

# los estudios urbano regionales como tarea actual

**MIGUEL VILLA**

El texto que aquí se reproduce corresponde a la clase inicial del curso de Estudios y Planificación Urbano-Regionales. (Abril de 1972).

*El Marco en que se inscriben los Estudios y la Planificación Urbano-Regionales.*

Hacia fines del decenio de 1950 los países de América Latina comienzan a manifestar síntomas claros de agotamiento de las posibilidades del proceso conocido como sustitución de importaciones<sup>1</sup>. Este proceso tuvo su origen en las alteraciones provocadas por la crisis mundial del mercado capitalista experimentada en 1929. A tal crisis sucedió la Segunda Guerra Mundial que encontró a algunas de las naciones latinoamericanas con una fuerte acumulación de divisas procedentes de la ampliación de su sector primario exportador. Paralelamente, esos países promovieron políticas de defensa de sus mercados gestando las condiciones necesarias para consolidar la sustitución de importaciones. Este proceso alcanzó su máxima expresión con el inicio de la producción de bienes de capital. Sin embargo, a mediados de la década de 1950 fue posible advertir, con creciente evidencia, que los estímulos internos tendían a decrecer como resultado de las restricciones del mercado. Tales restricciones procedían del uso de una tecnología industrial importada, fuertemente intensiva en el uso de capital, pero limitada en cuanto a las potencialidades de absorción de mano de obra. Esta circunstancia, unida al creciente incremento demográfico, marginaba a importantes contingentes de población del proceso productivo. La naturaleza del sistema económico tendía a favorecer a segmentos reducidos de la sociedad latinoamericana consolidando un patrón claramente regresivo de distribución de la renta. Aún cuando se promovieron reformas, tendientes a alterar ese patrón, el sistema no parecía permitir mayores avances. Así fue como se incentivó el rol inversionista del Estado, aún bajo regímenes políticos de clara orientación liberal, se promovieron reformas agrarias y algunos cambios en el sistema de impuestos. Sin embargo, no se han reorganizado en la dirección esperada el sistema social ni el sistema político. De ahí que la "sociedad tradicional" haya sido transformada en gran medida en su faz económica, pero los grupos sociales tradicionales -a pesar de haberse visto obligados a establecer un sistema complejo de alianzas con nuevos grupos sociales- no hayan perdido el control de la sociedad<sup>2</sup>.

Es justamente durante la década de 1950 que co-

bran fuerza los esquemas “desarrollistas” en América Latina. Ante la comprensión de algunas de las características inherentes al subdesarrollo, se intenta promover una serie de políticas que estimulen el ahorro y la inversión. Bajo este marco comienzan a surgir organismos destinados a la “planificación” económica. Más tarde se advierte que tal “planificación” ha de tomar en cuenta las condicionantes sociales del proceso económico y se evidencia que ellas son relevantes en todo orden de “cambios”. Es así como se desarrollan esfuerzos para la definición de estrategias y políticas globales.

En Chile, estos intentos se hacen claros con el Plan Decenal elaborado por CORFO en 1960. Aún cuando los estudios realizados pudieran criticarse desde diversos aspectos, ha sido posible constatar que tal plan no dio los resultados esperados en términos de ampliación real del mercado interno y que, por el contrario, el sistema perseveró en su tendencia concentradora. En efecto, en 1970 se anotan ciertos indicadores que evidencian el alto grado de monopolización y dependencia de la economía chilena. Sólo 284 empresas controlaban la totalidad de los sectores de la actividad económica y apenas el 17 o/o de las sociedades anónimas concentraban el 78 o/o de los activos totales de ellas<sup>3</sup>, mientras que los 10 mayores accionistas de las 161 sociedades anónimas más poderosas de Chile, sin incluir bancos ni compañías de seguros, controlaban más del 90 o/o del capital en acciones. En el comercio mayorista, menos del 1 o/o de las empresas alcanzaba cerca del 30 o/o de las ventas totales y en la banca nacional privada, tres instituciones se apropiaban del 53,1 o/o de las utilidades, en tanto que apenas el 0,4 o/o de los deudores disponía de casi el 30 o/o del crédito. Por otra parte, no menos del 20 o/o del total de los ingresos corrientes de divisas del país se escapaba de Chile por concepto de rentas al capital extranjero. En tanto, los compromisos de pago por amortización e intereses de la deuda externa se elevaron a más de US\$ 1.400.000.000 sólo para el sexenio 1971-76. Paralelamente, el capital extranjero llegaba a controlar cerca del 20 o/o de los activos industriales, ejerciendo un dominio casi absoluto sobre las riquezas básicas de la nación (cobre, salitre, hierro). El Estado, por su parte, actuaba como un aval para la obtención de créditos externos que beneficiaban a

los monopolios nacionales y extranjeros que operaban en el país, promovía el desarrollo de labores productivas que se transferían a capitalistas privados cuando se probaba su rentabilidad y les protegía, mediante políticas arancelarias, tributarias y de subsidios.

Como resultado de esta condición monopolizada y dependiente de la economía chilena se tenía una gran desigualdad en la distribución del ingreso (el 1 o/o más rico de la población acumulaba el 10 o/o del ingreso nacional; o sea, cualquier integrante de este grupo percibía un ingreso 69 veces mayor que el del 10 o/o más pobre). De allí que la producción industrial hallara más del 50 o/o de su mercado en apenas el 19 o/o de las familias chilenas. Esta demanda restringida, unida a la diversificación del aparato productivo, promovía una subutilización de la capacidad instalada (la capacidad no utilizada alcanzaba a 61 o/o en la industria textil, a 70 o/o en la electrónica, a 74 o/o en la de calzado, etc.) y una creciente desocupación (llegando al 10 o/o en Concepción y Talcahuano, al 15 o/o en Lota y Coronel y al 17,2 o/o en el sector de la construcción en Santiago). Por último, la inflación alcanzaba records mundiales. Todo lo anterior configura un cuadro tal que puede señalarse con propiedad que la economía revelaba, en 1970, un claro estancamiento.

La situación depresiva señalada indicaba la clara necesidad de enfrentar transformaciones estructurales básicas. El primer año del gobierno de la Unidad Popular<sup>4</sup> dio como resultado un crecimiento del producto geográfico bruto del orden de un 8,5 o/o, cifra que excede la de todos los años de la década precedente a pesar de no contar con el fuerte flujo de capitales externos que caracterizó a esos años. La participación de los asalariados en el ingreso nacional aumentó, en 1971 respecto de 1970, desde 53,7 o/o a 59 o/o y el nivel de desocupación descendió bruscamente (en el Gran Santiago se llegó a la cifra excepcional de 3,8 o/o en diciembre de 1971). Todo ello permitió aumentar el consumo, en un año, en 13 o/o. Esta situación se vio favorecida por una estabilización relativa de los precios al consumidor (el índice del costo de vida descendió desde 35 o/o en 1970 a 22 o/o en 1971). Sin embargo, las presiones de la expansión de la demanda dieron lugar a “cuellos de botellas”

en el plano del abastecimiento y obligaron a un incremento de las importaciones intermedias y finales, calculado en 22 o/o, mientras que las exportaciones se vieron afectadas por el notable descenso del precio del cobre en el mercado internacional (desde un promedio de 61 centavos de dólar la libra en 1970 a no más de 49 centavos en 1971). Por otra parte, el incremento esperado en la producción de la gran minería del cobre (se esperaba que ella se duplicara en 1971 respecto de 1964) no fructificó, a raíz de los problemas graves de orden técnico con que se entregaron los yacimientos, lográndose apenas un aumento del 4 o/o en relación con el año 1970. Todo esto ha promovido un impacto negativo sobre la balanza de pagos generando restricciones de la capacidad para importar. Además, la disminución notable del ahorro y de la inversión privada no pudo ser compensada por el el sector público lo cual dio lugar a un descenso de la inversión total de casi un 8 o/o en relación con el nivel alcanzado en 1970. Esta situación fue paliada por medio de la utilización de la capacidad instalada ociosa existente. Por último, debe anotarse el aumento considerable del circulante que se hiciera necesario para la expansión del gasto público, la redistribución del ingreso y la reactivación económica general.

Los desajustes económicos indicados (descenso de la tasa de inversión, saturación de la capacidad instalada, limitaciones de la capacidad para importar, presiones inflacionarias potenciales derivadas del aumento del circulante, condiciones de desabastecimiento reales o ficticias, etc.), revisten seriedad y requieren ser considerados cuidadosamente. Sin embargo, ellos deben comprenderse a la luz de un proceso a más largo plazo y dentro del marco de significativos avances en la esfera de los cambios estructurales de la economía chilena. El año 1971 marca el inicio del rompimiento del esquema de dependencia a través de la nacionalización de la gran minería del cobre, el salitre, el hierro, el carbón y el cemento, que se agregan a otros recursos básicos que ya eran controlados por el Estado chileno: petróleo y electricidad, etc. También el año 1971 marca el inicio del rompimiento del carácter monopolizador privado de la economía nacional a través de la estatización de gran parte del sistema bancario, de los textiles, la cerveza, la electrónica,



la manufacturera del cobre, etc. También en 1971 se inicia un proceso de racionalización del comercio mayorista mediante la creación de organismos tales como la Empresa de Distribución Nacional. En el sector agrario, 1971 empieza a definir la lucha por la abolición del latifundio con la expropiación de unos 1.300 predios que representan más de 2 millones de hectáreas, cifra similar a la obtenida en los seis años precedentes. En cuanto al comercio exterior, el Estado alcanza el control del 85 o/o de las exportaciones y del 45 o/o de las importaciones. Finalmente, pero no menos importante, el Estado asume un rol orientador que se abre a la participación de las fuerzas populares organizadas en el proceso de planificación, a nivel global y sectorial. Se crearon los consejos mineros, los consejos campesinos y los centros de reforma agraria, las juntas de abastecimiento y controles de precios, los consejos de salud, los consejos comunales de emergencia, los consejos de trabajadores en la gestión de las empresas (a nivel de dirección, adminis-

tración, técnico, producción, etc.).

Todo lo anterior promueve una inquietud de estudio para lograr un mejor conocimiento de la sociedad chilena. Es preciso estar conscientes del significado de las medidas adoptadas, tanto en términos de sus aspectos positivos como negativos. Como integrantes de esa sociedad a la que se debe la posibilidad de lograr una formación profesional es preciso entregar los mayores esfuerzos al alcance a fin de lograr superar sus deficiencias históricas. Esto es particularmente importante en el campo de la planificación, la cual ha de comprenderse como un proceso social de carácter integrado e integrador.

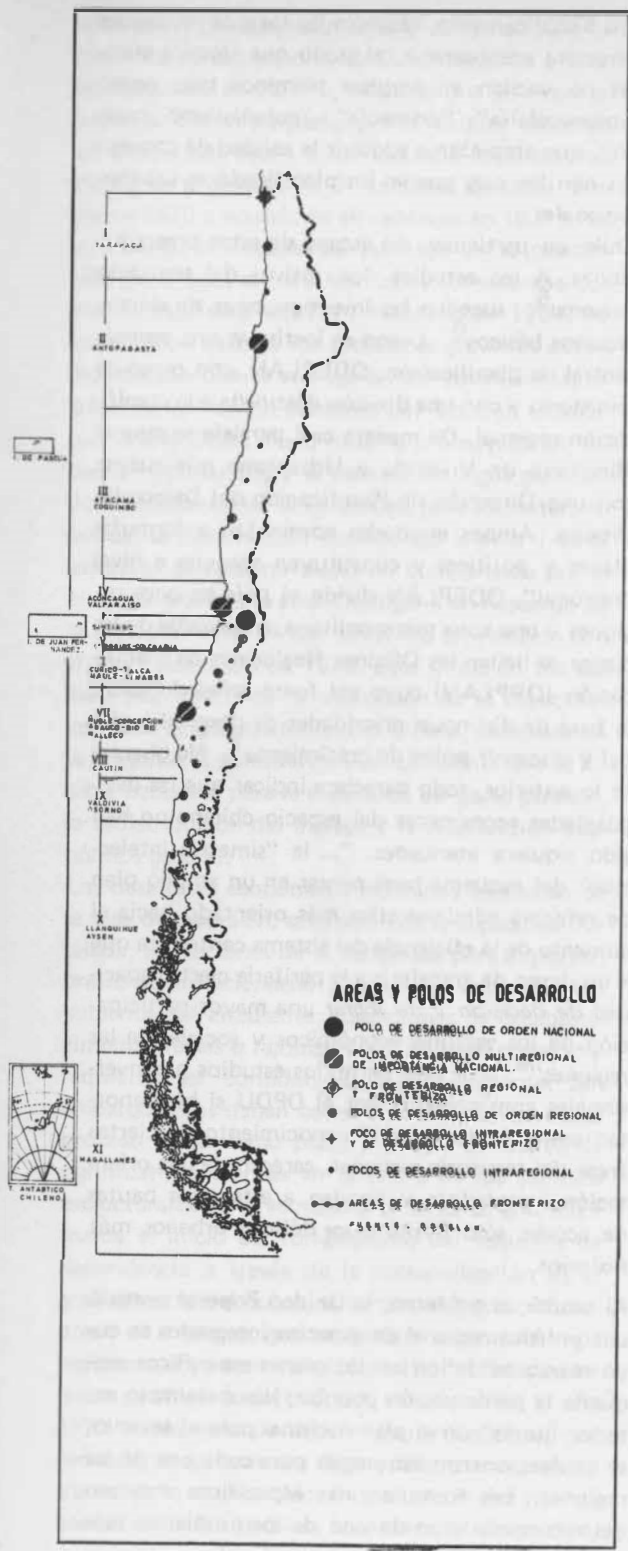
### *La Planificación Urbano-Regional: La Experiencia Chilena.*

Como ya se ha indicado, la década de 1960 marca en América Latina el inicio de los esfuerzos serios en planificación. Sin embargo, esta actividad se concentró primordialmente en la esfera nacional y no permitió enfrentar los problemas existentes en la esfera nacional y no permitió enfrentar los problemas existentes en la esfera regional. A pesar de lo anterior debe reconocerse la labor realizada en el plano de la prospección de los llamados "recursos naturales" (mineros y agrícolas) y en el plano del estudio de los "desequilibrios regionales". Por otra parte, la constatación de los fuertes incrementos demográficos y de las sustanciales corrientes migratorias desde los sectores rurales a los "urbanos" y, en particular, hacia los núcleos de mayor volumen poblacional, fue sentando las bases para fórmulas políticas de "desarrollo urbano". Progresivamente se ha hecho hincapié en la naturaleza interdisciplinaria de los problemas de planificación urbano-regional. La experiencia latinoamericana reciente muestra, en este sentido, los intentos de regionalización realizados en Argentina, Chile, Perú y Venezuela, distinguiéndose entidades geoeconómicas. En Brasil, México y Colombia, se instituyen autoridades regionales y se fomentan flujos de inversión hacia los sectores del territorio que muestran un rezago en su desarrollo relativo. Se formulan con cierto ahinco las doctrinas de los polos de crecimiento y de centros de desarrollo y se analiza el rol de las "regiones metropolitanas". Sin embargo, el "distanciamiento" económico entre los puntos y áreas de mayores ventajas, desarrolla-

dos históricamente, respecto de los más retrasados pareciera acentuarse a tal grado que algunos autores no vacilan en emplear términos tales como "macrocefalía", "primacía", "colonialismo interno", que empiezan a adquirir la calidad de conceptos con los que operan los planificadores urbano-regionales.

Chile, en particular, no escapa de estas preocupaciones. A los estudios descriptivos del territorio nacional<sup>5</sup>, suceden las investigaciones de ciertos recursos básicos<sup>6</sup>. Luego se instituye una agencia central de planificación, ODEPLAN, con rango de ministerio y con una división destinada a la planificación regional. De manera casi paralela se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que cuenta con una Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano. Ambas entidades comienzan a formular planes y políticas y constituyen agencias a nivel "regional". ODEPLAN divide el país en once regiones y una zona metropolitana, encargadas de las cuales se hallan las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN) cuyo rol fuera señalado sobre la base de distinguir prioridades de desarrollo global y discernir polos de crecimiento<sup>7</sup>. No obstante lo anterior, todo pareciera indicar que las desigualdades económicas del espacio chileno no han sido siquiera atenuadas. "... la "simetría intelectual" del esquema hace pensar en un amplio plan de reforma administrativa más orientado hacia el aumento de la eficiencia del sistema centralista que a un deseo de transferir a la periferia cierta capacidad de decisión y de lograr una mayor participación de los sectores económicos y sociales de las regiones"<sup>8</sup>. Por otra parte, los estudios pre-inversionales comisionados por el DPDU si bien aportan antecedentes para el conocimiento de ciertas áreas del territorio nacional, carecen de una orientación integradora y tienden a establecer pautas de acción sólo frente a los déficits urbanos más notorios.

Al asumir el gobierno, la Unidad Popular postuló una política regional de espacios integrados en cuyo marco se definirían los planes específicos mediante la participación popular. No obstante lo anterior, junto con el plan nacional para el sexenio, se confeccionaron estrategias para cada una de las regiones. Las formulaciones específicas arrancan del reconocimiento de uno de los problemas más



reiterados por los estudiosos "regionales", i. e. la centralización. Esta es vista como un producto histórico de la conformación económica chilena. "Las raíces históricas de esta configuración geográfica se encuentran en el modo como la economía chilena se vinculó al sistema capitalista mundial. La ciudad capital, como centro político y administrativo, fue el mecanismo a través del cual se produjo la canalización de los excedentes generados por los trabajadores agrícolas y mineros a lo largo de todo el país. Estos excedentes fueron a localizarse, principalmente, fuera del país o destinados por la burguesía dominante a la creación de una infraestructura urbana acorde con sus requerimientos y nivel. El desarrollo industrial capitalista es en todos los países dependientes, desigual y centralizado. Los mismos mecanismos que llevan a la concentración monopólica del capital, favorecen la concentración industrial en ciertos puntos, relegando el resto del país a las condiciones desventajosas, de materias primas, alimentos y mano de obra"<sup>9</sup>. La situación puede caracterizarse, hacia 1970<sup>10</sup>, señalando que Santiago concentraba alrededor del 37 o/o de la población total del país (no menos del 54 o/o de la población urbana chilena) y un 45 o/o del producto geográfico bruto nacional. Un 70 o/o de la producción manufacturera se localiza entre las provincias de Aconcagua y O'Higgins. Santiago concentraba el 92 o/o del total de colocaciones bancarias del país. En otro plano, se apreciaba que la densidad por cama hospitalaria llegaba en la capital a 232 personas, mientras en Maule alcanzaba a más del doble, 545 habitantes. En Santiago había un médico por cada 1.099 personas y en Biobío uno por 6.125. Todo lo anterior hace indispensable la descentralización industrial y del crédito mediante una regionalización planificada que permita el mejor aprovechamiento de los recursos potenciales y la superación de los desniveles sociales de los recursos potenciales y la superación de los desniveles sociales que tampoco están ausentes en las áreas "más adelantadas" del país. Esta planificación regional deberá enfocar el cambio del rol del Estado, dejando de ser un ente que subsidia a los monopolios privados, para ser un órgano orientador de la participación popular. Tal planificación ha de enfrentarse a la presencia de verdaderos enclaves extranjeros como los centros mineros y a fo-

cos de desarrollo industrial puntual, tal como Concepción. "A este respecto, la aplicación de la teoría tradicional del desarrollo polarizado, como modelo operacional, condujo a una interpretación errónea de las perspectivas de desarrollo regional. La selección apriorística de ciertos centros como polos de desarrollo, en muchos casos, por ejemplo, no guardaba relación alguna con las posibilidades reales de incorporación de recursos ociosos o subaprovechados. Además, la distinción entre polos, focos, subfocos, etc., sin la correspondiente implementación de dichos centros en cuanto a capacidad de decisión y gestión, contribuyó al fracaso de la política propuesta"<sup>11</sup>

La Oficina Nacional de Planificación se ha propuesto, bajo el gobierno de la Unidad Popular, una política de integración nacional que logre la eliminación de las desigualdades regionales. Se estima que ello puede conseguirse mediante el fortalecimiento del área de propiedad social, permitiendo canalizar los excedentes económicos hacia las regiones deprimidas, el desarrollo de una política redistributiva de ingresos, contribuyendo a la disminución de las diferencias sociales, la aplicación integral de la reforma agraria. Todo ello debe ir acompañado de medidas que promueven proyectos

industriales a ser localizados fuera del núcleo central tradicional, la racionalización espacial del presupuesto y del crédito, la descentralización administrativa, etc. Estas medidas han de adoptarse en el marco de la participación real de las organizaciones de trabajadores y de tipo comunitario, para lo cual se ha dispuesto la conformación de consejos de planificación regional. "En un contexto relativamente diferente, pero no por ello desvinculado de las acciones propuestas, el Gobierno Popular otorga una gran importancia al proceso de desarrollo regional"<sup>12</sup>. Ello implica la definición de políticas específicas que estimulen o inhiban el ritmo de crecimiento de los núcleos urbanos, así como la constitución de sistemas de centros a escala nacional y regional.

Todo lo anterior plantea un desafío notable a los jóvenes que se incorporan a la actividad profesional con el ánimo de contribuir a la construcción de una nación próspera que supere las limitaciones sociales y económicas que definen su sociedad actual. Es dentro de este ánimo que el Departamento de Estudios y Planificación Urbano-Regionales ha programado las actividades del área de profundización correspondiente dentro de la carrera de Arquitectura.

<sup>1</sup> El proceso de sustitución de importaciones puede comprenderse como el intento deliberado de reemplazar productos importados por bienes a ser producidos internamente. Esto implica una diversificación del sistema productivo nacional.

<sup>2</sup> CARDOSO, FERNANDO H. y ENZO FALETTI, "Dependencia y Desarrollo en América Latina", en *La Dominación de América Latina, América Problema 1*, Lima, Moncloa Editores. 1968, p. 183

<sup>3</sup> Las cifras utilizadas corresponden a las entregadas por el Ministro de Hacienda, Américo Zorrilla, en su exposición de la Hacienda Pública (27 de Noviembre de 1970).

<sup>4</sup> Las cifras que se indican a continuación son extraídas de ODEPLAN, *Informe Económico Anual, 1971*, Santiago, Ed. Universitaria, 1972.

<sup>5</sup> V., al respecto, CORFO. *Geografía Económica de Chile*, Santiago, Ed. Universitaria, 195-196; cuatro tomos más un apéndice y un texto refundido.

<sup>6</sup> Labor desarrollada entre otros por Instituto de Investigaciones Geológicas, Instituto de Investigación de Recursos Naturales, etc.

<sup>7</sup> V., al respecto, ODEPLAN, *Política de Desarrollo Nacional: Directivas Nacionales y Regionales*, Santiago, Ed. Universitaria, 1967.

<sup>8</sup> Nelra A. Eduardo, "Las Políticas de Desarrollo Regional en América Latina", trabajo presentado al *Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina*, organizado por ILPES e ILDIS. (Viña del Mar, 17-22 de Abril de 1972).

<sup>9</sup> Martner, Gonzalo, "Los Aspectos Económicos del Gobierno de Allende, Problemas y Perspectivas", en *Nueva Economía*, vol. 1, N° 1 (1971) pp. 26-27.

<sup>10</sup> Las cifras utilizadas provienen de *La Vía Chilena. Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno* (21 de Mayo de 1971) (Santiago, Empresa Ed. Nacional Quimantú, 1971), pp. 35-44).

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 41.  
*Ibid.*, p. 41