

# **SOCIEDAD CHILENA DE PLANIFICACION**

Documento de Congreso N°40

Circulación restringida.

---

Primer Congreso Nacional de Planificación  
Santiago, Chile, 12 al 14 de Junio de 1989.

HACIA UNA NUEVA POLITICA DE PLANIFICACION  
DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Sergio Gonzalez E.

HACIA UNA NUEVA POLITICA DE PLANIFICACION  
DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Sergio González E.

El hecho urbanístico es producto de un hecho socio-económico expresado espacialmente. Tanto la organización del espacio en las áreas rurales como en las zonas urbanas, son en esencia expresiones resultantes del quehacer económico-social del conglomerado humano y su orden y estructura estará condicionada por la estructura económica-social imperante. Esta última existe, y tiene normas y leyes. En estructura económica de carácter liberal, como en EE.UU., Francia, Inglaterra, Suecia, Holanda, existen planes normativos de la ciudad con elevadas exigencias, inclusive como la propiedad estatal o comunal del caso urbano. La ciudad tiene una estructura, un orden, categorías de importancia relativas, en la destinación del espacio.

La ciudad se estructura en barrios, en zonas; el equipamiento comunitario en una escala de servicios; la infraestructura de servicios en: centrales, sub-estaciones, ramales y terminales; la vialidad tiene categorías de calidad y velocidad claramente establecidas, etc.

No es posible entonces pensar en un crecimiento "natural", es decir a la voluntad de la "iniciativa privada" y sentar la tesis de que la infraestructura debe ser provista por el Estado de acuerdo a las tendencias de crecimiento "espontáneo" de esta ciudad así concebida.

No es posible pensar en el barrio y su estructura, en la escala de servicios comunitarios, en la escala de servicios de infraestructura, sin una voluntad colectiva de acción expresada en planes y sus normas. Pensar entonces en un crecimiento basado en lo "natural", implica negar el plan, la planificación; pues no se puede concebir una voluntad de acción sin consenso de opinión. Y si la condición de la tesis es la "iniciativa privada", no puede existir ese plan.

Esta acción sólo podrá ser caótica y desordenada y en vez de un crecimiento organizado, será similar a un crecimiento canceroso.

Lo rural también tiene un orden espacial y no es posible concebir un crecimiento urbano por expansión, sin obrar sobre unidades rurales integrales como espacio, pues al seccionarlas, la parte restante se deteriorará, perderá su coherencia, su equilibrio ecológico y se volverá en contra de la parte de la ciudad que la invade. No se puede actuar como depredadores. (Como en la acción especulativa en la invasión de la periferia urbana) Todo el proceso de ordenación regional tiene una expresión física, de antecedentes planimétricos que reflejan en su orden y distribución una voluntad de planificación espacial. Voluntad que expresa el planificador resumiendo los intereses de la comunidad.

Esta ordenación gráfica, es el elemento complementario indispensable de una ordenación, económica, institucional y sectorial, expresada a nivel de regiones. No sólo es una herramienta, sino un fin y conclusión en sí misma y expresa la voluntad de la comunidad, del quehacer con su entorno inmediato.

## HACIA UNA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

### 1. Criterios fundamentales de definición de micro-regiones

El desarrollo desigual de la estructura urbana o urbano rural en la economía, infraestructura y en especial el equipamiento social, constituyen el reflejo directo de las contradicciones de clases de nuestra sociedad.

La concentración del excedente del producto en los centros urbanos y en especial en las metrópolis, se expresa en desequilibrios que tienden a duplicar la proporción del reparto de este excedente para dichos centros, en relación a una constante de población.

Las metrópolis se convirtieron en los centros característicos de esta estructura piramidal, en que la concentración monopólica del capital se expresa en un aumento progresivo de la concentración de la inversión en términos espaciales (aunque no aumentara la tasa del producto industrial en los últimos años). Se crea también dentro de estas cúspides piramidales, el contraste de los sectores de altos niveles de viviendas, consumos y servicios de tipo comunitario con los sectores marginales que aumentan en forma desproporcionada, atraídos por el espejismo de reivindicaciones que nunca son respondidas. "Santiago concentra no sólo la producción y la capacidad de decisión y gestión, sino además

un enorme caudal de pobreza representado por personas que buscan en la ciudad mejores condiciones de vida y que quedaron incorporadas a la vida urbana desempeñando servicios de bajísima productividad y recibiendo ínfimos ingresos o lisa y llanamente como desempleadas" (ODEPLAN, documento interno. Plan Operativo, 1971).

La mayor parte de las reservas de recursos naturales (suelos agrícolas, pesca, recursos forestales, mineros, etc.) se encuentran localizadas a todo lo largo de nuestro territorio, no existiendo razón alguna para entender una inversión concentrada, si es precisamente en estos recursos en los cuales se basa el futuro desarrollo de una economía al servicio de los trabajadores y no de las clases privilegiadas.

El pretexto del "mayor costo" de inversión en una economía descentralizada no constituye sino el ocultamiento del ahorro de infraestructura de la inversión capitalista en una licalización inspirada en el espejismo del concepto de "costos de oportunidad".

El así llamado "milagro económico" de la exportación de frutícolas, genera un acelerado proceso de desplazamiento a nuevas localización de la población rural en torno a centros de recolección o embalaje (packing) alterando violentamente la estructura de la vivienda rural y el equipamiento social existente. El almacén campesino, la escuela, la capilla, la posta de salud y el retén entre otros servicios, no se desplazaron a los nuevos centros poblados generados por este "milagro", creando nuevas "callampas" o "villas miserias" rurales, que en general son sólo campamentos transitorios o "temporeros", que no sólo carecen de este equipamiento social, y la infraestructura de servicio (agua, luz, etc.), sino que también baja gravemente el nivel de calidad de la vivienda dsminuyendo en resumen la calidad de vida.

La resultante es que a cambio del espejismo de un salario que no excede de los \$25.000 por jornadas agotadoras, se destruye el hogar y la familia y se rompe la estructura de la comunidad rural.

Las políticas de desarrollo de los cortos tres años de la Unidad Popular, postularon una política de descentralización con un insuficiente desarrollo de proposiciones concretas orientadas a lograr un desarrollo regional equilibrado.

Aún se pone énfasis en la "polarización de regiones", en la hipotética capacidad difusora del desarrollo de los "focos" o centros de intercambio y "lugares centrales" de prestación de servicios a través de "flujos" cuyos aspectos cualitativos, como ser: qué tipo de bienes y servicios, su relación con la disponibilidad de recursos locales y el rol económico de la región; qué mecanismos económicos y administrativos regulan estos flujos, etc., no son considerados suficientemente.

En definitiva, en muchos aspectos estas proposiciones no logran superar las limitaciones teóricas e ideológicas tradicionales al subvalorizar los procesos básicos que determinan el flujo de excedentes

hacia los centros urbanos mayores y metropolitanos y que constituyen los mecanismos concretos de estagnamiento o retroceso del desarrollo regional.

El gobierno de la dictadura, siguiendo el modelo de libre mercado, ha pregonado una farisaica "regionalización" que no sólo destruyó la participación popular que conquistaron las grandes masas a través de siglo y medio de lucha y que se estructurara a comienzos del presente, lo que se logró acrisolar entre los años del gobierno del Frente Popular y de la Unidad Popular y que cercenara en forma brutal el golpe Militar de 1973.

La Comuna y su gobierno local, el Parlamento y su papel de generar, revisar y aprobar la dictación de normas y políticas nacionales, fueron reemplazados por: alcaldes designados; Codecos y Coderes (consejos de desarrollo comunal y regional) y una Junta de gobierno instituída como "aparato legislativo". Estos organismos reflejan las decisiones del poder autárquico y unipersonal que es manipulado por un puñado de oligarcas y nuevos ricos, producto de la inmoralidad y falta de transparencia característica de este régimen. Se ha borrado así durante diez y seis años toda posibilidad de expresión o participación nacional del pueblo, en la toma de decisiones de su propio destino histórico.

El actual discurso dictatorial inspirado en la "Doctrina de Chicago", pone énfasis en la "liberalización de la economía", en la "subsidiariedad del Estado", en la "modernización tecnológica y administrativa" para competir en un mercado con las diferenciales de una mano de obra barata (mano de obra del subdesarrollo) que son el sustrato de la pauperización de las grandes masas. (caída del poder adquisitivo a la mitad en los 16 años de dictadura).

El inevitable advenimiento de la Democracia, nos plantea el requerimiento de reconstruir una Política de Desarrollo Planificada, de inversiones descentralizadas y de un auténtico fortalecimiento de las regiones que permitan restituir y desarrollar la economía nacional, borrando el tremendo desequilibrio en el reparto de bienes que hoy afecta a las grandes masas del país. (Seis millones de pobres; el 20% de la población percibe cuatro veces más que el 80% restante; un ejecutivo o un general, tienen una renta de 50 o sesenta veces mayor que el sueldo mínimo recientemente fijado).

Hoy más que nunca es necesario luchar contra la inercia burocrática de organismos estatales que conservan las rémoras del pensamiento empresarial, o contra la supervivencia de ideologías que sustentan este tipo de deformaciones. Esta lucha es tanto más necesaria a nivel de los sectores que operan con proyectos de inversión y físicos, destinados a la distribución del consumo de bienes y servicios especialmente salud, educación, deportes, e infraestructura.

La descentralización de estas inversiones es tan importante como las inversiones en proyectos productivos que tienden a restablecer un equilibrio entre la suma del producto local y el consumo de los bienes y servicios al mismo nivel de localidad.

De otra manera la reversión del excedente a la metrópoli será inevitable, haciendo estéril el esfuerzo de descentralización productora que debería plantear la estrategia del futuro gobierno democrático.

La localización de las inversiones productivas, sociales y de infraestructura, en una estrategia de descentralización, implica la reordenación del espacio territorial, tendiente a crear unidades espaciales básicas que vinculen estas inversiones, en cortes horizontales de interrelación, que eleven cualitativamente su producto por efecto de complementación y de optimización de las características locales de los recursos naturales y del ámbito geográfico. La concepción de estas unidades se fundamente en las siguientes condicionantes y/o determinantes.

a) La identificación de un espacio unitario, con límites geográficos definidos, dentro del cual se producen posibilidades de accesibilidad y comunicación física, que ordene el ecúmen territorial en un sistema de unidades espaciales básicas con existencia vigente o potencial.

Entendemos por ecúmen territorial, las extensiones de nuestra geografía que comprenden las áreas de recursos naturales, tierras con destino agropecuario y forestal, áreas de localización minero extractivas, el litoral y la extensión del mar epicontinental.

b) La valorización de la comunidad que habita la unidad básica, en función función de los intereses que la unifican, creada por las relaciones de contacto productivas y sociales, dentro del ámbito; y por otra parte la experiencia acumulada en su vivencia, que determina un nivel de conciencia actual acerca de la potencialidad y perspectivas de desarrollo local.

La distribución y ordenación existente de la población es un punto de partida importante, pero consideramos que en la concepción de comunidad, la concentración en centros poblados o de población dispersa, sólo constituye una expresión transitoria, herencia de las estructuras sociales pasadas y en consecuencia esencialmente modificables.

c) El conjunto de obras materiales o transformaciones humanas del medio (capital fijo), que constituyen la base de existencia actual de la comunidad y las inversiones productivas y complementarias en desarrollo o proyectadas, que actuarán como elementos reactivadores de la economía y de reordenación del espacio. Por otra parte es un objetivo a cumplir el establecer un equilibrio armónico entre la suma del producto local y el consumo de bienes y servicios, a nivel de la misma localidad, creando y fortaleciendo los requerimientos de la comunidad en la medida de su desarrollo en lo productivo.

Algunos servicios tendrán un carácter de especialización estructurada como "servicios de escala", a niveles más amplios que la UTB permitiendo la eficiencia y especialización requeridos. Estos servicios deberán considerarse como sistemas con relativa autonomía en especial salud y educación.

d) La creación de una capacidad efectiva de gestión local. La participación y fortalecimiento de las estructuras locales de gestión (consejos locales de planificación) integrados por los organismos de empresa, comités de administración de las entidades básicas del agro, sindicales y organismos de base.

Estas estructuras locales de gestión, se crean a nivel de las vinculaciones e interdependencias en el proceso activo de participación en el plan de desarrollo económico y social de la localidad, estructuras que permitan lograr la participación real, dentro de un sistema de descentralismo democrático, en que la propia participación eleva los niveles de conciencia de la comunidad.

Los comités locales de planificación no se limitarán en número y se constituirán en función de las relaciones de las entidades productivas y de servicio vigentes, hasta encontrar a través de su gestión y de la planificación económica y física central, la justa estructuración del ámbito en que actúan, para que en un proceso de aproximaciones sucesivas, se rectifique la identificación de cada UTB.

e) Por último establecemos que la UTB, constituye dentro del marco definido una entidad territorial básica que implica como factor determinante una voluntad de creación asentada en los recursos naturales y las condiciones materiales y sociales existentes y en desarrollo y el nuevo nivel de conciencia que implica la evolución de la capacidad de gestión de la comunidad que la habita y su comprensión de la interrelación de estas unidades como sistemas económico-espaciales a nivel de región y de la nación.

2. Proposición de un marco operativo tentativo.

Por lo expuesto anteriormente, es que proponemos en una primera etapa de las aproximaciones sucesivas, establecer un marco teórico basado en los fundamentos enumerados como un sistema tentativo sobre el cual definiríamos un número de unidades pilotos a corto plazo a las que denominaremos provisoriamente "micro-regiones", las que sólo en un proceso de constatación real y dentro del desarrollo histórico, se irán definiendo progresivamente como una estructura estable del ámbito de cada UTB y su articulación como un sistema regional y nacional.

3. Proposición de prioridades de inversión a nivel de sistemas micro-regionales.

Atendiendo a los criterios generales enunciados y a los proyectos de inversión existentes o en primeras etapas de ejecución referidos a ámbitos micro-regionales de características relativamente homogéneas, hemos definido tentativamente un conjunto de micro-regiones, en torno a las cuales serán desarrollados los planes pilotos de desarrollo regional enunciados, que permitirán evaluar una metodología concreta, a través de una experiencia real.

METODOLOGIA Y VARIABLES A UTILIZAR EN LA DELIMITACION Y FUNCIONALIDAD DE LAS UTB

1. Marco Territorial Ecológico

1.1 Recursos Naturales

- 1.1.1 Tipo a.- Agrícola
  - b.- Mineral
  - c.- Subsuelo

1.1.2 Calidad

1.1.3 Volumen

1.1.4 Grado de continuidad del ecumen (puntuales, enclaves, continuos).

1.2 Recursos Humanos

1.2.1 Participación económica, Pobl. económica activa por sectores, etc.

1.2.2 Análisis demográfico. Flujos demográficos, etc.

1.2.3 Distribución espacial de la población.

1.3 Infraestructura económica y vial (como elementos "correctivo").

2. Funcionalidad y Base Económica:

2.1 Interrelaciones entre Actividades Productivas (Grado de integración)

2.1.1 Capital fijo existente

a. Capacidad instalada

b. Grado de eficiencia de uso (y reserva de eficiencia como economía de recursos de inversión)

2.1.2. Relaciones de Producción (Grado de control de la producción y de excedentes).

2.1.3 Sistemas de Comercialización (Flujos y excedentes -destino de la Producción Social y Regional).

2.1.4 Sistema de Captación de excedentes, fuentes regionales de ahorro (para uso exclusivo de la región).

2.1.5. Producción Regional: Material

a. Consumo interno

b. Exportación

c. Importación

2.1.6 Producción Regional: Servicios (Economía de Escala en Servicios).

a. Consumo interno

b. Exportación

c. Importación

2.1.7 Relaciones entre Importación y Exportación en función del hipotético rol económico de la UTB o micro-región.

2.2 Implementación de la región y reordenamiento del espacio actual.

2.2.1 Inversiones directamente productivas.

2.2.2 Inversiones complementarias.

3. Escala de Producción de Servicios:

Descentralización funcional de los servicios.

3.1 Estructura de servicios existentes y sus escalas de producción.

3.2 Estructura óptima de servicios y sus escalas de producción.

4. Capacidad de gestión local

4.1 Movilización de los Recursos Humanos y Políticos.

- a. Grado de desarrollo y movilización de las organizaciones de masas, su potencialidad en relación al desarrollo micro-regional.
- b. Organización de "Consejos locales de Planificación" y "Consejos Regionales de Planificación".

4.2 Grado de desarrollo de los organismos estatales regionalizados.

- a. Coordinación
- b. Capacidad de dirección técnica.

Nota Final

La mayor parte de las ideas expuestas, en especial la concepción de las U.T.B. fueron elaboradas en colaboración con los arquitectos Holger Egunfeld (prematadamente desaparecido) y Pedro Fiori, en el Subdepartamento de Planificación Física de la Gerencia de Inversiones de la CORFO, durante los primeros meses del año 1973 en el Gobierno Popular del Presidente Salvador Allende. Las transcribo, conservando en gran parte su primera redacción, pues pienso que aún tienen trascendencia. Muchos de los párrafos que se intercalaron en ese entonces, en especial la de la creación de auténticos organismos de participación regional y local, que deberán constituir los futuros cimientos de una sociedad democrática.

LISTADO TENTATIVO DE MICROREGIONES Y/O  
ESQUEMAS PASE (DE NORTE A SUR)

1. CHUQUICAMATA, CALAMA, EL ABRA (Nuevo)  
(Recuperación Valle Agrícola del Río Loa)
2. HUASCO, FREIRE, VALLENAR.
3. VALLE ACONCAGUA:
  - a. - Río Blanco
  - Los Andes
  - Curimón, San Felipe
  - b. - Panquehue
  - Catemun, Chagres
  - Llay-Llay
4. - Polpaico
- Bato, Lampa, Caleu
5. COLCURA, LOTA, CORONEL - PURCHOCO - SCHWAGER, EL ESCUADRON  
(Laguna La Posada)
- LARAQUETE, PINARES
- ARAUCO, CARAMPANGUE, RAMADILLAS (Curanilahue)
- SANTA JUANA, SAN EUGENIO, LA LAJA
6. CAUTIN: Las siguientes áreas pre-definidas:
  - PUERTO SAAVEDRA, CARAHUE, NUEVA IMPERIAL - TEMUCO
  - VILCUN
  - TPÑTEM
  - FREIRE (Poniente) PITRUFQUEN, GORBEA - LONCOCHE, FREIRE (Oriente), CUNCO
  - VILLARRICA (PUCON)
7. COMBINADO PANGUIPULLI
8. CHILOE:
  - ANCUD
  - QUEMCHI
  - CASTRO, ACHAO, DALCAHUE, RILAN
  - CHONCHI, TARAHUIN, NATRI, QUILEN, HULLINCO, CUCAO
  - PUQUEDON
  - CHAITEN, FUTALEUFU, PALENA
  - QUELLON, COMPU, HUILDAD