

SOCIEDAD CHILENA DE PLANIFICACION

Documento de Congreso N°20

Circulación restringida.

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

PLANIFICACION URBANA Y RURAL EN EL MARCO REGIONAL.
PROBLEMAS DE PLANIFICACION Y GOBIERNO EN DEMOCRACIA.

Moisés Bedrack

PLANIFICACION URBANA Y RURAL EN EL MARCO REGIONAL.
PROBLEMAS DE PLANIFICACION Y GOBIERNO EN DEMOCRACIA.

Moisés Bedrack

A. RESEÑA HISTORICA.

1. La Regionalización en Chile hasta la Administración Ibáñez.

Hasta 1952 el concepto de región tenía en Chile un alcance operativo para algunas empresas y servicios. Los Ferrocarriles del Estado, ENDESA, el Servicio de Correos y Telégrafos y otras, manejaban diferentes espacios territoriales que les eran funcionales a los efectos de la administración y prestaciones propios de su sector.

En 1953, al inicio de la Administración Ibáñez, se incorpora a la Ley General de Construcciones y Urbanización (DFL 224, D.O. 5/8/53), la regionalización con fines de planeamiento.

Esta legislación de 1953 cobra gran importancia con el reconocimiento de los planes intercomunales y planes regionales. Los primeros constituyeron un cambio cualitativo respecto de los planos reguladores tradicionales, cuyo ámbito de aplicación no podía sobrepasar los límites urbanos según el DFL 345 de 1931. Los planes intercomunales por el contrario, reconocieron las complejidades edilicias de comunas fronterizas cuya planificación históricamente prescindía de los hechos urbanos que acontecían en la faja limitrofe. De este modo, los planes intercomunales superaron la barrera generada por la "comuna autónoma", especialmente cuando subsistían criterios divergentes sobre la conveniencia de armonizar, por ejemplo, la red vial de un macro espacio o los criterios de uso de suelo compatible entre una comuna y la vecina.

Por su parte, los planes regionales de desarrollo urbano constituyeron, en ese entonces, una exigencia para observar el comportamiento de la intercomuna dentro del territorio regional en su conjunto. Ello representó la primera aparición del área rural como actor insoslayable en el proceso de planificación. A modo de anécdota, se recuerda que una vez terminado el Plan Intercomunal de Santiago no pudo someterse a aprobación por el retraso en que la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y Transporte tenía el proyecto de regionalización del país. Esta situación se salvó con la confección del Plan Microregional de Santiago, toda vez que los borradores avanzados del estudio señalaban a Santiago y Valparaíso como una sola región con las dos ciudades señaladas como cabeceras microregionales. El Plan Intercomunal y el Microregional de Santiago se aprobaron por D. S. N° 2387 de Diciembre de 1960, del MOPT. El Plan Intercomunal de Valparaíso se aprobaría en Enero de 1964 y el de Concepción un tiempo después.

En resumen, la Administración Ibañez legaría al proceso de planificación en Chile, los siguientes aportes:

- i. Institucionalizar jurídicamente los planes intercomunales, los planes regionales y la división regional del país "con fines de planeamiento".
- ii. Los efectos prácticos de los planes regionales no tuvieron un alcance mayor que establecer el precedente de asignar roles a áreas rurales y centros menores que funcionalmente se articulaban en el desarrollo metropolitano de Santiago y Valparaíso.
- iii. Por otra parte, los planes del Ministerio de Obras Públicas tuvieron las 10 regiones identificadas como marco de referencia para la asignación de recursos, talvés la primera experiencia de una visión global en la priorización de inversiones, en el sector.
- iv. Ejecutar y aprobar los planes intercomunales de Santiago y Valparaíso y los planes de las microregiones IVb y IVa, respectivamente.

2. El Plan Decenal de Desarrollo de la Administración Alessandri.

La ideología de esta Administración no era proclive a la planificación, pero la necesidad de créditos externos para la reconstrucción por el sismo de 1960 la obligaron a formular un plan decenal de desarrollo (1960-1970), explicitando políticas, planes y programas. El departamento de estudios de la CORFO pasa a ser el centro responsable del plan y, con el tiempo, sería la semilla para la oficina nacional de planificación.

El aporte a la planificación que se le debe reconocer a este período no es de la Administración misma, sino del grupo de planificadores de CORFO (Alvaro Marfán, Julio Melnick, José Piñera, Ricardo Garcia) que siguieron el impulso progresivo despertado en 1952 y añadieron su rigor técnico y científico.

3. El Plan Regional de Desarrollo de la Administración Frei.

En 1966, a la oficina de estudios de CORFO se le asignaron funciones de planificación nacional y en 1967 una ley orgánica instituye la Oficina Nacional de Planificación. ODEPLAN, bajo la dirección de Aguirre Tupper pasará a ser el centro de orientación principal en materia de correspondencia entre el espacio físico territorial, su funcionalidad, sus recursos naturales y humanos y las alternativas de asignación de recursos financieros. A 22 años de la creación de ODEPLAN, se puede afirmar que ha mostrado avances y retrocesos pero que, al advenimiento de la democracia, volverá a ser un artífice para reconstruir una planificación participativa y no elitista.

La concepción espacial que ODEPLAN pone en vigencia en 1967 sobre la estructura regional, tuvo como base la versión francesa de la teoría de los polos de desarrollo. Cada una de las regiones aparece comandada por un polo de desarrollo, secundada por uno o más focos y, todo ello, articulado dentro del espacio territorial restante que se suponía debía recibir la "difusión" del desarrollo. Las inversiones se propiciaban exclusivamente en los polos y focos, lo cual fortalecía sus economías internas y lejos de ayudar a su área dependiente solo concurría a debilitarla más, tanto por el efecto de éxodo de población como por una dependencia creciente de sus servicios.

Hay varias razones que explican, a pesar de todo, lo importante que fué en Chile esta formulación. En efecto, si el desarrollo es un proceso progresivo en el tiempo y selectivo en el espacio, ello obliga a elegir el lugar del territorio y la oportunidad en que se dará comienzo a la acción.

De esta se supone una expectativa en la fase de partida del desarrollo y que luego aquel se extendería, se difundiría geográficamente y se generalizaría en toda la población circundante a partir del polo. Fué así como se asignaron roles y funciones específicas a los polos, focos y áreas de desarrollo dentro de cada región. A modo de ejemplo, la Región II la distribución operó de la siguiente manera:

Polo: Antofagasta, puerto de embarque de cobre y salitre.
 Foco: Calama, extracción y producción de cobre
 Foco: Tocopilla, servicios a la minería

De acuerdo con esta especialización, en Antofagasta se instala una manufactura de cobre, se planifica una planta elaboradora de cemento, se racionaliza la actividad portuaria internacional para las mercaderías en tránsito a Bolivia y Paraguay.

En Calama se proyectan las posibilidades forestales y agrícola del valle del río Loa, Quillagua en particular.

En Tocopilla no ocurre nada y, al decir de su alcalde en 1968 "se ha planificado un estadio regional, un matadero regional y ambos se localizan en Antofagasta. Solo falta un cementerio regional y nos vamos a morir a Antofagasta".

Con este ejemplo se confirma el aserto de que el desarrollo exclusivo de un polo no es complementario al desarrollo de su región, sino en general, antagónico.

El efecto multiplicador de la riqueza y del bienestar a partir de un polo tiene viejas y profundas raíces. Es en virtud de este mismo postulado que se creyó, antaño y hogaño, que los patrones eran necesarios para dar trabajo a los obreros, que las ciudades servían para difundir el progreso en el campo y, que hacían falta los fuertes para desarrollar a los débiles.

Todo el justificativo de la colonización está en esta falsa imagen y su expresión macro es que se necesitan países desarrollados para desarrollar a los no desarrollados.

Un mérito indiscutible de la Administración Frei, fué la creación en 1966 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Dentro de éste, la Dirección de Planificación de Desarrollo Urbano impulsa vigorosas acciones para establecer políticas y técnicas de planificación física en concordancia con la estructura regional acordada por ODEPLAN.

Con la asistencia técnica de A.I.D. se inicia en 1966, por primera vez en América Latina, estudios preinversionales de desarrollo urbano y regional. Durante 5 años la D.P.D.U. a través de firmas consultoras privadas lleva a cabo 26 estudios de preinversión de los principales ciudades y microregiones chilenas. Estos conducían, luego de un diagnóstico físico, social y económico, a establecer programas de viviendas y equipamiento dentro de un contexto desarrollista.

Estas nuevas políticas de desarrollo urbano, la programación de viviendas y equipamiento social en contacto con las Municipalidades y con dirigentes de las organizaciones comunitarias, la nueva política regional y los estudios de preinversión, apuntan a una imagen de gobierno particularmente innovador y modernizador.

4. La Estrategia de Desarrollo Espacial de la Administración Allende.

A partir del 4 de noviembre de 1970, el gobierno empieza a aplicar su programa de transformaciones estructurales que efecta las relaciones de propiedad en las industrias estratégicas, el aparato financiero, el comercio exterior e interior y el latifundio; la nacionalización del cobre, fuera de toda duda, se aprecia como un acto de soberanía relevante.

Si la Administración Allende lleva a la práctica estas reformas, sobre la estructura de la propiedad, era dable esperar también cambios cualitativos en el diseño de estrategias nuevas de desarrollo global y espacial, aunque no necesariamente simultáneas, pero si debidamente articuladas en el tiempo. Gonzalo Martner como Ministro-Director de ODEPLAN asume con firmeza este desafío.

A comienzos de 1971, la Dirección de Planificación de Desarrollo Urbano y ODEPLAN suscriben un convenio de coordinación a fin de establecer criterios únicos para la localización de inversiones. Los programadores urbanos que la D.P.D.U. mantiene en todas las provincias pasan a tener asiento en las oficinas regionales de Planificación (ORPLAN), su esfera de acción pasa a comprender todas las inversiones que de algún modo afectan al manejo territorial urbano y, con la debida audiencia de la unidad de planificación sectorial respectiva, realizan las primeras incursiones en el área rural.

Durante 1971, la D.P.D.U. inicia el Estudio del Sistema Regional de Centros Poblados, para contraponer la tesis de "áreas integradas de desarrollo" a la de "polos y focos de desarrollo" vigente hasta 1970. El valioso material producido por el diagnóstico que, en cada región y provincia, realizaron los programadores urbanos en conjunto con los ORPLANES, distaba de ser satisfactorios por la ausencia de una política nacional espacial.

Una redefinición ulterior de los objetivos como también los niveles de avance en la estructuración del sistema nacional de planificación, indujeron a la formación de un amplio equipo de trabajo que, durante 1972, diseñara una "estrategia del desarrollo espacial de largo plazo". Integraron este equipo representantes de ODEPLAN, D.P.D.U., CEPLA, FNUD, MOPT, IREN, CORFO, CEUR y otros.

El plan de acción contempló amplia difusión y discusión nacional de sus contenidos. Las organizaciones de base, los entes intermedios y las instituciones públicas debían pronunciarse sobre sus propuestas para luego acordar su aplicación como un compromiso social y nacional.

El golpe militar de Septiembre de 1973 sorprendió a este proceso en la fase de discusión del documento base.

Estas notas solo enunciarán algunos de sus contenidos, ya que Gonzalo Martner, Sergio Aranda, Gustavo Silva y otros de sus principales inspiradores, están en condiciones de explicitarlos con más autoridad:

- i. La estructura espacial de la economía: las deformaciones espaciales, los intentos de política regional, características de un nuevo enfoque espacial;
- ii. El proceso de desconcentración: los desequilibrios regionales, expresión espacial de la desconcentración, bases económicas para el proceso de desconcentración en la etapa de transición;
- iii. Planificación del desarrollo espacial: el papel de la estrategia de desarrollo espacial, relaciones de la planificación regional con la nacional, estructura espacial propuesta a nivel nacional;
- iv. Implementación sectorial del desarrollo espacial: estrategia espacial del sector agropecuario y del sector industrial;
- v. El sistema regional de centros poblados en la estrategia espacial: condicionantes geomorfológicos, de los recursos naturales, de la infraestructura productiva y de los asentamientos humanos en la funcionalidad de la estructura, definición de los niveles de centros poblados;
- vi. Cambios en la estructura ocupacional regional: dimensionamiento poblacional a largo plazo, cambios en la estructura ocupacional regional sectorial de acuerdo a la estrategia planteada, balance de la fuerza de trabajo, nivel de ingreso provincial;
- vii. Fases en la estrategia espacial: sector agropecuario, industrial y de apoyo,
- viii. Formas de participación popular: de las organizaciones de base territorial, de las organizaciones sindicales, empresariales, profesionales y gremiales.

Esta estrategia de desarrollo espacial no alcanzó a tener una sanción legal. Fué reconocida por el gobierno y los partidos que lo sustentaban y estaba en pleno desarrollo su discusión por los trabajadores a lo largo de todo el territorio nacional. Se cumplía de este modo uno de los postulados programáticos de participación popular en el desarrollo nacional.

El golpe militar detuvo un proceso democrático de planificación, ejemplar en América Latina y que es imperativo retomar y avanzar dentro de la realidad objetiva del presente.

5. La Estructura Regional en la Administración Militar.

La regionalización adoptada por esta Administración es semejante, en lo sustantivo, a las propuestas por las dos Administraciones anteriores y, en particular con la establecida por la de Allende. Salvo la jurisdicción de Atacama y Coquimbo, así como la incorporación del puerto de San Antonio a la V Región Valparaíso, que a partir del terremoto de 1985 se desestimó y ha vuelto a operar articuladamente con la región metropolitana.

Para la dictadura militar no fué difícil imponer el gobierno regional. Ello no es un mérito, pero se debe reconocer que el proceso democrático de modificar la división político-administrativa que rigió al país casi por 50 años, habría sido una tarea compleja pero auténtica.

La regionalización imperante, si bien formal, es un hecho cierto y hay consenso que en democracia, ella no debiera modificarse.

Por el contrario, son muchos los que piensan que a partir de esta estructura administrativa, un esqueleto que se ha generado en aproximaciones sucesivas desde 1953, se la debe modelar con músculos y buenas carnes, tales como la participación de trabajadores y empresarios, descentralización real en la administración de los recursos regionales y formas auténticas de representación de todos los estratos sociales territoriales y productivos.

También hay concordancia respecto de la actual política de desarrollo urbano. De bueno tiene la descripción clara y precisa de los elementos gráficos y escritos que debe contener la Planificación Urbana Comunal. Pero los vacíos que acusa la retratan como una regla formal que permite a los alcaldes atender los requerimientos edilicios de la ciudad y desprenderse de toda obligación respecto de proyectos y obras en las localidades menores, con lo cual el área rural queda en el desamparo más absoluto respecto de sus necesidades prioritarias de servicios, infraestructura, equipamiento y vivienda.

Del mismo modo, toda regla, por buena que sea, termina históricamente siendo mala, por ser única y absoluta. Con la misma vara no se puede medir Monte Patria con Coquimbo, ni Malloa con Talca, ni Cabrero con Temuco. Ni menos Freirina con Puerto Natales, los que siendo de un tamaño demográfico semejante, funcionan bajo condiciones geográficas totalmente contrapuestas.

B. LA PLANIFICACION URBANA Y RURAL EN DEMOCRACIA.

Lo más novedoso que se podría decir sobre este tema es que talvés no muestre nada que no haya sido alguna vez conocido: la realidad objetiva actual y las experiencias discutidas y/o probadas en momentos históricos anteriores.

El problema radica en una articulación inteligente del presente con el pasado para que, con los mecanismos participativos de la democracia, nos aproximemos a las mejores posibilidades futuras o a las opciones de desarrollo urbano y rural más eficientes.

6. El marco regional. La regionalización vigente no es mejor ni peor que las conocidas en 1967 y 1972 y, si algunos ajustes fueran pertinentes, ellos no son relevantes en comparación al hecho cierto de su actual implementación administrativa.
7. La política urbana regional. Se debe modificar la política vigente, la que conlleva a acentuar el fenómeno de concentración y polarización en torno a las ciudades mayores de la región y en sus provincias, mientras que los centros intermedios y menores muestran una presencia modesta. Esta característica significa que la gama de recursos disponibles en los centros menores, o sea aquellos poblamientos del área rural, son reducidas a límites de gran insuficiencia. Excluyendo ciertos bienes y servicios de nivel elemental y de presencia más difundida, su provisión a nivel de cierta jerarquía, tiende, en los países de economía capitalista y dependiente, a una mayor concentración, determinando con ello una funcionalidad del territorio muy desequilibrada y con profunda diferencia intra e interregionales.

Cambiar esta situación lleva a una nueva organización territorial para los centros poblados, estructurados como sistemas y definidos ya no como una dispersión de centros de distintos tamaños poblacionales, localizados en un territorio dado, sino como un conjunto de centros jerarquizados y relacionados funcionalmente entre sí, con características de complementación y especialización cuya interdependencia es intensa y fluida.

La proposición de estructurar las regiones en "sistemas de centros poblados", se basa en tres premisas:

- i. Las acciones que se deriven de cualquier estrategia de desarrollo tienen repercusión en todo el conjunto urbano rural de la región;
- ii. El desarrollo regional contiene acciones areales más que puntuales;
- iii. La posibilidades de cambio que ofrece el actual sistema urbano son coherentes con objetivos de desarrollo regional que contengan variaciones dialécticas, referidas al uso intensivo de capital y alta tecnología, respecto al uso intensivo de mano de obra y tecnología tradicional, según la variedad del nivel del centro poblado. Las actividades productivas y de servicios no deben dejar de ser motoras; la evaluación técnica puede ir más allá de la rentabilidad y asumir el precio del desarrollo regional.

Esta concepción lleva a acuñar una nueva política, ya no de desarrollo urbano, por inducir la discriminación del componente rural, sino una del tipo de sistema urbano regional.

Sus objetivos, en forma gruesa, podrían ser:

- a. Integración de las relaciones socio-económicas que se dan dentro de las áreas metropolitanas, de las intercomunales y las urbano comunal, así como entre estas áreas y el resto del territorio;
- b. Disminución de los desequilibrios regionales;
- c. Participación de toda la población y de los recursos existentes de las regiones, en el proceso de planificación del desarrollo;
- d. Aminorar los efectos negativos ambientales, incrementar la eficiencia del sistema de transporte y las comunicaciones;
- e. Modificar la administración del los sistema urbano regionales con una activa incorporación de las organizaciones territoriales de base.

La política de desarrollo urbano, concebida en términos de un sistema urbano regional puede, si no modificar sustancialmente, al menos influir positivamente en los siguientes componentes del desarrollo:

- i. La economía local que hoy se advierte como multipuntual, de escasa integración e interdependencia interna y de bajo dinamismo, se puede transformar en un plan de inversiones altamente integrado, con una estructura de economía local y regional dinámica y de crecimiento autosostenido;
- ii. La expresión espacial del sistema urbano regional consistirá en unidades, localidades y poblados con características de especialización y complementación, cuyas interacciones de comunicaciones y transporte sean fluidas, se den a través de ejes gravitacionales o corredores de desarrollo más dinámicos;
- iii. La organización de los sistemas urbano regionales, a partir de las condiciones enumeradas, puede adquirir un sentido operativo cuando esta llegue a convertirse en una matriz de localización de inversiones para los ministerios, servicios y empresas públicas y privadas, las que no quedarían libradas al espontaneísmo sectorial, sin un contexto de referencias regional y nacional.

8. La planificación como herramienta de gobierno: ideas para los primeros pasos, en el ámbito urbano regional.

Los años de dictadura han empobrecido al 60% de la población chilena. De entre ella, las agrupaciones de base territorial y las de base laboral o sindical muestran los signos más agudos de calidad de vida y subsistencia.

Problema 1 de planificación y gobierno:
Calidad de vida de pobladores urbanos y rurales.

Una legislación laboral que permita que el salario resuelva las necesidades básicas de la familia trabajadora. La elevación de la calidad de vida de los pobladores urbanos y rurales pasa por la democratización de las juntas de vecinos y la capacidad para un diagnóstico de su entorno físico en cuanto a urbanización, equipamiento y vivienda.

Los profesionales han perdido su identidad gremial, ya que la colegiatura dejó de ser obligatoria y los aranceles se les consideró monopólicos. Los arquitectos, ingenieros, geógrafos y científicos sociales que intervienen en la planificación urbana, son objeto de una grave explotación por las Municipalidades y Ministerios que contratan los proyectos.

**Problema 2 de planificación y gobierno:
Los profesionales.**

Restituir a los Colegios profesionales sus dignidades y aranceles. Las consultoras privadas deben continuar aportando sus experiencias y el Estado debe reasumir su rol por medio de un proyecto político y social en que ODEPLAN vuelva a pensar en la planificación como una herramienta de gobierno.

La calidad del medio ambiente se ha deteriorado sistemáticamente en el territorio. El "smog" de Santiago, la chimenea de ENAMI en Ventanas, la chimenea de CODELCO en Coya, Cemento Melón en La Calera, la celulosa en Constitución y Bio Bio, los residuos industriales vaciados en los principales ríos del país, la horticultura de Maipú regada con el Zanjón de la Aguada, el vertedero de residuos en Lo Errázuriz, son algunos antiguos hechos urbanos y rurales. Otros son más recientes y hay varios proyectos en curso, como la concesión de una explotación minera que afectará al Parque Nacional del que forma parte el Lago Chungará, los que podrán acentuar más el deterioro ambiental, algunos con pérdidas irreversibles.

**Problema 3 de planificación y gobierno:
El medio ambiente.**

Un inventario urgente de los focos contaminantes en el territorio, actuales y en proyectos, priorizar la magnitud de su impacto a fin de señalar la acción correctiva parcial o total. Especial importancia se deberá otorgar a los Parques Nacionales, la Isla de Pascua en lugar preferente, los Santuarios de la Naturaleza, los monumentos nacionales, los centros urbanos y los suelos agrícolas.

El recurso de suelo urbano, el rol estatal en la construcción de viviendas, de infraestructura productiva y sanitaria, la industria y empresas de construcción, han sufrido modificaciones en sus lineamientos históricos que aminoran su eficiencia. Muchas ciudades se han desarticulado en su funcionalidad por la acción del libre mercado de la tierra. Familias con hijos casados y parientes conviven en una mediagua, presentando en la actualidad un peligroso hacinamiento que provocará tomas indiscriminadas al advenimiento en la democracia. Los deudores hipotecarios esperan con angustia una solución justa que aleje el fantasma del despojo. El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo debe reasumir su rol planificador y programador del sector, así como el de Obras Públicas y el de Transporte, deben superar las obras puntuales y ser copartícipes de planes integrales para el desarrollo regional. Debe hacerse explícita la política de transporte ferroviario y de transporte terrestre masivo de pasajeros urbanos y rurales. La diversificación de materiales de construcción debe privilegiar los recursos regionales y el país exige una explicación de las tasas preferenciales a materiales importados.

**Problema 4 de planificación y gobierno:
El hacinamiento habitacional.**

Un catastro de suelo urbano disponible para planes habitacionales y de equipamiento. Reanudación de los planes de renovación urbana a partir de las experiencias de la CORMU entre 1968 y 1973.

Planes de emergencia habitacional para los sin casa y paralización inmediata del desalojo de los deudores hipotecarios. Investigación en laboratorios universitarios y privados de materiales alternativos y sistemas constructivos de bajo costo, según particularidades regionales. Plan de transporte terrestre para las ciudades de más de 100.000 habitantes en la óptica de descontaminación y eficiencia en el transporte de carga y pasajeros. Completar la red de metro en Santiago y avanzar los estudios de transporte rápido interurbano en ciudades de más de 300.000 habitantes.

En una perspectiva de largo plazo, estudiar las ventajas comparativas de centralizar y regionalizar, en un Ministerio de la Construcción, la gestión normalizadora y de programación del sector.