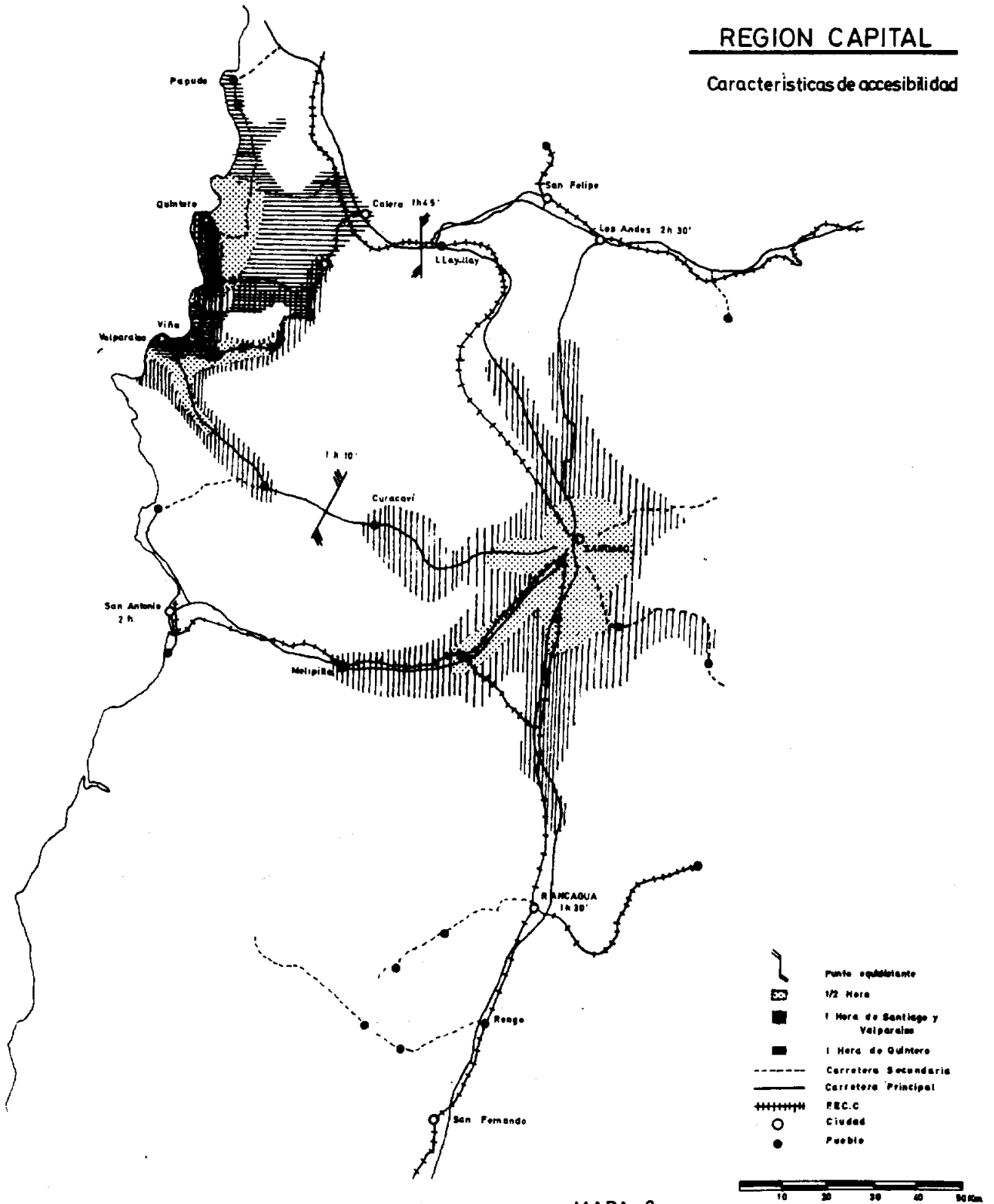
-  Área de mercado laboral integrado
-  Corredor con alta densidad de población
-  Turismo Invierno
-  Mina de Cobre
-  Carretera Secundaria
-  Barrera Natural
-  Carretera Principal
-  F.R.C.C.
-  Ciudad
-  Pueblo



MAPA Nº 2

REGION CAPITAL

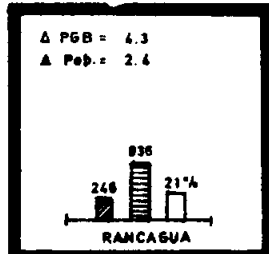
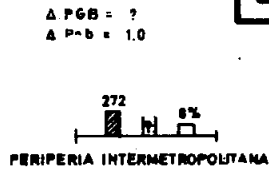
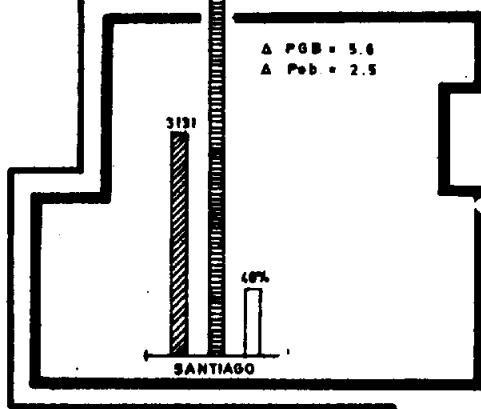
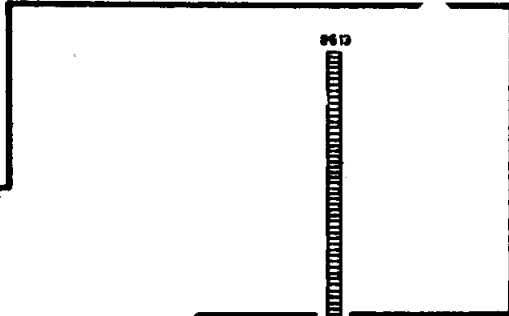
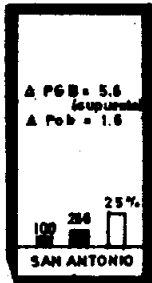
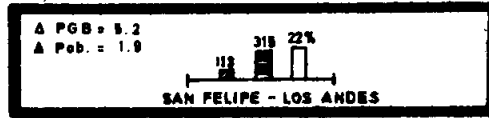
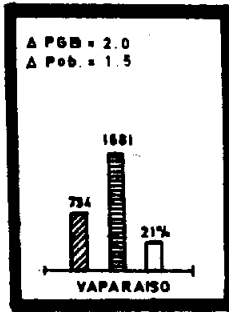
Características de accesibilidad



MAPA 3

REGION CAPITAL

Indicadores económicos y socio culturales de las áreas



- Δ Pob. Tasa de crecimiento población 1960 - 70
- Δ PGB Tasa de crecimiento del producto geográfico bruto 1960 - 67
- Área de mercado laboral integrado
- Periferia intermetropolitana
- Población estimada 1970 (en miles)
- Producto geográfico bruto 1967 (millones de E° de 1966)
- % de población de más de 15 años con educación secundaria.

NOTA: LAS SUPERFICIES DE LAS AREAS SOLO INDICAN UBICACION GEOGRAFICA.

velocidades promedio en la red de carreteras existentes centrándose sobre Santiago, Valparaíso, Viña y Quintero una ciudad que puede tomar gran importancia en los próximos diez años. Si se acepta una hora como la distancia máxima de "commuting", el mapa revela claramente dos grandes zonas de mercado laboral potencial que aún están separadas físicamente. Santiago se extiende hasta la mitad del camino hacia el Valle de Aconcagua por el norte, hasta Curacaví y Melipilla por el poniente y hasta casi dos tercios del camino hacia Rancagua por el sur. Valparaíso-Viña, por otra parte, terminan abruptamente hacia el sur pero alcanzan por el este hasta Casablanca y por el norte hasta Quillota terminando en Quintero por el norte. Al cambiar el centro de gravedad hacia Quintero, sin embargo, Calera y tanto Zapallar y Papudo quedan incluidos en el área.

Una definición más estricta de intensa interacción urbana está dada por la isocromna de treinta minutos.

De cierto interés es la posición del Valle de Aconcagua y, en especial su centro geográfico en San Felipe-Los Andes. Esta zona tiene iguales características de accesibilidad desde Santiago y Valparaíso-Viña a pesar de que su configuración sugeriría una relación mayor con el segundo. Al estar apenas pasado el límite de las dos horas a partir de ambos centros metropolitanos, su actual orientación económica es ambigua. En vista del mayor atractivo de Santiago, tanto como mercado y centro de servicios, sus lazos parecen más fuertes con la capital nacional que con el puerto de Valparaíso. En la medida en que la economía local se vuelque en forma creciente hacia la exportación, sin embargo, la relación de esta región con los puertos de la costa se acentuará.

El mapa también revela la relativa inaccesibilidad de la zona montañosa que separa el Valle Central de la costa. Su mayor parte es accesible sólo por caminos de tierra y se encuentra a una distancia que varía entre las dos y cuatro horas de los grandes centros metropolitanos.

3 Subsistemas urbanos.

En el mapa 2 hemos hecho un intento de esbozar los límites probables de las futuras áreas de mercado laboral centradas en torno a cada una de las cinco aglomeraciones urbanas principales de la Región. Esto se hizo sobre la base de los patrones locales de interacción y "commuting"

conocidos, criterios ecológicos, distribución existente de población, y las características de accesibilidad previamente expuestas. Estos subsistemas, como los denominaremos, pueden clasificarse de acuerdo al grado de dependencia que muestran respecto a los controles externos:

1. **Dominante:** Santiago
2. **Subdominante:** Valparaíso Viña del Mar
3. **Dependientes:** a. San Antonio
b. Rancagua
c. Aconcagua (San Felipe- Los Andes)

Cada uno de los subsistemas, con la excepción de San Antonio, es también centro administrativo de una provincia. Se distribuyen en forma de rueda en torno al eje de Santiago con el que están conectados por cuatro rayos de transporte. El área de baja intensidad de población, excluida de esta definición de sub-sistemas urbanos, la denominaremos **Periferia Intermetropolitana**.

4 Patrones de interacción.

Estos subsistemas están a su vez, integrados por flujos de comunicaciones y el movimiento de pasajeros y carga. La información relevante esta resumida en la serie de diagramas del mapa 5.

Los patrones presentados son consistentes con nuestra hipótesis inicial que dice relación con la definición de los subsistemas urbanos. La trama más compleja es la indicada por los llamados telefónicos. La relación entre Quillota-Calera con la metrópoli de Valparaíso-Viña apoya la inclusión de las primera conurbación en el subsistema. También revela la existencia de una pequeña unión entre Aconcagua y Valparaíso; además existe algo de interacción con los subsistemas de Rancagua y San Antonio.

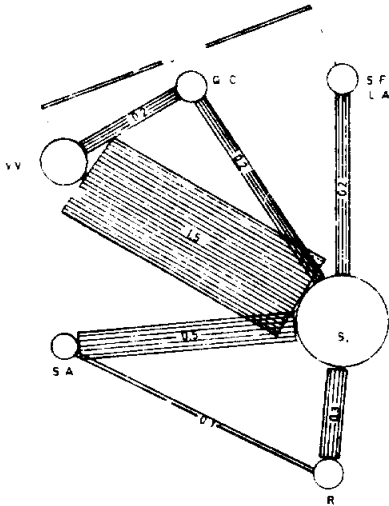
Sólo se muestran los movimientos de pasajeros y carga en red troncal. Tal como en el caso de los llamados telefónicos la mayor intensidad se encuentra entre los subsistemas de Santiago y Valparaíso. Es notable el saldo positivo hacia Santiago desde Valparaíso que alcanzaba a un total de dos millones de toneladas en un total de cinco.¹

A pesar de lo grueso de la información, indica claramente que la Región Capital está dominada y articulada por Santiago. Casi no existe movimiento entre subsistemas que no pase por Santiago. Esto no sólo resulta en una separación entre las

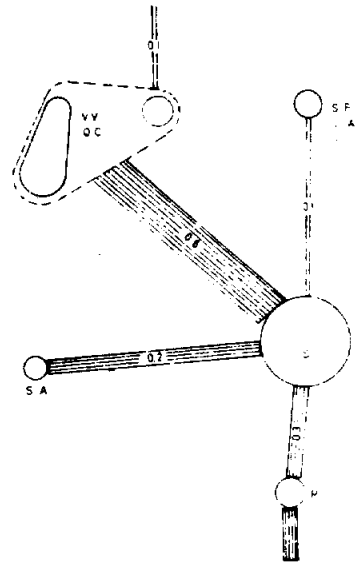
¹ Los dos millones de carga que se muestran entre Santiago y Rancagua incluye todos los envíos desde y hacia el sur de Chile ya que no fue posible calcular separadamente la cifra entre ambos subsistemas urbanos.

REGION CAPITAL

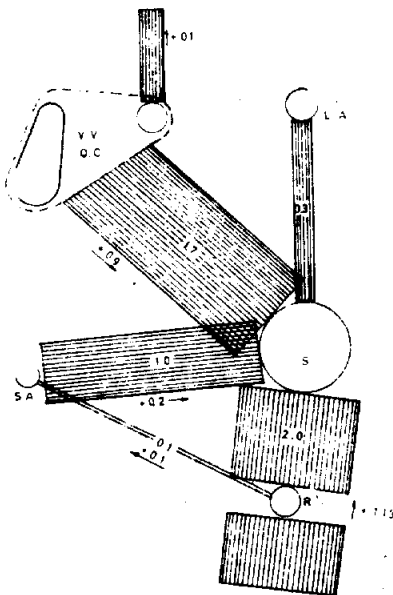
Interacción entre áreas



Flujo telefónico, 1967 (En miles de llamadas)
Fuente: ODEPLAN, Kardex



Flujo de pasajeros, 1968 (Millones de pasajeros transporte público)
Fuente: CIDU



Flujo de carga, 1968 (Millones de toneladas)
→ indica un saldo positivo en área S.
Fuente: CIDU

Con esta rápida visión de las relaciones económicas futuras de Chile con el resto del mundo, la posición geográfica de la Región Capital asume especial relevancia y asigna un rol distintivo dentro de la Región a los puertos de Valparaíso y Quintero. Su volúmen de comercio probablemente experimentará un aumento substancial y múltiples establecimientos industriales nuevos, orientados principalmente a la exportación y/o a materias primas traídas de ultramar, pueden ser atraídos hacia estas localizaciones. Otros puertos de Chile, tal como Arica y Concepción, compartirán esta expansión general pero en un grado muchísimo menor ya que carecen, a la vez, de la conexión con la megalópolis del Atlántico y de un acervo industrial comparable en tamaño y diversidad con el de la Región Capital.

2. La Región en el contexto nacional.

En gran medida, la importancia de la Región Capital en la economía chilena puede adjudicarse a Santiago. Todos los otros subsistemas de la Región

no sólo son pequeños en comparación, sino que además muestran tasas de crecimiento uno o dos tercios menores que las de Santiago (de aproximadamente un siete por ciento anual en el producto regional). Valparaíso, por ejemplo, que es el principal puerto y zona turística de veraneo para la población de Santiago y a pesar de tener una base manufacturera grande, en comparación con otras ciudades chilenas ha mostrado una expansión muy pequeña en los últimos años. La ciudad de Valparaíso y, en realidad, todo el área de mercado laboral que integra, es sólo un pálido reflejo de la floreciente economía de Santiago.

En general, Santiago ha estado absorbiendo una gran parte del potencial productivo del país, con el consecuente resultado de que todo su poder económico ha estado aumentando firmemente. Se revela esto de las comparaciones presentadas en el cuadro 1. Entre 1907 y 1970 Santiago aumentó su participación en la población total de un 10 a un 34 por ciento y, en el período 1960-67 aumentó su proporción del producto nacional bruto de un 40 a un 44.9 por ciento.²

Cuadro 1. Participación porcentual de población y producto nacional bruto

	Población		Producto Nacional bruto	
	1900	1970	1960	1967
Chile	100.0	100.0	100.0	100.0
Región Capital	27.0	46.8	56.2	59.3
Santiago	10.3	33.5	40.0	44.9

Por muy esquemáticas que sean estas tendencias que deberán ser elaboradas en mayor detalle permiten sacar una serie de conclusiones acerca de sus efectos sobre el crecimiento económico regional fuera de Santiago. La población de la capital ha sido proporcionada, en gran medida, por las provincias de Chile.³ Esta migración ha sido no sólo selectiva en edad, ya que se compone principalmente de jóvenes en edad de trabajar sino que además en educación y entrenamiento técnico: los que se quedan en las provincias, por lo general tienen menor nivel educativo y técnico que los que las abandonan. Como resultado de la migración continua, las economías provinciales

han permanecido pequeñas en comparación con Santiago. En 1970, por ejemplo, un tercio de las provincias tenían menos de 150.000 habitantes y ninguna provincia, salvo Valparaíso y Concepción pasaba del medio millón. Por otra parte, sólo tres provincias mostraron saldos netos migratorios positivos en el reciente período intercensal (Tarapacá, Atacama y Aysén), mientras catorce de las veinticinco provincias tuvieron incrementos menores que 1.5 por ciento anual y, por lo tanto, experimentaron una migración en gran escala. Puede inferirse que la mayor parte de los emigrantes eventualmente llegaron a Santiago.

(2) Para mayores detalles sobre la concentración del poder económico en Santiago véase Boisier, Sergio, "Algunas hipótesis sobre un modelo de desarrollo en la Zona Metropolitana, Santiago de Chile, CIDU, 1970. Mimeo.

(3) En encuestas hechas en 1962 y 1963 se muestra que aproximadamente el 35 por ciento de la población de Santiago ha nacido en otra parte. Véase CELADE, Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago, Santiago de Chile 1965.

porciones norte y sur de la Región cuyo único vínculo es Santiago sino que sugiere que las complementariedades entre el resto de los subsistemas son con Santiago, más que entre ellos. Aconcagua y Rancagua son a la vez centros agrícolas y mineros. Los productos agrícolas surten fundamentalmente el mercado de Santiago, en tanto que los ingresos del cobre son básicos para la elaboración del presupuesto nacional. El cobre se exporta a través de San Antonio y, dentro de poco, también a través de Quintero—Las Ventanas donde la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) tiene dos grandes plantas procesadoras. San Antonio y Valparaíso—Viña son puertos especializados (en cobre y granos el primero y mercaderías generales el último), al servicio de Santiago, a la vez que importantes centros de atracción turística. Por su parte, Santiago es sede de las poderosas instituciones que gobiernan no sólo la Región Capital sino a todo el país. Es el único subsistema de Chile que ha mantenido exitosamente un proceso propio de desarrollo. Todos los demás subsistemas, con la excepción parcial de Valparaíso, son casi totalmente dependientes de las burocracias públicas y privadas de la capital para su prosperidad.

III Aspectos preliminares para una política de desarrollo espacial

1. La Región en el contexto internacional.

La Región Capital de Chile ocupa una posición geopolítica única en el continente sudamericano:

- a. Es el centro más poderoso en actividades económicas de la costa poniente de Sudamérica, al sur de Lima.
- b. Tiene extensas instalaciones portuarias en San Antonio (para cobre y granos), en Valparaíso (para mercaderías generales), y más recientemente en Quintero (para petróleo, cobre y productos de cobre y mercaderías generales).
- c. A través de este sistema de puertos las industrias de la Región están potencialmente capacitadas para exportar a países asociados con Chile en el Mercado Andino, (Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia) tanto como a la Cuenca del Pacífico (Japón, China, India, Pakistán, Indonesia, Filipinas y Australia entre otros).
- d. Es el extremo poniente de la megalópolis emergente latinoamericana que se extiende desde Río de Janeiro, en Brasil, a través de Sao Paulo,

Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires y Mendoza, hacia Santiago y Valparaíso. Una unión directa hacia este mercado potencial existe en la actualidad a través de la carretera internacional recientemente construida de Valparaíso a Mendoza, tanto como por el ferrocarril existente. A pesar de que el actual volumen de comercio por esta vía es muy pequeño, se puede esperar que con el tiempo crezca. A finales de siglo el eje Santiago-Buenos Aires puede haberse transformado en una de las vías de comercio importantes del Continente, uniendo su costa Atlántico con el Pacífico y, por ende, con los mercados europeos y africanos por una punta, y con los del Lejano Oriente, por la otra. Ni Arica, al norte de Chile, ni Callao, en Perú, ofrecen tal cantidad de ventajas de localización.

A lo largo de los últimos treinta años, el programa explícito de industrialización de Chile ha sido por substitución de importaciones. La continuación de esta política probablemente no conducirá al país a una expansión económica normalmente estimada como deseable (por ejemplo, una tasa sostenida de crecimiento de un 6 a un 7 por ciento anual). Las expectativas a largo plazo del cobre— hoy día la principal exportación del país— sólo son moderadamente buenas. Los precios mundiales difícilmente se mantendrán durante otra generación y se están empezando a introducir substitutos. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento de la población chilena ha bajado abruptamente a menos de un dos por ciento anual; la ayuda externa es incierta, y el mercado interno para productos industriales se expande lentamente. Por lo tanto, el futuro de la economía chilena debe visualizarse como atado progresivamente a la habilidad de exportar productos industriales y agrícolas. Esta tendencia ya está en marcha. Entre 1964 y 1969 las exportaciones de productos no minerales de Chile mostraron una tasa de crecimiento anual de seis por ciento y todo parece indicar que dicha tendencia aumentará.

A pesar de que los actuales mercados de exportación de Chile se concentran en Estados Unidos, su comercio con otras naciones se intensificará probablemente en la próxima década. Como convenio institucional, el Mercado Andino ya es una realidad. Continúan en forma activa las negociaciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano. Por último, la primera conferencia que congregara a distinguidas personalidades académicas y públicas de más de quince países de la Cuenca del Pacífico para revisar conjuntamente aspectos políticos y económicos se realizó recientemente en Viña del Mar. Estos importantes efectos pioneros pueden muy bien fructificar en una o dos décadas más.

En resumen las provincias han estado exportando su mayor valor hacia Santiago: gente joven educada. Además, ha habido, probablemente, una transferencia neta de capitales privados de la periferia hacia Santiago. Mirándolo fríamente, puede decirse, por lo tanto, que la función primordial de las provincias en Chile ha sido la de dotar a la capital de la nación con mano de obra barata, capitales, alimentos, y materias primas industriales y ha recibido, como retorno, los servicios suficientes y ocasionalmente una planta industrial para satisfacer las demandas mínimas de su población. En vista de que las provincias son unidades administrativas, y no políticas tienen muy poco

peso en los consejos del gobierno central y dependen de la "estructura de poder" de Santiago para casi todas las decisiones que afectan la vida de sus habitantes. Ya que son pequeñas y pobres, son incapaces de mantener economías locales de alguna importancia. En vista de que son dependientes, son incapaces de iniciar un proceso de desarrollo propio.

Puede ser de algún interés especular sobre lo que la continuación de estas tendencias significaría para Chile. En el cuadro 2 se resumen algunos resultados hipotéticos.

Cuadro 2. Proyección hipotética de las tendencias, 1970-1990.

	Población			Producto regional bruto		
	tasa	1970	1990	tasa	1970	1990
Chile	2.0	100.0	100.0	5.5	100.0	100.0
Región Capital	2.7	48.0	51.0	6.1	59.3	67.6
Santiago	2.5	33.0	36.0	6.5	44.9	53.0

En 1990 la Región Capital generaría dos tercios del producto regional chileno y contaría con poco más de la mitad de la población nacional. La mayor parte del nuevo crecimiento continuaría concentrándose en Santiago.

Estas tendencias no representan una solución de equilibrio para el desarrollo regional. A no ser de que se adopten drásticas medidas para contener —si no invertir— la tendencia hacia una creciente centralización, la economía chilena se reducirá, por lo menos en términos geográficos, a la economía de la Región Capital.

3. La centralización del poder y sus consecuencias.

Es corriente en Chile que se le eche la culpa de la creciente concentración de población y actividades económicas a los vicios del sector privado. Una explicación mucho más simple sería, en cambio, decir que el atractivo de Santiago como localización se debe fundamentalmente a la centralización de poder de toma de decisiones del gobierno. Una localización en Santiago facilita el acceso a la estructura de poder y esto, en las condiciones chilenas, probablemente es la más importante condición para asegurar el éxito de una nueva empresa o la expansión de una existente. Existen razones complementarias, tal como el tamaño del mercado nacional que es fácilmente accesible desde Santiago, el alto nivel relativo de los servicios especializados que la ciudad ofrece, y las economías externas —contribuyendo todo a

hacer a Santiago extremadamente atractivo para los negocios. Ninguna empresa puede soñar con prosperar sin el apoyo activo del gobierno, cuyos poderes de decisión política y administrativa están concentradas en Santiago.

Esta condición de localización para una nueva empresa, en las economías estatalistas latinoamericanas, es probablemente generalizada. Afecta también al ciudadano común que, sin aspiraciones de montar un negocio propio, busca sin embargo la capital porque las posibilidades de obtener un trabajo, vivienda adecuada, y educación para sus hijos son muy superiores a las de su provincia de origen. Indirectamente está gozando de los frutos de la centralización del poder.

La extrema centralización de poder en Chile ha tenido dos importantes consecuencias. Por una parte, ha drenado la voluntad de organizarse para el desarrollo económico en las provincias. Son tan grandes los obstáculos a los esfuerzos locales autogeneradores que poca gente está dispuesta a emprenderlos. Esto deja a las economías locales a disposición de los tomadores de decisión centrales. La segunda consecuencia se relaciona con la primera: el desarrollo regional en Chile no es un proceso continuo de crecimiento estructural, sino que un proceso heurístico y discontinuo en el que, de vez en cuando, los burócratas centrales exportan proyectos de Santiago a voluntad. Algunos, tal como escuelas, proyectos de vivienda, corresponden a la satisfacción de una necesidad local inmediata. En cambio, los proyectos agrícolas o

industriales se implantan de acuerdo con los requerimientos de localización del proyecto —más que con los de la región— y pasan a constituir enclaves virtuales de poder central. Siguiendo a un corto período de acelerado crecimiento, la provincia regresa a su acostumbrado ritmo.⁴ En Chile, fuera de Santiago, existen sólo dos centros provinciales capaces de generar, aún en pequeña medida, un desarrollo propio: Valparaíso y Concepción; ambas concentraciones de población que sobrepasan el medio millón.⁵

Nada de esto sería de gran utilidad si los burócratas centrales fueran capaces, en realidad, de tomar mejores decisiones que la gente local. A pesar de que generalmente se dice que tal cosa es cierta, existen razones poderosas para pensar que el fracaso en descentralizar a menudo ha resultado en decisiones erróneas, demoras injustificadas, y dejar de lado posibilidades importantes de desarrollo potencial.

Los burócratas centrales tienen una percepción imperfecta de las oportunidades locales de desarrollo. Su conocimiento de las áreas tiende a ser más bien abstracto y superficial. Las oportunidades de inversión se juzgan más en una perspectiva nacional (¿Qué necesita Chile?) más que como una respuesta a los problemas locales. La perspectiva nacional es realmente necesaria pero el punto de vista local no es necesariamente contradictorio con ella. En un país como Chile, que cojea con una tasa lenta de desarrollo, puede ser recomendable cualquier proyecto económicamente sólido. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), por ejemplo, tiende a visualizar el desarrollo industrial fuera de Santiago como necesariamente atada a los recursos naturales tal como fomento pesquero, horticultura, forestación y remolacha azucarera. Mira la periferia del país como una enorme base de recursos para mantener la planta industrial de Santiago orientada hacia los mercados. Los efectos de sus inversiones sobre las economías locales se consideran sólo de paso. Este enfoque puede tener gran mérito pero deja cerca de dos tercios de la población nacional sin los medios efectivos de mejorar su bienestar sino emigrando hacia Santiago. En la mayoría de los países industrializados, los recursos naturales juegan sólo un papel menor en el crecimiento económico; los principales factores concomitantes parecen ser la habilidad técnica y de organización

de su población. Esta visión del proceso de desarrollo no parece estar debidamente representada en la burocracia de CORFO.

Los burócratas centrales son lentos en sus respuestas a los problemas locales. Esto es en parte resultado del proceso extremadamente engorroso de canalizar la información a través del laberinto de oficinas centrales. Se acumulan las carpetas, se multiplican las aprobaciones requeridas, se pierden los documentos, se forman grupos de estudio que fracasan en llegar a acuerdos, y los procedimientos deben hacerse en conformidad con las normas aceptadas por la burocracia. Generalmente existe una larga lista de proyectos esperando una decisión. Problemas que pueden resolverse en minutos en el lugar, porque existe toda la información a mano, pueden requerir meses de trabajosa revisión burocrática en el centro.

Los burócratas centrales tienen una capacidad limitada de emprender proyectos. En la burocracia central existe mucha gente capaz, pero su capacidad de actuar como empresarios nacionales es limitada. El crecimiento potencial del país está, por lo tanto, restringido a la capacidad de trabajo de unos pocos cientos de individuos que ocupan posiciones claves en la jerarquía de Santiago. Es por esta razón que los proyectos grandes, a pesar de todo el tiempo que puedan llevar y el riesgo que involucran, tienen prioridad sobre los pequeños de carácter esencialmente local.

Estos no sólo son desalentados por los obstáculos institucionales del centro, sino que, a menudo totalmente ignorados.

La extrema centralización del poder en Chile ha llevado, por lo tanto, a un proceso de colonización interna, de la periferia, por Santiago. A excepción de un pequeño número de activistas la mayor parte del país ha sido reducida a un estado de total dependencia. No les es posible tomar ninguna iniciativa propia y se supone que deben esperar pacientemente los beneficios que pueden eventualmente fluir de la sabiduría central. No es generalizada la idea de que la población de Chile puede contribuir en algo más que ser "hormigas laborantes" del proceso de desarrollo. Mucho se habla de la llamada participación popular, pero se la concibe como un modo pacífico de petición

4 Per esta razón la Oficina Nacional de Planificación ya no hace más que proyecciones del producto regional a tres o cuatro años plazo. Las tendencias recientes se consideran totalmente equivocadas como indicadores del futuro. Sobre la iniciativa para el desarrollo local véase John Friedmann, Ernesto Cohen y Clinton Bourdon, "Polos de Desarrollo Social", Santiago de Chile, CIDU 1970, mimeo.

5 El tamaño de la ciudad puede tener algo que ver con el grado de dependencia externa de su economía. Esta hipótesis se discute brevemente en el Apéndice 1.

ante las autoridades nacionales en lo que respecta a los problemas locales.⁶ No se la entiende como una forma de movilizar a la población para el desarrollo nacional.

4. Imagen de la Región.

La discusión anterior puede ayudar a arrojar algo de luz a una pregunta molesta. ¿Debe considerarse la Región Capital como un **campo urbano emergente** en el que la localización de las personas y actividades no se ve afectada por la fricción del espacio —teniendo todos los puntos del “campo” relativamente igual acceso a todos los otros puntos— o, más bien, como un **conglomerado de subsistemas urbanos**, donde cada subsistema constituye una unidad separada para el desarrollo?⁷ El segundo concepto se aplica generalmente al estudio de territorios nacionales, mientras el primero se ha usado para describir las condiciones de creciente libertad de localización dentro y alrededor de las grandes áreas metropolitanas en las sociedades industriales adelantadas y post-industriales.

El uso de uno u otro concepto tiene grandes diferencias en las implicaciones para la planificación. Si pensamos en la Región Capital como un “campo urbano”, probablemente abogáramos por un control y coordinación centralizada de todas las actividades relevantes al desarrollo.

La Región Capital aparecería como un espacio continuo, sin barreras, cuyas partes especializadas forman un todo único. Esto implica una extraordinaria libertad de localización, probablemente una política de dispersión industrial y residencial y redes de transportes e infraestructuras dirigidas desde el centro. El “campo urbano” es equivalente a una gran ciudad y debe administrarse como tal.

En cambio, si pensamos en la Región Capital como un “conglomerado de subsistemas” donde cada subsistema constituye un área de **laboral mercado potencial —sino actual—** el foco fundamental de planificación sería cada uno de los subsistemas y sólo en segunda instancia en el total del sistema. En vez de una autoridad única para todo el “campo urbano”, se puede alentar una descentralización selectiva como más apropiada.

El punto de vista del “campo urbano” argumenta básicamente que la Región Capital de Chile está siguiendo el patrón de desarrollo de los grandes sistemas metropolitanos de Europa Occidental y Estados Unidos. La Región, que actualmente tiene un ingreso **per cápita** aproximado a los 700 dólares y 4.7 millones de habitantes a fines de siglo tendrá ambas cifras duplicadas, de continuarse las tendencias actuales. Si tan sólo una de cada cuatro familias tuviese un automóvil, el número de automóviles privado incrementaría de los 150.000 actuales acerca de 500.000. Las comunicaciones telefónicas mejorarán notablemente con la llamada automática. La distancia tiempo se acortará a la mitad o menos de lo que es hoy, reduciendo el viaje entre Santiago y Valparaíso, por ejemplo a aproximadamente una hora. Al mismo tiempo, la población tendrá un nivel educativo mucho mayor, mayor movilidad social, y consecuentemente tendrá también mayor movilidad geográfica, cambiando de trabajo por pequeñas diferencias de salarios, en general, actuando para maximizar el ingreso personal.

Esta argumentación, sin embargo, deja de lado una cantidad de rigideces importantes del patrón espacial de desarrollo de Chile que, en general, apoyan la conclusión de que el concepto más relevante para la Región Capital hoy día es el de “un conglomerado de subsistemas urbanos”.

a. A pesar del rápido incremento del número de automóviles, tres cuartos de la población dependerá de los medios de transporte público.

b. A no ser de que se produzcan medidas muy drásticas de redistribución del ingreso, la mayor parte de las familias no dispondrán de más de un dólar **per cápita**, o una cifra cercana al 10% de su ingreso para transporte. Esta cantidad deja muy poco para otros viajes que no sean al trabajo. La movilidad geográfica tiene un alto costo. En la medida en que las personas estén viviendo junto al margen del bienestar mínimo el transporte no tendrá la prioridad de otras formas de consumo personal.

c. La movilidad de trabajo en Chile en tradicionalmente baja. Una serie de ventajas no transferibles tal como vivienda y servicios sociales, están ligados a cada trabajo y la legislación protege el derecho del trabajador a estos beneficios. Por supuesto que es concebible que éste patrón cambie

6 Germán Castro, “Manual de participación de la comunidad en la programación del desarrollo local” Santiago de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1970.

7 Esta pregunta ha sido propuesta en forma incisiva por G. Geisse y J.L. Coraggio en un documento de trabajo aún no publicado, “Áreas Metropolitanas y desarrollo nacional”, Santiago de Chile, CIDU Agosto de 1970. Los autores se refieren al “campo urbano” como “una gran ciudad” y al concepto de “conglomerado de subsistemas urbanos” como “un pequeño gran espacio”. Sus definiciones, sin embargo, son consistentes con las que aquí hemos utilizado.

en las próximas dos o tres décadas, pero parece una perspectiva irreal en el presente.

d. La movilidad residencial es baja en Chile. Cuando una familia obtiene una casa propia, raramente se muda a otra. Los padres viven en ella hasta su muerte y sus hijos la heredan. Una vez más es concebible que el patrón cambie pero es difícil que lo haga mientras Chile tenga el déficit actual de viviendas.

e. A pesar de que la fricción de la distancia pueda reducirse para todos en la sociedad, la mayor parte de la gente preferirá vivir en Santiago. Los colegios, los clubes sociales, las reuniones familiares, los almuerzos de negocios, forman todo parte de los requisitos para el mejoramiento social y el éxito económico. La libertad potencial del "campo urbano" es en gran parte una ilusión.

Además de estas rigideces, deben agregarse una serie de razones que hacen dudosa la validez del "campo urbano", como concepto de planificación para la Región Capital. La imagen prevaleciente de la Región es la de una serie de puntos de localización no relacionados. Los mercados urbanos laborales no están totalmente integrados. Aún son largas las distancias; un viaje de ida y vuelta a cualquiera de los principales subsistemas urbanos desde Santiago, por ejemplo, requiere un día completo. La imagen regional es un poco más clara para la clase media alta, pero incluso los profesionales, con una presumible mayor facilidad de pensamiento conceptual que el resto de la gente, tienen dificultades en visualizar la Región Capital como su hábitat. Están acostumbrados al uso de ciertas de sus porciones —especialmente como áreas de esparcimiento—, pero en su mayor parte, una gran medida de sus vidas se pasa dentro de un radio estrecho definido por el lugar de trabajo y su casa.

Los subsistemas delineados de la Región Capital —Valparaíso, Aconcagua, Rancagua y San Antonio— comparten con otras partes de la periferia de Santiago su casi total dependencia del poder central. Como resultado, sus capacidades potenciales para el desarrollo no están siendo utilizadas en su total capacidad. Sólo una pequeña parte del potencial agrícola de la Región está sometido al cultivo intensivo, los recursos turísticos están en compás de espera, la pesca de profundidad requiere métodos más científicos de explotación; las complementariedades interregionales casi no se han detectado. Cada uno de los subsistemas presenta su propia configuración de problemas de planificación en espera de solución. No es del todo seguro que el tipo de centralización de poder, que

el punto de vista del "campo urbano" implica conduciría a un sistema más eficiente de organización espacial concebido en términos de los intereses de las personas donde actualmente viven. Todo lo que pueda resultar de dicho enfoque es una mayor concentración de población en Santiago, con el consiguiente deterioro de su periferia.

Por todas estas razones, por lo tanto, concluimos que la imagen de la región como un "campo urbano" una gran ciudad no es la apropiada para el momento presente, pero no debe abandonársele por completo. Lo que en realidad se necesita es una concepción que armonice ambas imágenes —"conglomerado de subsistemas urbanos" y "campo urbano" de la Región Capital.

La política de desarrollo debe siempre partir de lo dado en la situación presente. En el caso de la Región Capital, esto sugiere una atención inicial en los subsistemas individuales. Al mismo tiempo, la Región Capital se comportará cada vez más como un sistema ambiental único. Esto sugiere que la política pública debería luchar para articular el desarrollo de los subsistemas individuales en un contexto mayor que tenga como su objetivo de largo plazo la creación de una gran ciudad espacialmente dispersa.

Esta imagen compuesta y dinámica de la Región Capital sugiere los siguientes seis criterios de política de desarrollo espacial:

- a. Descentralización de poder hacia aquellos subsistemas con mayores expectativas de desarrollo.
- b. Especialización funcional de cada subsistema dentro del contexto de la Región Capital.
- c. Aceleración de la tasa de crecimiento económico y demográfico en los subsistemas periféricos de la Región Capital.
- d. Integración de cada subsistema como área de mercado laboral, fundamentalmente sobre la base de los sistemas de transporte público, utilizándolos para "commuting" al trabajo.
- e. Preservación de los espacios libres actuales para definir los límites de cada subsistema.
- f. Integración funcional entre los cinco subsistemas urbanos de la Región, en especial de Valparaíso con los subsistemas dependientes de Aconcagua, San Antonio y Rancagua.

IV Objetivos del desarrollo espacial en la Región Capital

1. Un enfoque de planificación por políticas.

Tradicionalmente, la planificación espacial ha involucrado la preparación de detallados diseños para áreas urbanas en las que a cada actividad importante se le ha asignado una localización específica. Una vez completado este "plano regulador" para el suelo y la circulación fue implementado fundamentalmente a través de una serie de instrumentos legales, destacándose entre los más importantes las ordenanzas de zonificación. Este enfoque, sin embargo, en contadas ocasiones arrojó resultados satisfactorios. Por una parte, el detalle con que se especificaron los planes fue demasiado refinado; por otra parte, los instrumentos legales de que disponían los planificadores no eran lo suficientemente poderosos como para lograr un comportamiento de localización consistente con el plan.

Rechazamos, por lo tanto, el concepto de "plano regulador". En cambio proponemos un método por el cual se pueden aplicar políticas públicas sobre la tasa y dirección de cinco procesos de desarrollo espacial.

- a. **Polarización:** la concentración de población y actividades económicas en centros de alto potencial de desarrollo.
- b. **Drenaje.** El retiro de mano de obra y capital de las regiones periféricas canalizándolas hacia los centros de polarización.
- c. **Gravitación.** La atracción mutua (interacción) entre dos o más centros de concentración urbana.
- d. **Difusión.** La difusión de innovaciones desde los centros de polarización hacia otras áreas.
- e. **Dispersión.** La extensión física de los centros de polarización hacia sus áreas contiguas.

Estos procesos están íntimamente interrelacionados. Los procesos de drenaje, por ejemplo, son el resultado inverso de los de polarización. Los procesos de difusión están altamente influidos por los de gravitación. Los procesos de dispersión aparecen como un subproducto inevitable de los procesos de polarización.

Las políticas de desarrollo espacial buscan influir en el comportamiento de estos procesos para que los objetivos vitales de desarrollo regional y/o nacional puedan aproximarse. Es de vital im-

portancia estar concientes de que estos procesos de desarrollo espacial se producen incluso sin la intervención explícita de políticas. Las políticas de desarrollo espacial pueden tratar de acelerar, desacelerar o contener dichos procesos. Sin embargo, como ya están en marcha y como la política puede actuar sólo sobre la intensidad con que sucedan en diferentes localizaciones, cualquier intento de obtener cambios estructurales significativos en la organización espacial de un área requiere la aplicación fija de un grupo de políticas por un largo período de tiempo. Por esta razón creemos que el medio más práctico de alcanzar los propósitos de la planificación espacial es a través de cambios permanentes en la configuración institucional que será responsable, en último término, de la generación de los procesos deseados. Por ejemplo, si el acceso al poder es el factor crítico que influye sobre el comportamiento de polarización, la organización territorial del poder puede cambiarse de modo de producir un patrón diferente de la incidencia espacial de la polarización. Este enfoque básico de la política de desarrollo espacial puede requerir la complementación por otras medidas, subordinadas al propósito fundamental de innovación institucional.

2. Objetivos del desarrollo espacial.

La definición de objetivos para la Región Capital, es estrictamente hablando, de responsabilidad de las ramas políticas del gobierno. Debe reflejar una preocupación consecuente con las normas y valores del desarrollo espacial. Actualmente, sin embargo, el mismo concepto de Región Capital es familiar sólo para un núcleo muy restringido de personas en Chile y no existe un marco político o administrativo de toma de decisiones capaz de formular objetivos válidos para la Región y manejar los recursos necesarios. Consecuentemente no existe la posibilidad de clarificar objetivos ya establecidos o de aceptarlos simplemente para una especificación más detallada.

La discusión que sigue tiene como propósito primordial la clarificación de las premisas de valor subyacentes en las proposiciones que intentamos hacer. Será también de utilidad para centrar la atención en aquellos aspectos del desarrollo de la Región Capital que estimamos de importancia crítica para el futuro de su población. En vista de la preponderante importancia de la Región en la economía de Chile, es evidente que cualquier objetivo que se explicita debe ser consistente con los objetivos generales para todo el país. Sin embargo, no trataremos de demostrar esta consistencia. Nuestro propósito es, más bien, sugerir un-

modo de pensar los objetivos regionales y proporcionar los detalles suficientes como para hacer más inteligible la discusión subsecuente.

Propondremos cuatro grupos principales de objetivos de política que se centrarán respectivamente en problemas de ambiente, desarrollo económico, participación en la administración del desarrollo regional, y niveles de vida.

a. La Región como un ambiente para vivir.

Para un número creciente de personas la Región Capital se está transformando en un espacio relevante para vivir o *habitat*. Mientras la población y los ingresos crecen y la movilidad espacial aumenta, el problema de la ordenación física del espacio y la protección de sus ventajas naturales asumirá una importancia substancialmente mayor que la que hasta ahora ha tenido. La competencia por el suelo se hará más intensa; la destrucción de los bienes naturales se transformará en una amenaza cada vez más apremiante, y la estructura urbana de la Región puede llegar a no servir en forma adecuada a las necesidades de su población. Los objetivos ambientales deben dar respuesta a estas preocupaciones. Pueden, por lo tanto, incluir lo siguiente:

i. Preservación de los recursos de agrado, con particular atención en la calidad del aire, agua y los recursos escénicos y turísticos de la Región, con especial énfasis a lo largo de la costa.

ii. Reducción de la "fricción del espacio" entre los centros urbanos de la región, junto con una gradual igualación de accesibilidad a servicios centrales, recursos turísticos y de esparcimiento, y lugares de empleo.

iii. Ordenación, a grandes rasgos, de los patrones de uso de suelo en la Región para asegurar su mutua compatibilidad y uso óptimo dentro del contexto de un sistema regional en creciente interdependencia e integración ("campo urbano").

iv. Densificación de población y actividades económicas en las áreas potenciales de mercado laboral integrado (subsistemas) de la Región, y preservación de suelo agrícola existente y otros espacios abiertos como "cinturones verdes" naturales que separen y definan los subsistemas y

prevenir su coalición en un área urbanizada de construcción continua.

b. **Desarrollo económico.** La Región Capital es la única área de Chile capaz de sostener un proceso autónomo de crecimiento económico. Tomando la Región como un todo, sus problemas están fundamentalmente relacionados con la ordenación espacial —el aménagement— de su economía territorial y no tanto de acelerar su tasa global de crecimiento económico. Por otra parte, mirando con más detalle su estructura actual, se encuentra que el único subsistema responsable de su calidad propulsora de crecimiento económico es Santiago: el resto de la Región, tanto como el resto del país, es periférico a esta área nodal y económicamente dependiente de ella.

Aparecen dos criterios como relevantes para un objetivo de desarrollo económico de la Región Capital. El primero es el de **eficiencia social**. Este dice relación específicamente con el requerimiento de que el futuro crecimiento de la Región se lleve a cabo del menor costo social posible. Este objetivo, a pesar de ser claro en principio, es difícil de aplicar en la práctica, especialmente cuando se le refiere a patrones de urbanización. Si se pudiese encontrar algún método que asignara equitativamente los costos sociales de urbanización, si se pudiese encontrar algún método que asignara equitativamente los costos sociales de urbanización a sus usuarios privados en la ciudad, es posible que la concentración en Santiago se desacelerara, y que algunos de los centros menores absorbieran el crecimiento por un "derrame." Esto es poco probable que suceda, sin embargo, aún en el caso de que se lograra una estructura del tipo "campo urbano". El criterio de eficiencia social es útil, no obstante, para evaluar selecciones alternativas de inversión en la Región, y a pesar de sus obvias dificultades de medición, debiera mantenerse.

El segundo criterio es el del **uso óptimo de los recursos productivos** de la Región. Este criterio debe aplicarse sobre bases comparativas e implica que en cada caso, la productividad social de la inversión en la Región Capital, se juzgue en relación con otras oportunidades de inversión en otras partes del país. Hay razones suficientes para creer que los subsistemas periféricos de Santiago no han incorporado todos sus recursos existentes a la producción. La agricultura es un ejemplo claro, donde la tendencia es hacia una intensificación de la producción mediante el cambio de cultivo hacia

frutales y hortalizas. Es también cierto con respecto a las excepcionales condiciones de desarrollo del turismo nacional tanto como del internacional. Parece ser válido para los recursos pesqueros. Finalmente, es probablemente verdadero para los recursos de localización de la región, su posición Estratégica con respecto a la megápolis latinoamericana emergente en la costa del Atlántico, el Mercado Andino, y los vastos mercados del Pacífico que prometen ser cada vez más importantes en el futuro.

Cualquier política para el desarrollo espacial de la Región Capital debe concebirse, por lo tanto, en forma tal que aliente el uso más eficiente de estos recursos.

c. La participación en la administración del desarrollo regional.

La idea de que la gente debe tener directa participación en los procesos de gobierno ha tenido amplia aceptación en Chile en los últimos años. A pesar de que el énfasis se ha puesto en la participación de los estratos inferiores de la sociedad, el principio puede extenderse a otras clases también, en vista de que una porción tan grande del poder efectivo de decisión descansa en los funcionarios públicos del gobierno central, que son casi inmunes a la presión pública que no sea por confrontación inmediata. El acceso a esta estructura de poder es más fácil en Santiago y ha sido una de las principales fuerzas que ha contribuido al crecimiento acelerado de la capital. Incluso en Santiago la participación se ha restringido a un pequeño porcentaje de la población que por razones de nacimiento, educación o poder económico han sido capaces de influir en las decisiones que las favorecen. Las poblaciones fuera de Santiago han estado en una posición aún inferior y para cualquier mejoramiento de su condición han debido confiarse a la buena voluntad y benevolencia de los burócratas centrales.

Dada la presente estructura de la Región Capital, con su población concentrada en cinco principales áreas de mercado laboral integrado, una participación creciente y más efectiva en la dirección de las decisiones requerirá una medida substancial de descentralización administrativa en aquellas áreas que muestran una capacidad extraordinaria para el crecimiento acelerado. La descentralización del poder aparece, por lo tanto, no sólo como un medio para ampliar la base de participación y aumentar la receptividad de las agencias de gobierno a las necesidades locales, sino que además, como una forma de cambiar la fuerza gravitacional, que explica el acelerado crecimiento de Santiago, hacia otros centros urbanos.

d. Niveles de vida.

La propensión del sistema económico chileno de concentrar la riqueza del país en Santiago ha llevado a resultados que hacen que la implementación de políticas redistributivas sea extraordinariamente difícil. Por una parte, ha tendido a aumentar las diferencias de nivel de vida entre Santiago y otras partes del país; por otra, ha contribuido a aumentar las diferencias de nivel de vida entre la población del mismo Santiago, aumentando en esta forma, las desigualdades sociales.

Dada la presente distribución de población en la Región Capital, con más del 70 por ciento viviendo en el subsistema de Santiago, sin lugar a dudas, la mayor proporción de los sectores desplazados también vive allí. Esto abogarí por una política de ingresos que favoreciera a estas personas, más que a una de redistribución entre áreas; en otros términos, una política que atacara fundamentalmente las desigualdades sociales. Pero, la movilidad de la población de Chile, está muy lejos de ser perfecta, y en términos absolutos, dos a tres millones continuarán viviendo en la periferia. Más aún, mientras mayor sea la política redistributiva en Santiago, con la exclusión de otras áreas, más rápida será la inmigración con el consecuente resultado de que los logros obtenidos en un principio desaparecerán o de que el gobierno se verá obligado a concentrarse en políticas redistributivas a expensas de políticas de desarrollo y crecimiento espacial.

Si este argumento es correcto, sugeriría que la política de la redistribución debería dirigirse simultáneamente a problemas de desigualdades regionales tanto como sociales. Esto implicaría un esquema general de redistribución aplicado a las personas en forma independiente de donde vivan; mejoramiento en los niveles de servicios sociales en los subsistemas de la Región Capital; y una política de nuevas posibilidades de empleo en los subsistemas periféricos de Santiago. El rápido crecimiento futuro de la capital no asegura que la situación económica de los migrantes hacia el centro mejore substancialmente. Por el contrario, mientras el crecimiento de la economía de Santiago, sea más rápido, mayor va a ser el número de gente pobre que emigrará al centro y mayor será la debilitación de las economías periféricas.

3. Implicaciones de los objetivos del desarrollo espacial.

El grupo de objetivos previamente descrito debe traducirse en políticas de desarrollo espacial. En esta etapa de nuestro análisis volveremos a la

consideración de los cinco principales procesos descritos al comienzo de esta sección. Varios de los objetivos de desarrollo espacial pueden ser alcanzados mediante la manipulación de estos procesos. En el mapa 7 mostramos las principales implicaciones de dicho enfoque. Pueden resumirse en lo siguiente:

— acelerar los procesos de polarización en los subsistemas de Valparaíso y Rancagua y desacelerarlos en Santiago;⁹

— acelerar los procesos de drenaje de la periferia intermetropolitana hacia los centros de polarización;

— acelerar los procesos de gravitación entre:

(a) Valparaíso y Aconcagua; (b) Valparaíso y San Antonio, y (c) Valparaíso y Rancagua.

— acelerar los procesos de difusión de:

(a) Valparaíso hacia Aconcagua; y
(b) de Santiago hacia Rancagua.

— contener los procesos de dispersión en Santiago y acelerar los de Valparaíso en Quintero.

Estas guías básicas para la política de urbanización en la Región Capital serán elaboradas, a continuación, en mayor detalle y complementadas con proposiciones específicas cuya intención es la de reforzar el marco básico de las políticas tanto como satisfacer los objetivos que permanecen inalterados por este enfoque (por ejemplo, la calidad del ambiente físico).

V Un futuro posible: proposiciones de política para la organización espacial de la Región Capital.

1. Proposiciones específicas de política.

Nuestras proposiciones para el desarrollo espacial de la Región Capital se discutirán bajo tres tópicos generales.

El primero se relaciona con la asignación de roles funcionales a los cinco subsistemas urbanos de la Región, así como para la Periferia Intermetropolitana. Esperamos alcanzar un patrón de complementación entre las principales áreas del mercado laboral, a través de una **especialización funcional territorial**, que conduzca a un mejor nivel de integración del sistema en su totalidad

junto con la aceleración de los procesos de polarización en Valparaíso y Rancagua.

El segundo tópico se refiere al rol de los **transportes** en el desarrollo espacial. Nuestras sugerencias de proyectos específicos se derivan de la política precedente de especialización funcional territorial y se ven dirigidas a reforzar dicha política. Por el momento, deben verse sólo como un grupo de ideas preliminares. Cada proyecto deberá someterse a un estudio posterior, una vez aceptado como deseable y posible dentro del contexto de desarrollo nacional y regional.

El tercer punto se centra en una política de **protección ambiental**. Como se verá, esto tiene implicaciones de gran importancia para la organización espacial de la Región Capital. Es necesario establecer una política al respecto tanto para mantener los recursos de calidad ambiental como para promoverla como un **habitat** o "ambiente para vivir" que sirva eficientemente a las necesidades de una población en rápido proceso de crecimiento y urbanización.

En el mapa 8 se resumen en forma gráfica estos tres grupos de políticas.

a. **Especialización funcional territorial.** Cada subsistema urbano ofrece ventajas de especialización que deben formar la base de cualquier programa de desarrollo espacial de la Región Capital. Estos incluyen:

1. Para Valparaíso.

— Industria orientada hacia la exportación con localización preferente en el área de Quintero - Las Ventanas, en miras de una eventual integración de la Región con los Mercados Andinos, del Atlántico y del Pacífico.

— Turismo urbano, con especial énfasis en Viña del Mar.

— Administración regional, centrada en Valparaíso.

— Educación Superior, en Valparaíso y Viña del Mar.

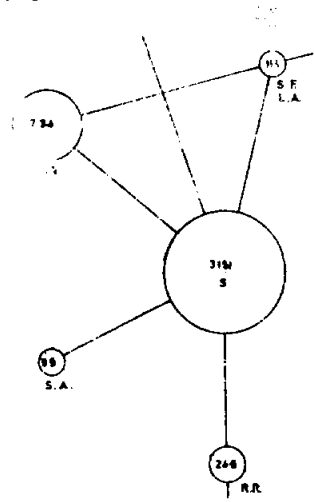
— Agricultura intensiva (fundamentalmente frutas y verduras) en el área de Quillota - Calera.

— Industria pesquera moderna, centrada en Quintero.

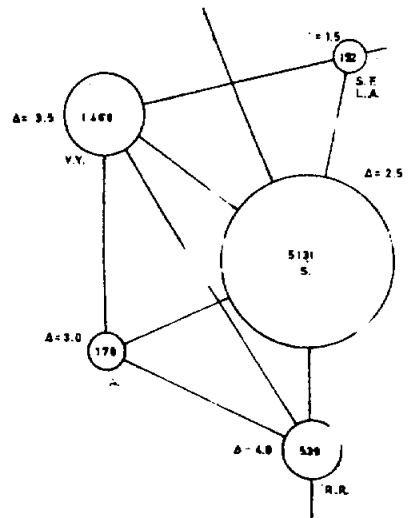
⁹ La explicación de una política de acelerado crecimiento en Valparaíso se explica en mayor detalle en el apéndice 1. La premisa subyacente es que Valparaíso está relativamente cerca de lo que hemos denominado "tamaño umbral urbano para el crecimiento autosostenido". Si tal premisa se sostiene, serviría de argumento para acelerar el crecimiento al punto de "despegue" en que un proceso de desarrollo económico pueda mantenerse.

REGION CAPITAL

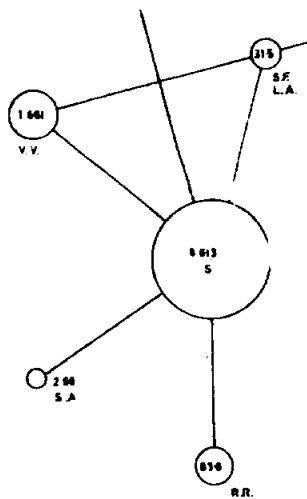
Proyecciones de Población
y Producto geográfico



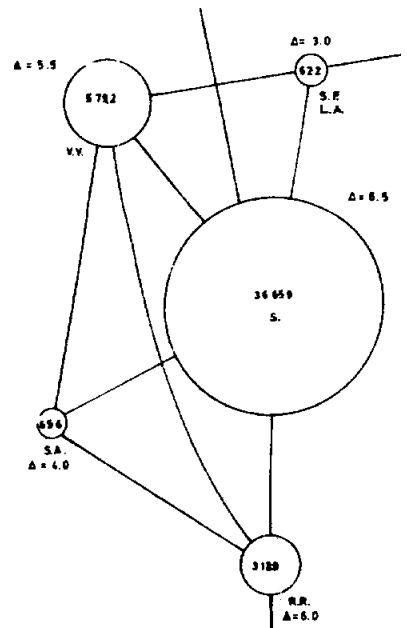
1970 - POBLACION (miles de habitantes)



1990 - POBLACION (miles de habitantes)



1970 - PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO
(millones de E°)



1990 - PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO PROYECTADO
(millones de E°)

— Defensa Nacional (Base Naval de Valparaíso con su extensión en Quintero).

— El hecho de desarrollar estas funciones en el subsistema de Valparaíso requerirá, entre otras cosas:

(1) Crear una Corporación Metropolitana de Desarrollo para los subsistemas de Aconcagua y Valparaíso;

(2) Concentrar las oficinas del gobierno central relacionadas con la exportación e importación, en Valparaíso.

(3) Expansión de las instalaciones portuarias de Quintero.

(4) Construcción del aeropuerto de alternativa de Pudahuel en Quintero.

(5) Desarrollo de industria manufacturera de exportación en Quintero

(6) Desarrollo de industria pesquera moderna en Quintero, incluyendo la prospección e investigación.

(7) Intensificación del desarrollo urbano en Quintero.

(8) Instalación de un sistema de transporte marítimo rápido - haliscafo entre Quintero y Valparaíso - Viña del Mar.

(9) Mejoramiento del ferrocarril Quintero - Calera - Valparaíso para commuting interurbano rápido.

(10) Expansión de las instalaciones universitarias en Valparaíso y Viña del Mar, como parte de un plan nacional para la educación superior.

II Para Aconcagua:

— Agricultura intensiva (de frutales y hortalizas), con especial énfasis en los cultivos para exportación.

— Agroindustria

— Minería del Cobre (La Andina)

— Turismo nacional e internacional en el centro de ski de Portillo y los baños termales cerca de San Felipe-Los Andes.

— Localización de industria no tóxica, de tamaño medio, en el área de San Felipe - Los

Andes. Exclusión de cualquier otra industria manufacturera del subsistema de Aconcagua.

Todas estas medidas están actualmente funcionando y no requerirán de políticas especiales de implementación, excepto la designación legal de aquellas áreas de localización industrial prohibida o restringida, dentro de la Región Capital.

III Para Santiago.

— Expansión industrial en las áreas de presente concentración de población (San Bernardo, Puente Alto y a lo largo de la Panamericana Norte).

— Mayor desarrollo de todas las actividades económicas, administrativas y culturales con excepción de aquellas que puedan modificarse y ser desarrolladas en los subsistemas urbanos periféricos.

— La especialización funcional de Santiago continuará, en gran medida, como en el pasado. Para ordenar su estructura espacial interna, sin embargo, como un mercado laboral más integrado, proponemos:

(1) Intensificar el desarrollo comercial y de servicios en el centro de la ciudad, en los principales nodos de intersección del sistema de transporte regional, posiblemente cerca de la Estación Central.

(2) Integrar áreas urbanas cercanas, tal como Melipilla y la ciudad de Rancagua, a través de un sistema rápido de transporte ferroviario para "commuting".

(3) Completar, lo antes posible, el plan de desarrollo de Santiago que se está llevando a cabo y crear un mecanismo institucional capaz de implementar sus proposiciones y de asegurar una guía continua de su desarrollo urbano.

IV Para Rancagua.

— Principal centro para la expansión industrial de Santiago.

— Minería de cobre (El Teniente).

— Centro de investigaciones, especialmente vinculadas con agricultura, minería y otros recursos naturales.

— Excluir toda la industria, que no sea agroindustrial, del "corredor" que une a Santiago con el subsistema urbano de Rancagua.

Rancagua es el principal candidato para transformarse en el primer satélite industrial de Santiago. Se proponen cuatro medidas para la implantación de tal política:

- (1) La designación oficial de Rancagua como un satélite industrial para Santiago.
- (2) Refuerzo de la Corporación de Desarrollo para la provincia de O'Higgins (CODO) mediante la descentralización de la secretaría técnica de CODO a Rancagua.
- (3) Reforzar las oficinas de los ministerios del Gobierno Central existentes en Rancagua.
- (4) Establecer uno o más centros de investigación relacionados con el desarrollo de los recursos del área.

V Para San Antonio.

- Puerto especializado para la exportación de cobre e importación de granos.
- Turismo y esparcimiento popular a lo largo de toda la franja costera.
- Industria manufacturera relacionada con el puerto en San Antonio.
- Desarrollo de instalaciones pesqueras modernas con la industria conexas.
- Exclusión de la industria manufacturera de toda otra área.

La función principal del subsistema de San Antonio es la de ser una zona turística a todo lo largo de la costa, desde Rocas de Santo Domingo hasta Algarrobo. Esto requiere una cuidadosa planificación para la preservación de sus atractivos naturales (playas, agua pura, espacios abiertos) tanto para la provisión de servicios especializados (hoteles, campamentos de verano, información turística, etc.) Siguiendo la línea de nuestras proposiciones, la actual ruta costera alcanzará hasta Valparaíso, por el norte, permitiendo el desarrollo integrado de este extraordinario recurso natural, para ser utilizado por la población de la Región Capital. Los programas actuales de reforestación deberán continuarse aceleradamente.

VI Para la Periferia Intermetropolitana.

La economía de esta extensa área aún no se ha comprendido suficientemente. En 1970 apenas tenía el cinco por ciento de la población total de la Región Capital (vale decir, 270.000 habitantes aproximadamente) cuya principal actividad es la agricultura de subsistencia. Su población está

extremadamente dispersa, relativamente inaccesible con respecto a los subsistemas urbanos, y muy pobre. La Periferia Intermetropolitana tiende a mostrar altos índices de emigración hacia los principales centros de empleo, particularmente a Santiago.

El futuro de esta área requiere un estudio más detallado del que le hemos dedicado. Sin embargo, en términos generales nos inclinamos a creer que su potencial de desarrollo es muy restringido y de que las políticas públicas deberían ordenar la emigración de su población. Esto es factible concentrando los servicios urbanos principales en los centros más viables junto con una planificación adecuada de los sistemas de transporte público para aumentar la accesibilidad de dichos centros a sus áreas de influencia inmediata tanto como a las principales áreas del mercado laboral integrado de la Región Capital. Por otra parte, deben hacerse estudios detallados para convertir el uso del suelo presente a otros más extensivos, tal como forestación y pastoreo.

b. Transporte.

El sector transporte tiende a desarrollarse en forma independiente de las consideraciones regionales, siguiendo líneas estrictamente funcionales. Proponemos, por lo tanto, que los planes para la expansión y mejoramiento de la red de transportes de la Región Capital se subordine a una política general de desarrollo espacial. Siguiendo esta línea de pensamiento, podemos identificar tres tipos de programas que deben considerarse prioritarios.

I Puertos y aeropuertos.

- Expansión de las instalaciones portuarias de mercadería general, petróleo y pesqueras en Quintero.
- Construcción del aeropuerto internacional de alternativa al de Pudahuel, en Quintero, usando si es posible, las instalaciones actuales de la base aérea que existe en el área.

Ambas medidas sentarán las bases para la expansión urbano-industrial en dicha área, conllevarán un uso más eficiente de las instalaciones portuarias en Valparaíso, y proveerán una conexión área directa del subsistema de Valparaíso con el resto del país, con Argentina y con los países de la Cuenca del Pacífico.

II Carreteras y caminos.

- Mejorar el camino entre Quintero y Nogales, sobre la Carretera Panamericana para facilitar la integración espacial del subsistema de Aconcagua con la nueva ciudad portuaria en Quintero.
- Construcción de una carretera directa entre

Rancagua y Casablanca, pasando por Melipilla, facilitando la conexión directa entre la mitad sur con la norte de la Región Capital.

— Construcción de una ruta turística de Valparaíso a Algarrobo, abriendo una nueva zona turística a lo largo de la costa que conecta el subsistema de Valparaíso con el de San Antonio.

— Completar la supercarretera de acceso controlado entre Santiago y San Antonio para facilitar el acceso metropolitano a las áreas turísticas y de esparcimiento junto al mar.

— Conversión de la Carretera Panamericana Norte a doble vía hasta Nogales en la medida que el volumen de tráfico sugiera la necesidad.

— Mejorar la supercarretera de acceso limitado existente entre Santiago y Rancagua con el fin de reducir aún más el tiempo de viaje entre la metrópolis y su satélite industrial, tanto como para dar cabida al creciente tráfico sobre esta carretera.

— Conversión de la carretera que une Santiago con Valparaíso, vía Casablanca, a dos pistas y acceso limitado, en la medida en que el volumen de tráfico sugiera la conveniencia de tal inversión.

III Ferrocarriles

— Conversión de las líneas existentes entre Calera y Valparaíso - Quintero; Melipilla y Santiago; y Rancagua y Santiago, a trenes rápidos de "commuting". Esto ayudaría a integrar a cada una de las áreas de mercado laboral afectadas tanto como a proveer con una mejor conexión a la ciudad satélite industrial de Rancagua. También tendería a concentrar la actividad económica y la población en los dos extremos de la línea de "commuting", tanto como en las estaciones intermedias. (Para una argumentación más completa véase el apéndice 2).

— Mejoramiento de la vía entre Santiago y Valparaíso a través de Calera como alternativa a un nuevo sistema de alta velocidad que se está proponiendo para crear una conexión directa entre ambos centros metropolitanos.

C. Protección ambiental. Partes importantes de las zonas costeras están siendo afectadas por la contaminación del aire y del agua. Un listado parcial de estas fuentes incluye:

1) Eliminación de las aguas servidas de Limache - Quilpué - Villa Alemana a la bahía a través del

estero de Viña del Mar, poniendo en peligro el uso de las playas urbanas del área.

2) Fuerte contaminación atmosférica por las refineras de cobre (ENAMI, en Ventanas, cerca de Quintero). A pesar de que esta área está aún escasamente poblada, un crecimiento futuro de industrias y población puede poner en jaque sus condiciones de habitabilidad. El grado de contaminación del agua, que estas industrias han causado, es desconocido.

3) Peligro de contaminar el agua de Quintero por la creciente expansión del transporte de petróleo crudo.

Contaminación muy fuerte del aire y el agua por la refinería de Concón, fenómeno que está destruyendo uno de los valores turísticos y de recreo mayores del área.

4) Fuerte contaminación atmosférica, con peligro para la salud, en La Calera donde la actual planta de cemento deposita una tonelada de polvo de cemento diario en el área.

5) Eliminación de aguas servidas de Valparaíso y Viña del Mar en la bahía, sin ningún tratamiento previo, cuyos efectos sobre la ecología marina son desconocidos.

Con la creciente industrialización, esta situación ya sería, probablemente empeorará. Proponemos, por lo tanto, un mecanismo legal e institucional que cubra toda el área costera, desde San Antonio a Papudo, bajo el control de un Distrito de Defensa Ambiental. Un distrito similar puede establecerse para el área de Santiago, a pesar de que no lo proponemos por el momento. En la Sección VI se dan algunos detalles con respecto a esta posición. 2.-

2.- Consecuencias probables de las políticas propuestas.

Se espera que los efectos de estas proposiciones acarreen consigo los cambios en la organización espacial definidos como deseables para la Región Capital, en las Secciones III y IV.

Tenderían a:

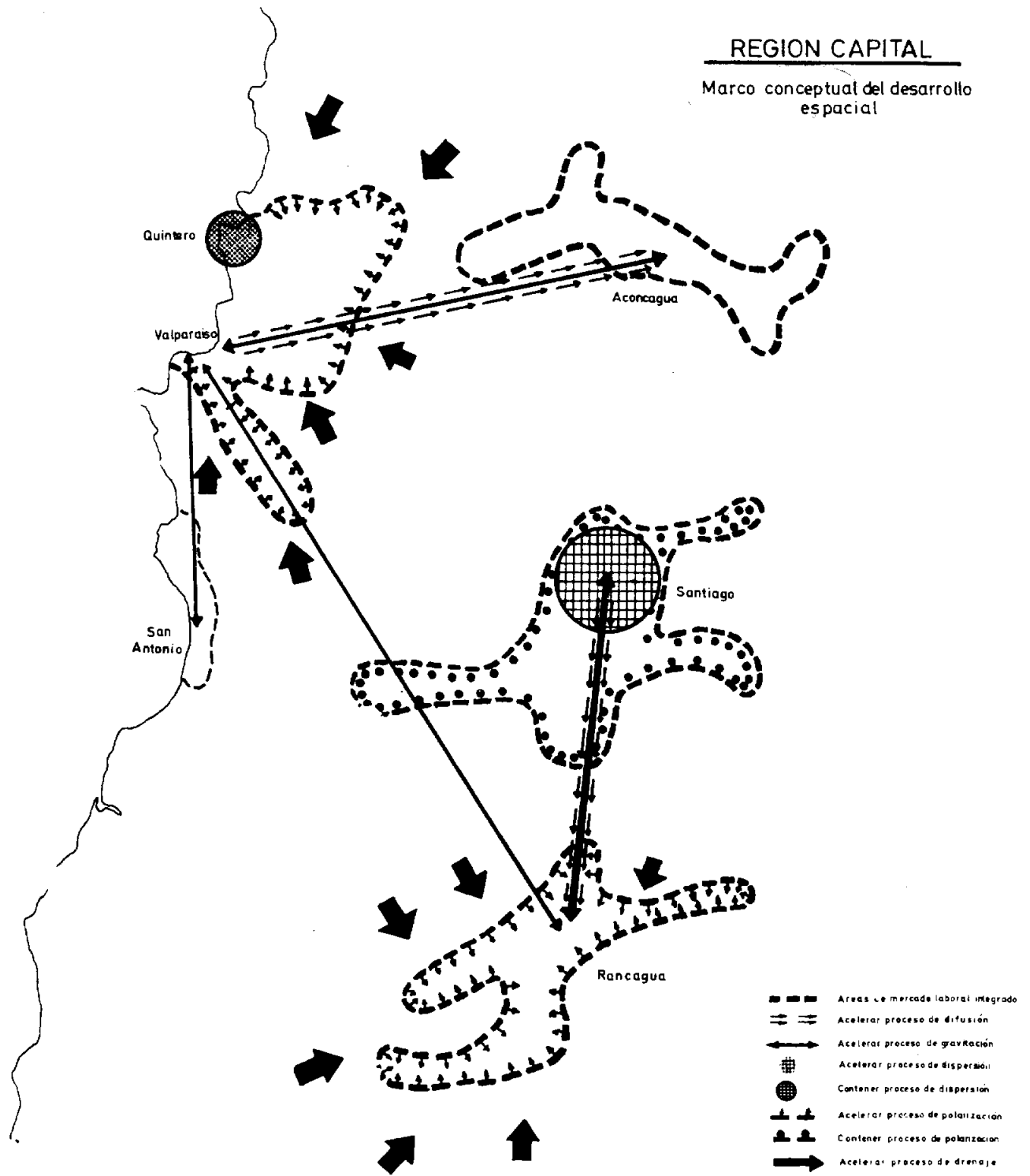
— Desacelerar el crecimiento en Santiago al dirigir las actividades económicas (y población) hacia las áreas de mercado laboral de Valparaíso y Rancagua;

— Integrar cada uno de los subsistemas mediante un sistema de mejoramiento del transporte;

— Alentar la emergencia de un concepto de "campo urbano" de la Región a través de un sistema de especialización funcional territorial y de

REGION CAPITAL

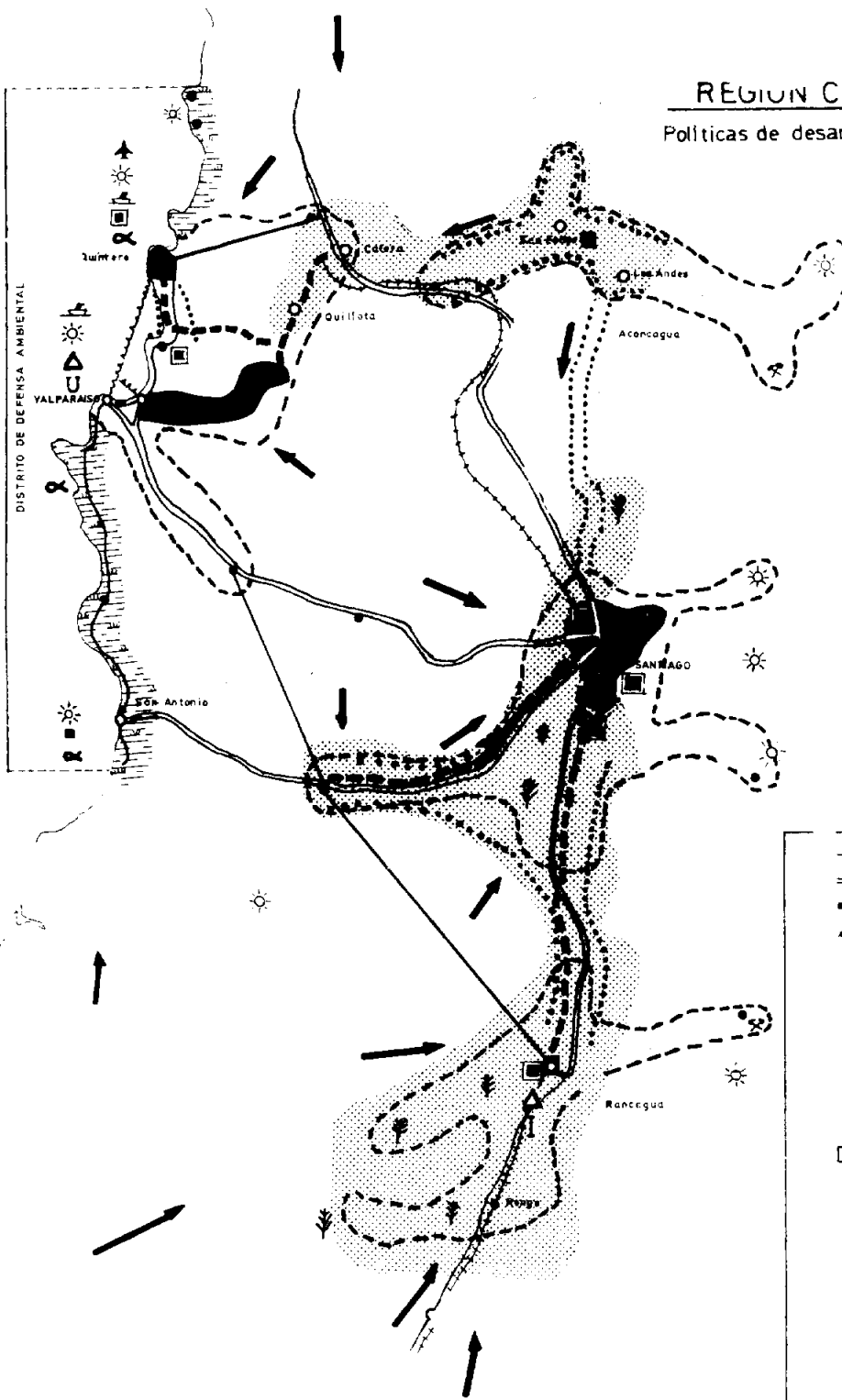
Marco conceptual del desarrollo espacial



MAPA 7

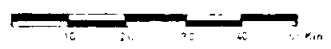
REGION CAPITAL

Políticas de desarrollo espacial



LEYENDA

	Carretera
	Doble vía
	FPCC commuting
	Transporte marítimo
	Puerto
	Aeropuerto
	Agricultura intensiva
	Zona turística
	Centro turístico
	Urbanización intensa
	Servicios rurales
	Centro industrial
	Solo agroindustria
	Centro pesquero
	Emigración
	Administración regional
	Area de mercado laboral integrado
	Expansión universitaria
	Centro de investigación
	Mina de cobre



MAPA 8

una política de transporte subordinada a las demandas de desarrollo espacial:

– Fomentar la integración bilateral de los subsistemas de: Aconcagua - Valparaíso, Valparaíso - San Antonio, Santiago - Rancagua, y Valparaíso - Rancagua;

– Proveer una protección ambiental adecuada a lo largo del área costera crítica;

– Abogar por un patrón de localización industrial concentrado, con las consecuentes mejores posibilidades de internalizar los efectos multiplicadores en las áreas de mercado laboral; y a

– Delimitar cada subsistema urbano mediante grandes áreas dedicadas a cultivo y esparcimiento extensivo.

En el cuadro 3 hemos tratado de cuantificar algunas implicaciones de nuestras proposiciones de política de desarrollo espacial, usando una serie de supuestos alternativos sobre la tasa de crecimiento del producto regional y la población. El grupo de supuestos más "optimistas" se muestra en el mapa 6, con sus consecuencias.

Para los próximos veinte años nuestras proyecciones muestran que la población de Santiago aumentará de 3.1 a 5.1 millones de habitantes con un producto regional cuatro veces mayor. En 1990, la población de Valparaíso habría alcanzado el umbral de 1,5 millones de habitantes, mientras que su producto regional sería tres veces superior al actual. A pesar de que esto aumentaría el producto per cápita de ambas áreas, incrementaría notablemente la diferencia de dicho índice entre los dos principales subsistemas de la Región. La proyección, por lo tanto, no aparece como estable. El crecimiento de población de Valparaíso tendrá que ser, ya sea, menor que el proyectado o el incremento del producto regional mayor.

No existe ninguna base "sólida" para proyectar el futuro; pero, si los procesos de polarización se acelerasen en Valparaíso, como hemos argumentado, su producto regional per cápita debería crecer más velozmente que en Santiago.

Las relaciones parecen ser más equilibradas para el caso de Rancagua, donde aparece una población poco mayor que el doble y un incremento del producto similar al de Santiago. Dada la condición de Rancagua como Satélite Industrial de Santiago, esta proyección parece ser más acorde con nuestras políticas. Los dos subsistemas restantes continuarán siendo de tamaño pequeño, con menos de 200.000 habitantes cada uno.

Por el momento nuestras proposiciones de política son sólo ilustrativas y requieren un estudio más detallado para asegurar su viabilidad económica y el desarrollo en el tiempo. Pero, si quiere acercarse al presente la imagen del futuro posible, deberán hacerse innovaciones institucionales que provean un marco para un estudio más detallado y la implementación final de las políticas de desarrollo espacial. Nuestras recomendaciones positivas se centran primordialmente sobre este punto. No estamos en condiciones de defender nuestro proyecto de transporte, por ejemplo, más allá del punto en que lo hemos expresado en la discusión. Sin embargo, abogamos por los cambios institucionales siguientes como necesarios para una política de desarrollo espacial que trate de alcanzar los objetivos esbozados en la Sección IV.

VI.— Innovaciones institucionales para el desarrollo espacial.

1.— Designar un Distrito de la Capital Nacional.—

De todas las regiones de Chile, la Región Capital es la más difícil de administrar. Aparece, a la vez, como un "conglomerado de subsistemas" tanto como un "campo urbano" emergente. Como "conglomerado" requiere un enfoque localizado para el desarrollo; como "campo urbano" necesita una planificación y coordinación con una visión total de toda la Región.

La estructura administrativa de la Región se compone de cinco provincias (Valparaíso, Aconcagua, Santiago, O'Higgins y Colchagua); y una Zona Metropolitana (Santiago). Nuestro análisis de la organización espacial de su economía ha identificado, además, cinco áreas de mercado laboral potencial separadas entre sí por la Periferia Intermetropolitana.

Ninguna institución actual corresponde a alguna de estas divisiones. Los programas de desarrollo son de responsabilidad de diferentes ministerios nacionales y corporaciones semi-autónomas, entre las que se destacan los Ministerios de Obras Públicas y Transporte, de Vivienda y Urbanismo, de Educación y de Salud; la Corporación de Reforma Agraria; y la Corporación de Fomento de la Producción. Cada una de estas instituciones conciben sus programas en forma separada y no conciben sus programas estrategia general para el desarrollo espacial de la Región Capital. En realidad es dudoso de que la imagen de la Región haya penetrado en el pensamiento de los funcionarios responsables.

Cuadro 3 Proyecciones alternativas de Producto Regional y población, 1970 - 1990

		A. Producto Regional			Producto regional (millones E ^o de 1965)			
Area	Tasa anual de crecimiento nacional	Tasa Hipotética de crecimiento anual			1990			1967
		4.5	5.5	6.5	4.5	5.5	6.5	
Chile	4.5	5.5	6.5	54393	67715	84140	19765	
Chile sin R.C.	1.8	4.7	4.5	12137	21990	21164	8054	
Región Capital	5.8	6.1	7.4	12839	45726	60487	11711	
Aconcagua	2.0	3.0	4.0	497	622	776	315	
Valparaíso	4.5	5.5	6.5	4628	5792	7156	1681	
Santiago	6.0	6.5	7.5	32899	36659	44572	8613	
San Antonio	3.5	4.0	4.5	567	656	732	266	
O'Higgins	5.0	6.0	7.0	2061	3139	4273	836	

		B. Población			Población (Miles de Habit.)			
Area	Tasa anual de crecimiento nacional	Tasa Hipotética de crecimiento anual			1990			1970
		1.0	1.5	2.0	1.0	1.5	2.0	
Chile	1.0	1.5	2.0	11672	13675	14214	9566	
Chile sin R.C.	0.0	0.7	0.8	4971	5543	6300	4971	
Región Capital	1.8	2.1	2.7	4763	6957	7914	4595	
Aconcagua	0.6	1.0	1.5	126	139	152	113	
Valparaíso	2.2	2.8	3.5	1134	1274	1461	734	
Santiago	1.6	2.0	2.5	4302	4652	5130	3131	
San Antonio	1.4	2.6	3.0	106	162	179	99	
O'Higgins	3.5	3.8	4.0	489	518	539	246	

Las condiciones del desarrollo de la Región Capital son de extrema importancia nacional. La Región es asiento del Gobierno Nacional. Es el área más densamente poblada del país. Tiene la mayor parte de las industrias, las mayores instalaciones portuarias, y el mayor aeropuerto internacional del país. Es el principal modo de comunicación del país con el resto del mundo, a la vez que la capital cultural de Chile. Además es el centro financiero y de la banca.

Por todas estas razones, la Región Capital exige un tratamiento especial en la administración de sus procesos de desarrollo espacial. Proponemos, por lo tanto, la creación de un Distrito de la Capital Nacional que incluiría —pero no reemplazaría— las cinco provincias de la Región.

El Distrito de la Capital Nacional se entiende como una división territorial administrativa para lograr una mejor coordinación y hacer los programas de desarrollo. Un Consejo Interministerial del Distrito sería directamente responsable de la aprobación de todas las políticas y proyectos que afecten su desarrollo. El consejo estaría presidido por el director de ODFPIAN cuyo

personal también actuaría como Secretaría Técnica del Consejo.

2.- Crear una Corporación de Desarrollo Metropolitano para Valparaíso-Aconcagua.

El Distrito de la Capital Nacional corresponde a la idea de "campo urbano" de la Región. Pero, nuestro marco general de política también propone una concentración muy fuerte de esfuerzos en el subsistema de Valparaíso.

Proponemos, por lo tanto, una Corporación Metropolitana de Desarrollo que se ubicaría en el centro de Valparaíso pero cuya autoridad se extendería a las provincias de Aconcagua y Valparaíso a la vez. UNA corporación de este tipo puede organizarse de muchas formas, una de las cuales se ilustra en el Apéndice 3 con algún detalle.

Básicamente, la Corporación Metropolitana de Desarrollo estaría facultada para trazar planes y programas de desarrollo regional, emprender algunos proyectos propios, y conferir préstamos de desarrollo, consistentes con sus objetivos básicos, a

firmas, municipalidades, juntas de vecinos, y otros. Su presupuesto-programa anual requeriría revisión y aprobación de ODEPLAN y del Distrito de la Capital Nacional y sería incorporado al presupuesto nacional como un ítem separado para ser sometido al Congreso. En esta forma, la coordinación se alcanzaría automáticamente y se aseguraría la consistencia entre los programas de la Corporación y los objetivos nacionales y regionales globales.

Al mismo tiempo en su proceso de decisiones, asignaría un papel preponderante a las juntas de vecinos, municipalidades, universidades, y a los principales sectores productivos de la economía regional. En esta forma, la Corporación sería más sensible a las necesidades de la población. (Para mayores detalles, véase el Apéndice 3).

La transferencia de poder efectivo de tomar y llevar a cabo decisiones de desarrollo a dos de los principales subsistemas urbanos de la Región Capital no sólo tenderá a reforzar su atractivo como localizaciones posibles para la industria y otras actividades económicas, sino que a la vez promoverá una mayor integración del subsistema de Aconcagua con el de Valparaíso.

Los esfuerzos de descentralización de este tipo, parecen haber obtenido resultados favorables en Chile en donde se han aplicado en forma seria, especialmente en Arica. Allí, en colaboración con el personal técnico provisto por ODEPLAN, la Junta de Adelanto ha tenido mucho éxito en promover el crecimiento económico del área como centro de turismo internacional y producción industrial con la perspectiva de transformarse, a largo plazo, en uno de los principales centros de exportación para los países del Mercado Andino, especialmente Bolivia y Perú. En el propio Valparaíso, el experimento reciente de descentralización administrativa con el establecimiento de una Delegación Zonal del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, ha tenido amplia acogida entre la población local que siente que sus necesidades están cubriéndose en forma más expedita que antes.

3.- Establecer una Zona Franca en Quintero.

Para promover la localización de industria orientada a la exportación, proponemos la creación de una Zona Franca en Quintero que permitiría la importación, libre de impuestos de materias primas y semi-elaboradas y su manufactura en productos terminados, exclusivamente para la exportación a otros países.

4.- Crear una Autoridad Especial para la Planificación y Desarrollo de Quintero.

El rápido crecimiento proyectado para Quintero propone uno de los problemas más intrincados de planificación y diseño urbano de Chile. Un gran número de funciones críticas deberán convivir en un ambiente de extraordinaria dotación escénica. Estas funciones incluyen:

- Expansión de las instalaciones portuarias generales;
- Construcción de un nuevo aeropuerto internacional.
- Expansión de las instalaciones de almacenaje de petróleo, para abastecer la refinería de Cón-Cón —que va ser objeto de una ampliación al doble de su capacidad actual— además de tener capacidad portuaria para recibir los tanques petroleros gigantes;
- Expansión de industria metalúrgica pesada;
- Establecer una Zona Franca;
- Construir un puerto pesquero mayor y las instalaciones procesadoras relacionadas;
- Desarrollo de actividades de esparcimiento y turismo a lo largo de la costa;
- Construcción de las instalaciones portuarias adecuadas para un servicio de transporte marítimo rápido a Valparaíso y Vía del Mar;
- Incrementar su población a una cifra entre 100 y 200 mil habitantes en los próximos veinte años.

Existe la posibilidad de construir Quintero como un símbolo de la nueva determinación de Chile de construir una de las principales potencias industriales de Latinoamérica. La combinación de ventajas de localización con los recursos escénicos existentes, permitiría el diseño de una ciudad de impresionante belleza. Sin embargo, el desarrollo descoordinado y sectorial de sus múltiples funciones resultaría sólo en una interferencia mutua y muy posiblemente, en una destrucción de sus ventajas ambientales.

Para asegurar el desarrollo armónico de la Nueva Ciudad de Quintero, proponemos el establecimiento de una **Autoridad de Planificación y Desarrollo** que sería directamente responsable ante el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Esta autoridad tendría los poderes suficientes como para coordinar todas las actividades urbanas e instalaciones orientadas al puerto en la nueva ciudad.

No creemos que la Oficina del Plan Intercomunal del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en Valparaíso sea capaz de llevar a cabo tal labor. Más aún, consideramos esencial que la autoridad de Planificación y Desarrollo esté ubicada en Quintero y cuente con recursos propios

suficientes como para emprender la inversión esencial en los servicios e infraestructura de la ciudad.

5.- Un Distrito de Defensa Ambiental.

Las excepcionales ventajas de recursos del área costera de la Región Capital están en peligro de destrucción parcial por la contaminación ambiental en gran escala. Algunos casos de contaminación actual del aire, agua y playas de esta Zona ya se expusieron en la sección V. Todo lleva a pensar que la contaminación aumentará substancialmente con la expansión industrial, portuaria, turismo y población urbana en el área.

Para evitar que esto suceda y reducir los niveles actuales de contaminación, proponemos la formación de un **Distrito de Protección Ambiental** cuya autoridad se extienda desde Papudo por el Norte hasta Rocas de Santo Domingo al sur, con especial énfasis dentro del subsistema de Valparaíso. Este Distrito se establecería por una ley del Congreso Nacional y lo administraría una **Comisión del Distrito**, bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud, con sede en Valparaíso.

La Comisión del Distrito establecería los niveles máximos permisibles de contaminación, así como otros estándares para regular la eliminación de residuos en el medio físico. Para este propósito, debería contra con un **Centro de Investigación** para estudiar los efectos de la contaminación sobre la ecología del área, establecer estándares científicos de control de contaminación y controlar los niveles actuales de contaminación. La Comisión tendría poder legal para que sus disposiciones se cumplieran y, en caso contrario, cobrar multas.

6.- Designar Rancagua como la Ciudad Satélite Industrial de Santiago.

Para demostrar su determinación de buscar y promover activamente el desarrollo de Rancagua,

el Gobierno debería **designarla oficialmente como la Ciudad Satélite Industrial de Santiago.**

Además, proponemos el fortalecimiento de la Corporación de Desarrollo de O'Higgins (CODO) estableciéndole un **Secretariado Técnico** calificado en Rancagua, transfiriéndolo de su actual ubicación en las oficinas de CORFO en Santiago. Este Secretariado debe albergarse en un mismo edificio con el personal reforzado de la Oficina de Programación Comunal del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Debe prepararse un plan general de desarrollo para el área, junto con programa de inversión anuales y mediano plazo, por CODO en conjunto con la Oficina de Programación Comunal como la base de un esfuerzo de desarrollo armónico.

7.- Definir Corredores Agroindustriales y Zonas Turísticas con el fin de regular la localización industrial.

Una de las políticas importantes para la organización espacial de la Región Capital es el uso de áreas dedicadas primordialmente a la agricultura y esparcimiento, limitando la dispersión física de sus principales subsistemas urbanos. Creemos que aparejado con este concepto urbanístico tradicional de "cinturones verdes" se logra una localización industrial concentrada, preferible a una dispersa, como se expone en el apéndice 2. Argumentamos, por lo tanto, en favor de excluir a toda industria -excepto agroindustria- de los llamados **Corredores Agroindustriales y Zonas Turísticas**. Esta política acarrea como beneficio marginal el proteger amplias regiones del ambiente natural de la contaminación del aire y del agua.

La implementación de esta proposición requeriría la **designación legal de aquellas áreas en que, salvo contadas excepciones, no se podrán localizar plantas manufactureras**. Un instrumento legal de este tipo puede significar el inicio de un Plan Amplio de Zonificación de toda la Región.

APENDICE 1

APUNTES SOBRE EL TAMAÑO UMBRAL
PARA EL DESARROLLO URBANO

Nuestras especulaciones respecto a la política de desarrollo espacial descansan, en gran medida, en el supuesto de que las economías locales deben alcanzar un tamaño mínimo de mercado para que su desarrollo pueda ser autosostenido. No hay pruebas de que los tamaños umbrales urbanos existan, en este sentido. A pesar de que ello sea cierto para ciertos servicios considerados separadamente, la aplicabilidad del concepto a los sistemas urbanos no se ha probado todavía. La evidencia disponible es casual e indirecta, pudiendo resumirse en lo siguiente:

1.- En la medida en que el mercado interno de una economía local crezca en tamaño, la relación entre su industria de exportación con respecto a la de servicio local declinaría. Un mayor por ciento del crecimiento total, por lo tanto, será generado internamente y la economía estará en una condición menos vulnerable a cambios en la composición de la demanda externa.

2.- Las especialización de la industria y los servicios locales tenderá a aumentar en tanto que crezca el tamaño del mercado interno, creando economías externas que reforzarán la propensión al crecimiento del sistema.

3.- La capacidad de organización de la población para el desarrollo económico tenderá a aumentar, junto con la expansión del tamaño del mercado.

4.- En la medida en que aumente el tamaño del mercado, tenderán a localizarse en el área servicios más especializados que ayudarán a extender el área efectiva de mercado a las regiones aledañas.

Si se considera que el tamaño umbral para la ciudades norteamericanas está cerca de los 250.000 habitantes (a ingreso constante), la cifra equivalente para Chile puede encontrarse entre 1 y 1.5 millones de habitantes.¹ Si fuera posible, por lo tanto, acelerar el crecimiento de los subsistemas urbanos hasta el alcanzar y sobrepasar el tamaño umbral, se puede esperar el inicio de un proceso de crecimiento autosostenido. En general, las grandes ciudades —o grandes subsistemas urbanos integrados— son más autónomos que los pueblos. No debe pensarse, sin embargo, que la transición al crecimiento autosostenido será repentina, en la medida en que la cifra se alcance. Sólo puede esperarse que suceda una aceleración gradual de la capacidad de crecimiento autosostenido.

Actualmente, en la Región Capital existe un solo centro —fuera de Santiago— que ofrece una posibilidad remota de alcanzar este límite, en los próximos veinte años: Valparaíso. Su actual área de mercado incorpora poco más de 700.000 habitantes. Sin embargo, el área aun no está plenamente integrada en el sentido económico y su tamaño alcanza actualmente a ser la mitad de lo que la hipótesis de tamaño umbral le exigiría para las condiciones existentes en Chile. (Véase el mapa 6).

1 En vista de que no se dispone de información sobre ingresos para las provincias de Chile, se ha usado la población como una medida de aproximación. El tamaño de un mercado se mide en forma mucho más eficiente, mediante el ingreso total disponible, que por el tamaño de su población. Más aún, ninguna de estas cifras puede aceptarse como válida sin mayor estudio. Por el momento, constituyen una conjetura con cierta base.

APENDICE 2

EFFECTOS MULTIPLICADORES DE POLITICAS ALTERNATIVAS DE LOCALIZACION INDUSTRIAL.

Nuestras sugerencias con respecto a la política de desarrollo espacial incluyen una enfática recomendación de concentrar la industria en unas pocas localizaciones estratégicas (Santiago, Quintero y Rancagua), evitando la dispersión al azar de las plantas industriales en puntos dispersos a lo largo de los corredores agroindustriales de la Región Capital o en su Periferia Intermetropolitana.

Esta recomendación se hace sobre la base del análisis siguiente de efectos multiplicadores locales resultantes de un desarrollo industrial bajo dos condiciones constantes hipotéticas de localización: concentración y dispersión.

Tipo de Efectos	Concentración	Dispersión
Demográficos	Inmigración acelerada hacia el subsistema como reacción ante otros fenómenos listados más abajo; migración substancialmente reducida hacia Santiago.	Pequeños incrementos de población cerca de las localizaciones industriales; pocos efectos secundarios (Véase más abajo) y continuación del rápido crecimiento de Santiago.
Económicos	Aceleración de los efectos multiplicadores, especialmente en sectores terciarios y cuaternarios, resultantes de un incremento del ingreso disponible, mayor integración de la industria de la comunidad local; y efectos umbral para los servicios de mayor jerarquía.	Concentración en Santiago de los principales efectos multiplicadores; internalización de los servicios esenciales para cada industria, con los subsecuentes costos mayores de producción; falta de integración de la industria con la comunidad local.
Del Mercado laboral	Mayor capacidad de empleo individual (Fuentes alternativas de empleo en el centro local); mayor poder individual y colectivo para negociar; mejor situación socio-económica.	Se alcanza movilidad de empleo sólo por "commuting" o migración, imponiendo ambas altos costos al individuo; mayor rigidez de la estructura de empleo; menor capacidad para negociar y mayor dependencia del empleador.
Psico-sociales	-en vista de la mayor integración de la industria con la comunidad, se aceleran los efectos de demostración sobre el sector tradicional, aumentando sus aspiraciones, el cuerpo directivo de las empresas tenderá a vivir cada vez más cerca del trabajo. -Aumento de la Capacidad interna de promover y guiar el proceso de desarrollo económico y social local; pérdida de importancia relativa del poder central. -Aumento gradual de las posibilidades de movilidad social ascendente en el centro local.	-formación de "enclaves" industriales que tenderán a mantener la estructura social dual (moderna-tradicional); la industria es autosuficiente e invisible socialmente; su cuerpo directivo continuará viviendo en Santiago. -dependencia continua de Santiago y aumento de importancia del poder central. -Movilidad social ascendente sólo posible en Santiago.

Tipo de Efectos	Concentración	Dispersión
Espaciales	Mayor atractivo de la comunidad local para la localización futura de industrias y servicios (efecto de retroalimentación).	Exceptuando los casos en que se generen fuertes economías externas, la localización de una planta tendrá efectos neutros e incluso negativos sobre futuras localizaciones.

APENDICE 3

ESQUEMA DE PROPOSICION PARA UNA CORPORACION DE DESARROLLO METROPOLITANO.

Supuestos Básicos.-

Las principales áreas metropolitanas fuera de Santiago —específicamente Valparaíso y Concepción— tienen la posibilidad de crear una vida económica propia que no es directamente dependiente de las agencias de administración y control centrales de Santiago. El futuro crecimiento de sus economías dependerá, en gran parte, de su capacidad de iniciar y mantener un **proceso continuo de desarrollo** (en oposición a un proceso heurístico y discontinuo) y proveer la guía institucional adecuada para dicho proceso.

Como el mecanismo institucional apropiado para tal propósito proponemos una Corporación Metropolitana de Desarrollo. Las características generales de dicha Corporación serían:

- Una orientación estrictamente técnica;
- control político responsable, con participación activa de la población afectada;
- fusión del proceso de planificación con acción;
- dentro de un contexto general de desarrollo del área, una orientación hacia proyectos específicos;
- responsabilidad sobre el desarrollo económico, social y físico del área;
- autonomía, pero con coordinación y contabilidad centrales;
- una corporación de constitución pública, sin fines de lucro;

La proposición siguiente es un intento de ilustrar la idea de una Corporación de Desarrollo Metropolitano en detalle. No es nuestra intención manifestar que este sea el esquema institucional más adecuado que, en cualquier caso, debe crearse por una ley especial del Congreso Nacional. Pero, esperamos que el hecho de detallarla sirva para concretar suficientemente la proposición como para que sea posible considerarla como una alternativa seria para la activación de algunas de las principales recomendaciones de política contenidas en el trabajo adjunto.

1.— Estructura y funciones (Véase esquema 1).

1.1. La CDM es una Corporación de constitución pública, autónoma y sin afanes de lucro.

1.2. Su área de responsabilidad se extiende sobre toda el área de mercado laboral del centro metropolitano principal, pudiéndose, sin embargo, incorporar regiones vecinas al núcleo inicial, en la medida en que sean importantes para adelantar en el desarrollo metropolitano.

1.3. El Directorio de la CDM es un cuerpo colectivo, que consiste de tres directores que se nombren, por recomendación y con el consentimiento del Consejo de Políticas, por el Presidente de la República. Cada director es directamente responsable de cada una de las áreas funcionales principales de las actividades de la CDM: planificación y presupuesto, proyectos, y préstamos.

1.4 El Consejo de Políticas de la CDM se compone de los tres Directores, el Intendente de la Provincia (en el caso en que se incluya a más de una provincia, los intendentes de las provincias afectadas), los Alcaldes de los principales municipios, y un cierto número de representantes de los principales sectores productivos de la economía, la Asociación de Juntas de Vecinos y las Universidades.

1.5 La CDM tendría poder como para:

— hacer préstamos a empresarios privados y municipalidades, con bajas tasas de interés, a través de un fondo rotatorio de préstamos para el desarrollo;

— preparar planes a largo plazo, programas a mediano plazo y presupuestos-programas anuales;

— contratar la construcción de proyectos de desarrollo a la vez con el sector público y con el privado.

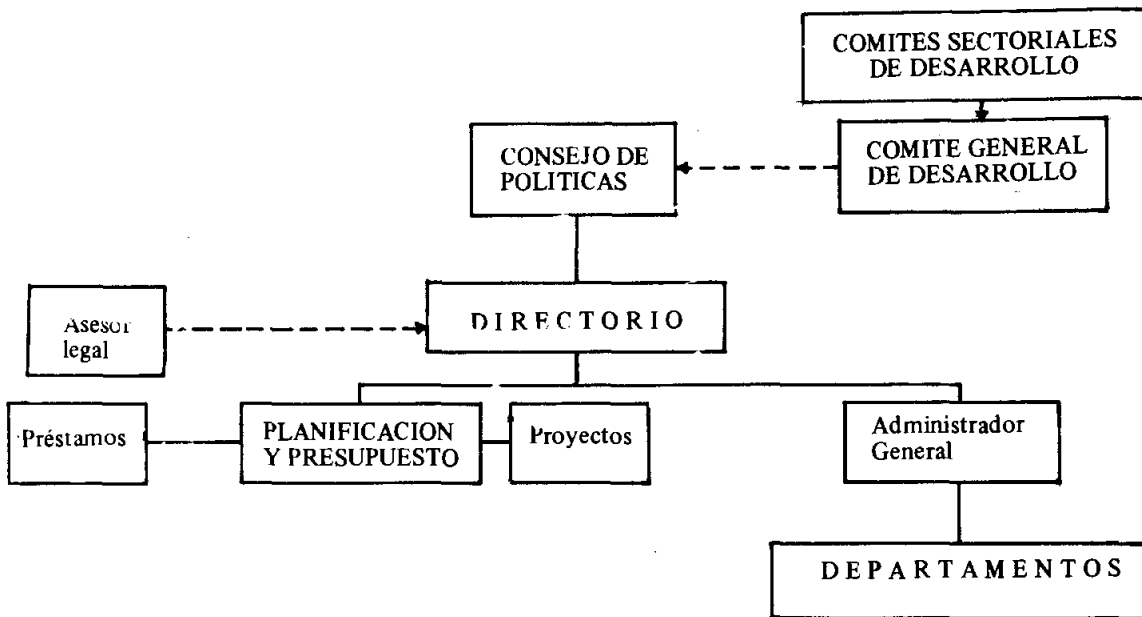
administrar y operar empresas productivas cuando sea necesario o conveniente, tal como una línea de transporte colectivo o una planta de tratamiento de aguas servidas. Estas empresas pueden montarse como corporaciones autónomas

sin fines de lucro, subsidiarias de la CDM.

1.6 El Directorio nombre un Administrador General de la CDM que es directamente responsable ante el Directorio.

Esquema 1

CDM: Estructura



Proceso de planificación (Véase esquema 2)

2.1. Una área de estrategia de desarrollo a largo plazo, 20 a 25 años. Esto serviría como un documento interno de referencia para el propio uso de la CDM.

2.2. Un Programa de Inversiones para el Desarrollo a mediano plazo, 3 a 5 años, junto con un Plano de Desarrollo, mostrando las implicaciones espaciales de las inversiones programadas. Este documento se revisará cada año y será sometido a aprobación conjuntamente con el Presupuesto-Programa.

El Programa de Desarrollo y el Presupuesto-Programa se elaborarán sobre las bases de política que se reciban del Consejo de Políticas. Se les someterá al Consejo de Políticas sólo por la aprobación del Presupuesto-Programa anual.

2.3 El Consejo aprueba el Presupuesto-Programa anual junto con la porción correspondiente del Plano de Desarrollo, lo que se somete a ODEPLAN.

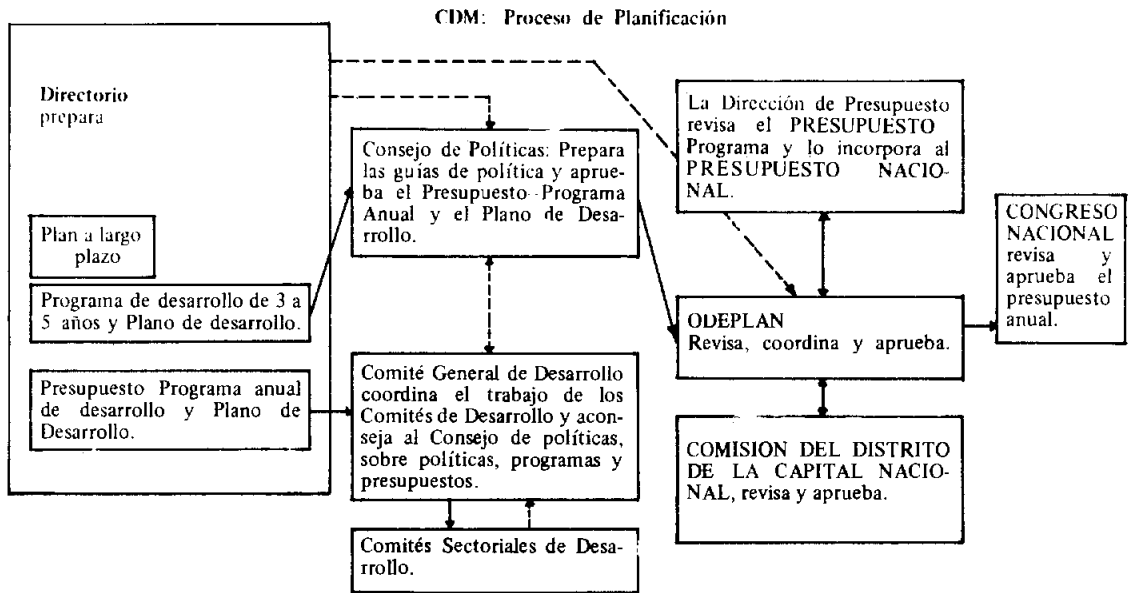
El Presupuesto-Programa estará dividido en dos partes fundamentales: una, **imperativa**, relacionada con la porción del Programa que debe llevar a cabo la CDM; y otra, **indicativa** con las sugerencias a otros Ministerios.

ODEPLAN coordina el Presupuesto-Programa con la Comisión del Distrito de la Capital Nacional y la Dirección de Presupuesto. Cualquier cambio se discutirá con la CDM y debe recibir su aprobación final. El Presupuesto-Programa se incluye entonces como un ítem especial del Presupuesto Nacional y se somete al Congreso. El Congreso sólo puede votar sobre el total de fondos asignados a la CDM, sin entrar a ningún ítem en particular. Los ajustes del Presupuesto-Programa se dejan a la CDM.

Una vez aprobado, la CDM recibe la suma completa de su presupuesto anual a través de la Tesorería. Se aplican los estándares normales de contabilidad pública.

2.4. El Consejo de Políticas pide una rendición de cuentas y una evaluación de funciones sobre bases anuales y cada 4 años.

Esquema 2



3.- Participación.--

Además del tipo normal de coordinación que se requiere entre la CDM, los Ministerios y las Municipalidades, cada sector representado en el Consejo de Políticas (Municipalidades, Juntas de Vecinos y sectores productivos) se montarán comités especiales para considerar el Programa a Mediano Plazo tanto como el Presupuesto-Programa Anual. Estos se organizarán bajo la forma de Comités de Desarrollo. Como cuerpo principal consultor del Consejo de Políticas existirá un Comité General de Desarrollo que incluya a todos los sectores.

4.- Financiamiento.--

Entre las fuentes de recursos para la CDM. se contarían las siguientes:

- 4.1. Fondo de Préstamos para el Desarrollo (rotatorio) -con capitalización inicial.
- 4.2. Presupuesto-Programa Anual (Proveniente del Presupuesto Nacional).
- 4.3. Convenios de préstamos con agencias internacionales.

4.4. Impuesto Especial de Desarrollo como muestra de compromiso local.

4.5. Intereses sobre los préstamos

4.6. Ingresos provenientes de instalaciones y servicios administrados por la CDM.

4.7. Fondos regionales especiales (Por ejemplo, la ley del cobre).

4.8. Fondos especiales Municipales

5.-Nota Especial

La CDM será directamente responsable de proyectos de naturaleza no rutinaria y esporádica. La mantención rutinaria se encargará, como función primordial, a las municipalidades de cada área.

El tope de gastos en cada área no debe aplicarse en forma arbitraria. Las leyes que creen la CDM pueden especificar un cierto porcentaje (por ejemplo, 60 o/o) del total del Presupuesto-Programa de cuya implementación ella sería directamente responsable. Esto sería un proyecto clave; el resto se dejaría a los Ministerios.