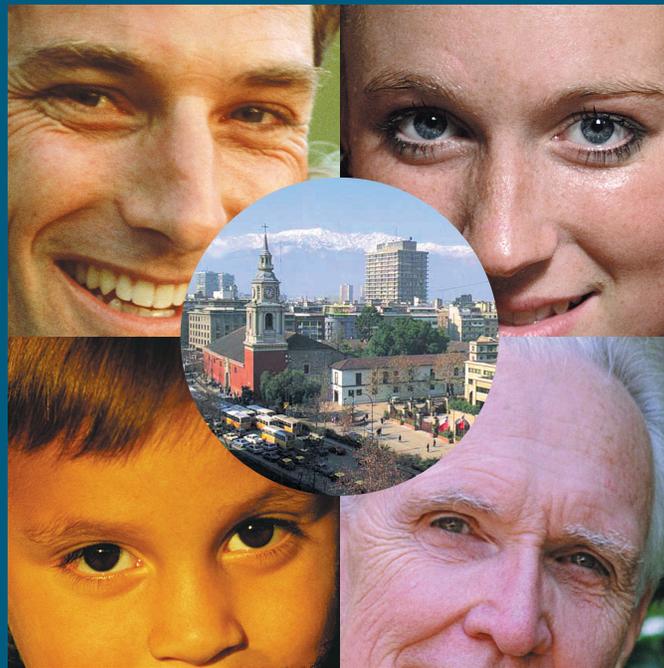




ESTRATEGIA de DESARROLLO



REGIÓN METROPOLITANA de SANTIAGO 2000 - 2006



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION
SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL
DE PLANIFICACION Y COORDINACION R. M.



GOBIERNO DE CHILE
GOBIERNO REGIONAL



MIRANDO AL BICENTENARIO



ESTRATEGIA de DESARROLLO
de la
REGIÓN METROPOLITANA
de
SANTIAGO
2000 - 2006



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION
SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL
DE PLANIFICACION Y COORDINACION R. M.



GOBIERNO DE CHILE
INTENDENCIA METROPOLITANA

SERGIO GALILEA OCÓN
INTENDENTE REGIÓN METROPOLITANA

Felipe Harboe Bascuñán
Jefe de Gabinete

Luis Durán Branchi
Jefe División Análisis y Control de Gestión

Jefa de Administración y Finanzas
Loreto Riccardi Fonseca

CONSEJO REGIONAL

Leonardo Bravo Gómez
Ema Budinich Bosaine
Claudio Bustamante Gaete
Juan Carlos Bustamante Ramírez
Ignacio Canales Molina
Francisco Fernández Muenza
Jaime Fuentealba Maldonado
Leonardo Grijalba Vergara
Mauricio Morales Aguirre
César Moyano Vera
Juan Muñoz Marissi
Julio Naranjo Benítez
Roberto Ossandón Valdés
Tomás Poblete Grbic
Pedro Ponce Durán
Juan Queupuan Huaiquil
Nelson Radice Compareto
Víctor Ramírez Salinas
Pedro Saitz Subriabre
Patricio Salinas Herrera
Miriam Señoret Soto
Andrés Sotomayor Mardones
Andrés Tagle Domínguez
Mario Varela Herrera
Ramón Velásquez Muñoz
Jaime Vergara Rojas

Secretario Ejecutivo: José Arévalo Medina

SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES

Planificación y Coordinación: Gregorio Rojo Monsalves
Agricultura: Arturo Sáez Chatterton
Bienes Nacionales: Germán Venegas Rodríguez
Educación: Alejandro Traverso Carvajal
Salud: Rafael Méndez Mella
Transporte y Telecomunicaciones: Guillermo Díaz Silva
Trabajo: Patricio Rosende Lynch
Justicia: María Eugenia Jaña Saavedra
Vivienda y Urbanismo: José Antonio Gómez
Minería y Economía: Vicente Arias Bravo
Obras Públicas: Juan Antonio Muñoz

Índice



PRESENTACIÓN		8
INTRODUCCIÓN		16
I.	TRANSFORMACIONES DE UNA REGIÓN QUE MIRA AL BICENTENARIO	21
	1. Santiago Región, Santiago Ciudad en el horizonte del Bicentenario	23
	2. Santiago Región en el 2000, evolución de su rol metropolitano	25
	3. Disparidades sociales e inequidades territoriales	31
	4. Metrópolis del Sur de América: global y periférica	36
II.	PRIORIDADES REGIONALES	41
	1. Calidad en Educación	42
	2. Generación de Empleo y Formación para el Trabajo	43
	3. Calidad y Promoción de la Salud	44
	4. Integración, Equidad en Infraestructura y Equipamiento Territorial	45
	5. Seguridad Vecinal	45
	6. Aire Limpio para Santiago	46
III.	LA REGIÓN EN CINCO DIAGNÓSTICOS	49
	1. Ciudadanía, Igualdad de Oportunidades y Seguridad Humana	49
	2. Ordenamiento Territorial, Infraestructura, Medio Ambiente y Calidad de Vida	52
	3. Desarrollo Económico y Fomento Productivo	53
	4. Modernización Institucional: gestión regional y local	55
	5. Identidades y Cultura	57
IV.	ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO 2000-2006	61
	1. Ciudadanía: De habitantes a ciudadanos	64
	2. Sustentabilidad ambiental territorial: Región que se proyecta en equilibrio	69
	3. Competitividad: Región que sirve al país	76
	4. Modernización de la Gestión Pública en la Región Metropolitana de Santiago: Compromisos para un nuevo trato ciudadano	80
	5. Identidades y Cultura: Región histórica y cosmopolita	84
V.	GRANDES PROYECTOS DE INVERSIÓN	91
	1. Grandes Proyectos de Inversión 2000-2010	92
	2. Grandes Proyectos 2000-2010. Clasificación por Tipo de Inversión	95
	3. Detalle de los Grandes Proyectos	98
VI.	PROPUESTA DE AGENDA ESTRATÉGICA	109
	ANEXOS	112
	BIBLIOGRAFÍA	127
	GLOSARIO DE SIGLAS	130

P Presentación



Una Nueva Época para la Región

Al presentar la Estrategia de Desarrollo Regional para el período 2000-2006, el Gobierno Regional Metropolitano inicia una nueva época en el ejercicio de sus funciones.

Desde su constitución en 1993 se ha propuesto construir, en interacción con la ciudadanía, un proyecto de desarrollo que interprete a la comunidad y sea la carta de navegación que oriente los esfuerzos públicos y privados en torno a objetivos compartidos.

En esta ocasión corresponde actualizar la tarea iniciada en 1995, cuando, a través de una Estrategia, se pretendió por primera vez transformar los diagnósticos existentes en una propuesta de desarrollo integral y específica.

Gran parte de las expectativas que hoy tienen los habitantes de la Región, respecto al rol que le corresponde al Gobierno en el mejoramiento de su calidad de vida, se debe a este primer esfuerzo interpretativo que demostró la utilidad de coordinar e integrar la acción pública y contar con un instrumento «socialmente validado», que considere la heterogeneidad y sume voluntades.

En el escenario actual se mantiene intacta la necesidad de una visión común de desarrollo, sobre todo en el nuevo contexto caracterizado por la globalización de los mercados, la fuerte demanda ciudadana por descentralizar las decisiones y por participar de los beneficios de la sociedad moderna.

La diferencia en la actual visión radica en que el esfuerzo técnico, político y social necesario para producir resultados equivalentes a los alcanzados en el período anterior, se ha multiplicado.

Hoy, la demanda es por calidad en toda clase de materias y esto introduce estándares de desempeño hasta la fecha desconocidos en el ámbito público, y por cierto, también en el privado. No se trata sólo de proveer servicios, sino que hay que hacerlo con calidad, alcanzando la satisfacción de los usuarios, beneficiarios o clientes, pues son ellos los que miden y evalúan el trabajo del Gobierno.

Adicionalmente, el desempeño público y privado de la Región comienza a evaluarse internacionalmente por medio de indicadores de competitividad. Ahora la Región debe pasar «el test de los mercados internacionales», por lo cual se impone un mayor ritmo al funcionamiento, que intensifica de manera simultánea el uso de infraestructura y la presión sobre el medio ambiente.

En este contexto, es evidente la necesidad de planificar un desarrollo territorial y ambientalmente sustentable, que promueva una competitividad —basada en la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos naturales—, que prevenga los perniciosos efectos de una competitividad espuria que explota los recursos humanos y naturales.



Existe la necesidad de una visión común de desarrollo en la Región Metropolitana.

Se inaugura así una nueva época para el Gobierno Regional, en la que se requiere de un organismo público capaz de interpretar y actuar en concordancia con las nuevas exigencias.

En este sentido, la Estrategia se orienta al desarrollo de tres recursos básicos: Técnico, Político y Social, proceso que se denomina el Trípode Virtuoso del Desarrollo.

a. **Recurso Técnico: Gestión del Conocimiento y Desarrollo Tecnológico**

El conocimiento es un recurso cuyo acceso marca la diferencia entre quienes se incorporan a la modernidad y quienes quedan rezagados. Este enunciado encabeza la concepción que se desea promover sobre el rol que tiene la gestión del conocimiento y el desarrollo tecnológico, en el nuevo escenario de planificación, por lo que en este punto debe existir la máxima colaboración público-privada.

El éxito de la puesta en marcha de la Estrategia depende de una gestión moderna del conocimiento, esto es, gestión en su generación, aplicación y divulgación. En este contexto, la técnica debe estar al servicio de la sociedad a través de la asistencia, cooperación, divulgación de experiencias de desarrollo exitosas, y la información puesta en Internet que orienta y facilita la toma de decisiones.

De la misma manera, el esfuerzo por formular un documento de alto nivel técnico se ha cuidado en extremo, convocando a su elaboración a expertos en cada una de las materias, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Desde un punto de vista científico, se requiere contar con un enfoque teórico y metodológico adecuado a la realidad que se desea intervenir. En la actualidad resulta claro que el desarrollo regional en todo el país, en los escenarios de la globalización y la descentralización, requiere el concurso de las regiones metropolitanas, ya que éstas son el medio que poseen los países para insertarse en el mundo global y superar los desafíos del crecimiento, la equidad y modernización.

Esta afirmación supone vencer una serie de creencias vigentes en Chile y Latinoamérica, que responsabilizan a las Metrópolis de las desigualdades territoriales nacionales, que plantean la relocalización de sus actividades e incluso apuntan, a su desmontaje o congelamiento. Actualmente, el foco de atención se traslada al modo cómo la Metrópolis aprovecha sus ventajas competitivas y moviliza en esta tarea al país.

b. **Recurso Político: Construcción de Sentido, Liderazgo y Confianza**

El «difícil arte de hacer región» —como algunos la han llamado—, es una tarea que supone la construcción de un Proyecto Político en el que participe la más diversa variedad de organizaciones de la sociedad civil.

Dicha iniciativa busca alcanzar un amplio consenso respecto al tipo de desarrollo que se desea impulsar, generando acuerdos sociales poderosos, a partir de una propuesta.

La Estrategia pretende desempeñar este rol. En este sentido, el propósito central que orientó su formulación fue conceptualizar el conjunto de ideas fuerza que permitieran movilizar las voluntades de todos los actores del

territorio, y de esta forma, pasar de ser una NO Región a una Región con un proyecto específico, que reconoce su identidad y cultura propia.

Detrás de todo está la convicción de que un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. La propuesta se refleja en los «Cinco Sueños para la Acción» que expresan los ejes temáticos de la Estrategia y el rumbo que se propone seguir.

c. Recurso Social: Habilitación e Integración Social

A la habitual preocupación de los gobiernos por superar la pobreza y ofrecer igualdad de oportunidades, se suma hoy una nueva categoría de problemas sociales que constituyen un punto de interés común para la población en cualquier encuesta política: drogadicción, violencia intrafamiliar, deterioro de la salud mental y otros similares, afectan por igual la vida de las personas, independiente de su condición social.

Supuestamente, dichos problemas constatarían la creciente descomposición de las relaciones humanas que se produce en las grandes urbes, y que de alguna manera es irremediable, a menos que ocurra un profundo cambio en el estilo de vida y los valores de las personas. Emerge así la dimensión intangible del desarrollo, aquella que no se mide por el nivel de consumo o el acceso a los servicios.

El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente. Más allá de esto, las personas valoran otros beneficios que son menos materiales. Entre éstos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación.

Además, la gente quiere tener un sentido de propósito y de potenciación en la vida. En tanto, como miembros de familias y comunidades, valoran la cohesión social y el derecho a expresar sus tradiciones y cultura.

A diferencia de las demandas sociales tradicionales —obtención de vivienda, salud y educación— que son canalizadas por el Estado en forma sectorial, estos nuevos requerimientos representan un reto a la elaboración de políticas en forma intersectorial, y obligan a una profunda modificación en la relación de las personas con las políticas públicas.

El éxito de las políticas, en este caso, está estrechamente vinculado a la capacidad de generar confianza y credibilidad, por lo que la relación ahora se hace más personal y cercana, en vez de impersonal y distante como era costumbre en la administración pública.

El punto es que cada vez con menos frecuencia se puede estandarizar o uniformar soluciones. En materia de políticas sociales, hoy se requiere identificar el rostro detrás de la política y esto obliga a descentralizar y trabajar desde lo local. El nuevo trato ciudadano consiste, precisamente, en reconocer a la persona y habitarla socialmente para que pueda participar y expresarse, pasando de ser objeto a sujeto protagonista de su desarrollo.



La provisión de salud es clave para la integración social.

Promover la transformación de los habitantes de la Región en ciudadanos solidarios, integrados socialmente, capaces de mantener una convivencia armónica, respetuosos de la diversidad y dispuestos a organizar un destino común mediante mecanismos democráticos, es un «capital social» que ningún gobierno puede lograr si no existe una sociedad civil comprometida a alcanzar dichos objetivos.

La Visión puesta en el Bicentenario

Lo auténticamente estratégico del instrumento que se presenta a continuación, radica en su capacidad de proponer un conjunto limitado de ejes temáticos y organizarlos bajo una Visión común sobre la cual se construye la propuesta de desarrollo:

«Promover la transformación de sus habitantes en ciudadanos solidarios, recuperar identidad regional, sobre la base de su diversidad cultural y crecer en equilibrio, avanzando en la construcción de un mejor territorio para vivir. Desarrollar mejores usos de las infraestructuras y tecnologías, fomentando el acceso a oportunidades competitivas que fortalezcan un compromiso económico sostenible, ambientalmente sustentable y socialmente integrado, así como la gestión responsable y articulada entre las autoridades regionales, provinciales, comunales y sectoriales de Santiago Región de Chile y Santiago Región del Mundo.»

La visión común o estratégica tiene como horizonte el Bicentenario de la República, aunque la vigencia de la estrategia de desarrollo se plantea para el período 2000-2006. La importancia del Bicentenario radica en su sentido simbólico poderoso, que aunque se encuentra distante del presente, representa una meta específica.

A su vez, para alcanzar dicha Visión se establece la Misión estratégica, que metodológicamente, a través de los cinco ejes temáticos, plantea a su vez, resultados concretos que se desean alcanzar:

- **Ciudadanía: de Habitantes a Ciudadanos.** Se propone promover la transformación de los habitantes de la Región en ciudadanos responsables y solidarios por medio de la integración social, territorial y el fortalecimiento de la participación, de modo que la Región sea lo que sus ciudadanos efectivamente decidan.
- **Sustentabilidad Ambiental Territorial: Región que se proyecta en equilibrio.** Se propone la promoción de un crecimiento económico, ambiental y territorialmente sustentable, de modo que se exprese en una efectiva mejora de la calidad de vida de sus habitantes, previniendo la exclusión y segregación.
- **Competitividad: Región que sirve al país.** Santiago requiere ser eficiente, pues de ello depende el desarrollo de la Región y el país. De la misma manera, necesita mejorar su relación de solidaridad con otras regiones, al momento de distribuir los beneficios del desarrollo.
- **Modernización de la Gestión Pública Regional:** Compromisos para un nuevo trato ciudadano. El desafío

es que, tanto los servicios públicos, como la gestión pública regional, funcionen bajo los nuevos estándares de calidad que exigen los actuales tiempos: mejor atención, información a sus usuarios, transparencia y evaluación de sus resultados. A lo anterior, se suma la necesidad de una gestión responsable y articulada entre las autoridades regionales, provinciales y comunales.

- **Identities y Cultura: Región histórica y cosmopolita.** Próxima a vivir el Bicentenario de la República, esta Región que alberga a la ciudad capital del país, se propone valorizar la pertenencia al territorio, su patrimonio, la expresión de su diversidad cultural, el uso de sus espacios públicos, su historia y futuro. Así se promoverá una convivencia armónica, que permita a cada habitante identificar este territorio como el lugar en que desea y le agrada vivir.

Una Agenda de Trabajo prioritaria

El recurso más escaso de un Gobierno es el tiempo, por lo que toda herramienta de planificación debe ser capaz de conciliar los problemas del futuro con las prioridades del presente. En este sentido, la Agenda Programática de la Estrategia de Desarrollo Regional plantea seis temas prioritarios con los que se pone en marcha de inmediato este instrumento, sin perjuicio de su revisión anual.

- **Calidad en Educación.** Incorporar a todos los establecimientos de la Región a la Jornada Escolar Completa y promover el mejoramiento de la calidad de la educación.
- **Generación de Empleo y Formación para el Trabajo.** Contribuir a la generación de empleo, especialmente en la pequeña y mediana empresa, mediante la promoción de inversiones y las alianzas público-privadas, además de perfeccionar los sistemas de intermediación laboral.
- **Calidad y Promoción en Salud.** Aumentar la dotación de consultorios y la calidad de su atención, promoviendo estilos de vida saludables.
- **Integración y Equidad en Infraestructura y Equipamiento Territorial.** Dotar a la Región de un sistema de evacuación de aguas lluvias, modificar el Plan Regulador Metropolitano de manera de facilitar el desarrollo de subcentros, el incremento de las áreas verdes y el desarrollo de sistemas urbanos periféricos o zonas de desarrollo urbano condicionado.
- **Seguridad Vecinal.** Desarrollar, en conjunto con la ciudadanía, barrios seguros y solidarios.
- **Aire Limpio para Santiago:** Fortalecer el Plan de Descontaminación Atmosférica y las iniciativas de preservación ambiental.

Finalmente, el desarrollo de la Región Metropolitana es un imperativo ético, por la magnitud de familias pobres que viven en su territorio y por el rol que juega en el sistema nacional de regiones. Lograr este objetivo es una tarea que depende, en gran medida, de la capacidad de sus autoridades, pero también de la voluntad de sus diversos actores políticos, sociales y económicos para resolver sus conflictos, así como para permitir que la población capitalice sus acuerdos y no sufra los efectos de sus divergencias.

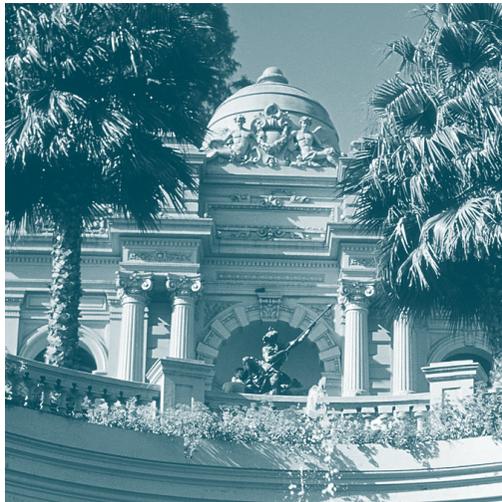
En la medida que esto ocurra, la Región y su ciudadanía desarrollarán las potencialidades específicas regionales —sociales, económicas y geográficas—, superando la imagen actual de fragmentación social. De esta manera, podrán construir un entorno que refleje sus sueños y aspiraciones, para proyectarse con propiedad como Región incorporada en las redes de metrópolis del sur de América y del mundo.



Sergio Galilea Ocón

Intendente de la Región Metropolitana

Presidente del Consejo Regional de la Región Metropolitana





Introducción

La Estrategia de Desarrollo Regional es un instrumento fundamental —de carácter indicativo, político y técnico— que apoya y orienta la gestión de las autoridades de la Región, como también de los diversos actores del ámbito público y privado.

En este contexto, la actualización de la Estrategia de Desarrollo 2000-2006 para la Región Metropolitana (EDR) surge por la necesidad de disponer de una *carta de navegación* para todos los actores involucrados en el desarrollo regional, la que posibilitará lograr la Región a la que aspiran sus habitantes en el largo plazo.

El documento está formulado en base a diagnósticos y acuerdos compartidos por los diversos sectores de mayor relevancia en el quehacer de la Región Metropolitana, lo que permite otorgarle una mayor integralidad, coherencia, consistencia y eficiencia al diseño de las políticas de desarrollo.

Éstas van en función directa del logro de objetivos vinculados al desarrollo de una región *competitiva* en el marco de la globalización; *sustentable* en términos ambientales; equitativa en oportunidades para el conjunto de su población y *democrática* en el sentido de garantizar su desarrollo sobre la base tanto del respeto de mayorías y minorías, como en el pleno ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

La actualización de la Estrategia Regional igualmente posibilitó, a través del procesamiento con un enfoque prospectivo de cinco diagnósticos de la Región, el avance en la coordinación e integración de una serie de iniciativas sectoriales y multisectoriales hasta hoy dispersas.

Esto permitió la delimitación de los objetivos y lineamientos estratégicos integrales, que serán la base para la elaboración de planes específicos, tanto en el ámbito sectorial como regional.

Los ejes temáticos en la actualización de la Estrategia son:

1. *Ciudadanía, Igualdad de Oportunidades y Seguridad Humana.*
2. *Desarrollo Económico y Fomento Productivo.*
3. *Ordenamiento Territorial e Infraestructura, Medio Ambiente y Calidad de Vida.*
4. *Modernización Institucional: Gestión Regional y Local.*
5. *Identidades y cultura.*

A partir de éstos, se desarrolló una línea de trabajo intersectorial con distintos actores de la Región Metropolitana (autoridades ministeriales, de servicios y municipales, empresarios de la pequeña y mediana empresa, escolares, entre otros) mediante una serie de actividades tales como: talleres, encuentros, seminarios, reuniones evaluativas y otras consultas.

En estas instancias de diálogo se obtuvo la opinión de profesionales y técnicos, así como de la ciudadanía, la que está incorporada en la elaboración de la propuesta final de la Estrategia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Santiago.

Así, con la inclusión de todos los aspectos antes mencionados, este documento se configuró con seis capítulos.

El primero contiene los *antecedentes generales de la Región* en el contexto de Bicentenario, las transformaciones que ha experimentado y la importancia que tiene la Metrópolis en el ámbito nacional e internacional.

El segundo apartado sintetiza las **prioridades regionales**, las que influyen directamente en la implementación de la Estrategia.

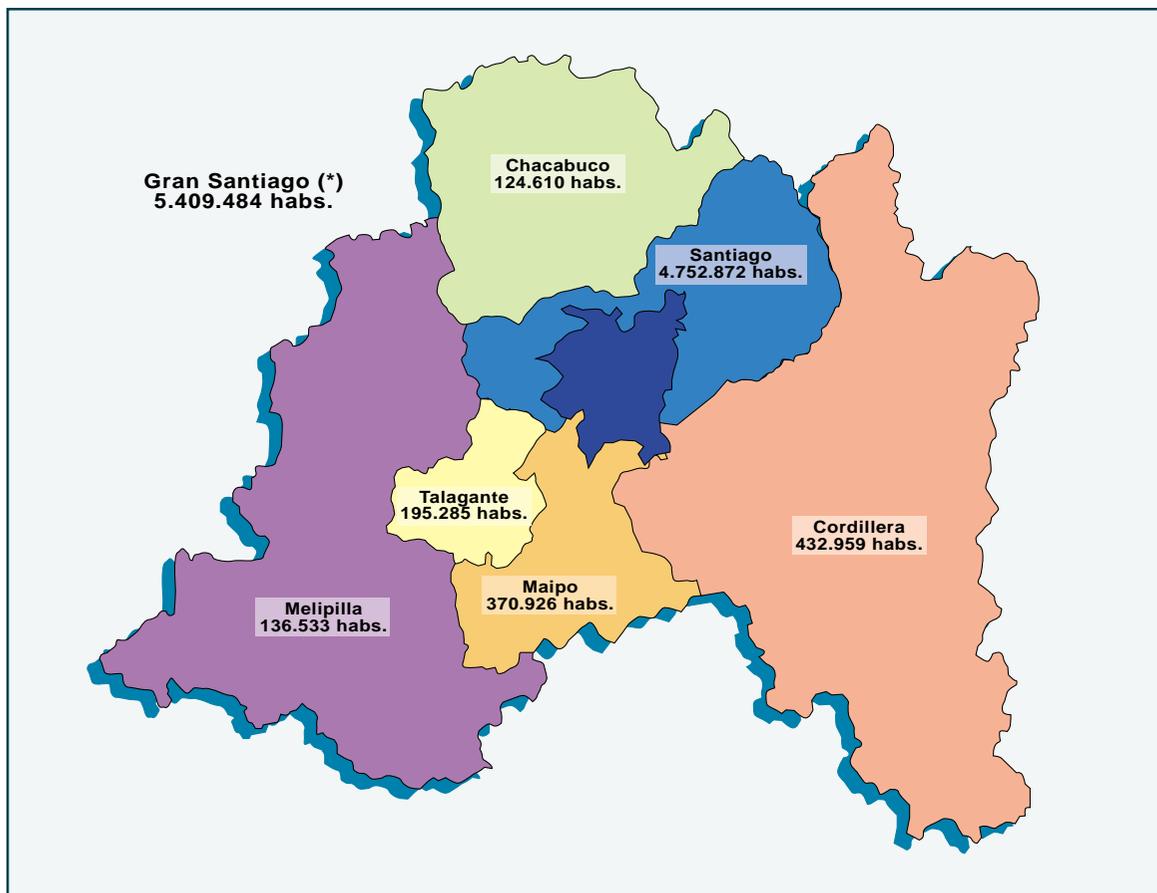
La **Región en cinco diagnósticos** se presenta en el capítulo tres. En este punto se expone un resumen de la situación actual de la región Capital del país¹.

En la siguiente sección se construye la **Estrategia de Desarrollo**, como una propuesta técnico-política de recomposición de roles y articulación transversal e intersectorial, con la delimitación de la Visión y Misión del Gobierno Regional.

De manera complementaria, en el capítulo cinco se presentan los **grandes proyectos de inversión** a realizarse en el periodo 2000-2006 en la Región, cuyo impacto influirá en el desarrollo y configuración de ésta.

Finalmente, en el sexto y último apartado se plantea una **Propuesta de Agenda Estratégica**, en la que se precisan tareas urgentes, importantes y emblemáticas, que es prioritario desarrollar en la Región Metropolitana durante la primera década del siglo XXI.

REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

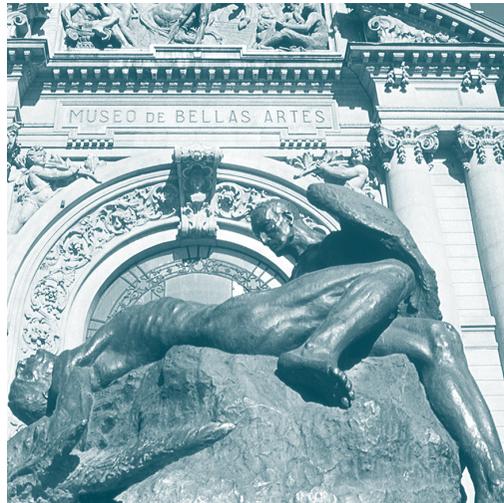


Fuente: INE

Total Región: 6.013.185 habs., población estimada al 30 de junio de 1999.

(*) Prov. de Santiago más Puente Alto y San Bernardo.

¹ La documentación sobre los diagnósticos sectoriales se encuentra editada en seis volúmenes en forma separada al presente documento.



Capítulo I



Transformaciones de una Región que mira al Bicentenario



La Región Metropolitana, como región capital en un mundo fragmentadamente globalizado, y Santiago como ciudad histórica, centro político y simbólico nacional, presentan dinámicas que sitúan transversalmente las áreas técnicas, socioeconómicas, territoriales y político-administrativas, mostrando la complejidad sistémica natural de las grandes aglomeraciones, metrópolis y metro-regiones mundiales². Por esta razón, sus políticas ameritan procesos de carácter estratégico, que renueven las visiones y los instrumentos, e identifiquen prácticas adecuadas, modernizadoras y participativas en un estilo de coordinación consensuado, acorde con las transformaciones e incertidumbres del entorno nacional y mundial.

Estos procesos tienen su correlato en *transformaciones regionales y urbanas*, que corresponden en general a ciclos de largo alcance, en cuya interacción se entremezclan tendencias económicas internacionales y nacionales, evoluciones demográficas intra e interregionales, impactos tecnológicos de carácter global y ambientales de carácter local.

Dichas transformaciones se manifiestan también como la huella de políticas públicas, por presencia o ausencia, en materia de proyectos políticos y estrategias regionales, así como por la calidad de sus instrumentos de ordenamiento del territorio, los que finalmente determinan la estructura de los sistemas regionales de ciudades.

Dichos cambios son fenómenos de comprensión lenta y paulatina por parte de la comunidad, e inciden directamente en las formas de vida y de hábitat, afectando distintamente a habitantes y ciudadanos de sectores urbanos y rurales. A la vez, estos cambios involucran metamorfosis sociales, políticas, territoriales y económicas.

En este entorno, en el que cambian las expectativas, la demanda y la forma ciudadana de enfrentar la oferta pública y privada, también evoluciona la forma de acceso a la información y los conocimientos. Esto provoca oportunidades de crecimiento e intercambios, a la vez que transforma a la ciudadanía y los consumidores en individuos con exigencias mayores en cuanto a la calidad de servicios y productos, así como en el uso intensivo y segmentado de la ciudad, sus infraestructuras y espacios públicos.

Igualmente, significa diversificación y crecimiento de servicios especializados (comercio y transporte), aumento de las inversiones empresariales y públicas en cuanto a producción de ciudad y de asentamientos humanos, cambios del uso del suelo urbano y agrícola, mayor movilidad espacial de la población, y cambios en la localización habitacional, productiva y de servicios. Todo lo anterior implica un notable impacto en los modos de vida y en las condiciones ambientales de la Región.

Estas *transformaciones* se expresan también en malestar acumulado, segregación socio-espacial, altos niveles de contaminación ambiental, deterioro en la calidad de vida urbana y rural, descuido por los espacios públicos, y escasez de compromiso y pertenencia con los barrios donde vivimos.

En suma, *el lado oscuro* de estos procesos en nuestra Región y sus ciudades se traduce en una dinámica

² *Metro Región*: refiere a la capacidad de atracción demográfica y de actividades hacia una región geográfica y administrativa, y no sólo hacia y en la ciudad (polis). Incluye el concepto de distribución de la atracción en el territorio regional.

centrífuga, que expulsa sectores sociales y económicos de más lenta incorporación a procesos de producción y servicios en una economía abierta y mundializada, sin que se manifieste o intermedie una política expresamente definida en cuanto a las estrategias territoriales, económicas y a instrumentos de gestión regional.

En este contexto, el análisis estratégico sobre el desarrollo de la Región Metropolitana implica el planteamiento de desafíos y propósitos, tanto de largo como de mediano plazo para una gestión gubernamental metropolitana, así como la construcción de un proyecto regional consensuado entre los actores regionales públicos y privados.

Los Cinco Diagnósticos Regionales apuntan a «la identificación de tendencias, positivas y negativas, que se expresan en el escenario regional; identificar ejes de problemas y actuar sobre ellos de acuerdo a las oportunidades, recursos y disponibilidades» (Jordán, 1999).

En este escenario de oportunidades y amenazas para lograr el desarrollo humano de la Región Metropolitana del siglo XXI, será importante contar con *instrumentos de gestión* para la toma de decisiones, respaldados por diagnósticos sectoriales que permitan la comprensión integral de la complejidad de los problemas metropolitanos. Estos implementos facilitadores, flexibles y abiertos a la incorporación de información y conocimiento, serán validados por sus representantes políticos regionales, provinciales y comunales, así como también por la ciudadanía.

Es este el sentido que se le ha dado a la Estrategia de Desarrollo de la Región Metropolitana 2000-2006, visualizando un horizonte de largo plazo —*mirando al Bicentenario*—, mostrando las fortalezas y los desafíos estructurales del cambio de siglo, cambio de gobierno y de estilo en la forma de administración y gestión pública.

Complementariamente, en esta Estrategia se sugiere la implementación en el Gobierno Regional Metropolitano de la *función de observación y análisis* de gestión estratégica, interdisciplinaria, transversal y georreferenciada.

Así, dicha unidad de gobierno asumiría tanto la misión de facilitar el seguimiento de programas en materia de desarrollo económico —mejorando la calidad del empleo, y la gestión ambiental territorial—, así como en la supervisión de la coherencia y pertinencia entre políticas e instrumentos a través del manejo de escenarios de anticipación.

El Bicentenario encontrará a la Región con grados mayores de madurez urbana, territorial y ciudadana.



1. Santiago Región, Santiago Ciudad en el horizonte del Bicentenario

Así como al celebrarse el Centenario de la República, Santiago —su capital— cruzó un umbral histórico pasando «de pueblo grande a Ciudad Capital» (Contrucci, 2000), acompañado de un conjunto de proyectos emblemáticos que marcaron el siglo y nos legaron el actual patrimonio, el Bicentenario encontrará a Santiago con algunos grados mayores de madurez urbana, territorial y ciudadana. Esto se materializará siempre que se alcance pronto la cohesión necesaria para este proyecto político mayor, y se superen las dificultades ya previstas por Vicuña Mackenna en la celebración del Centenario, como la expansión desmedida de la mancha urbana y contaminación del aire y de las aguas.

El Gobierno frente al Bicentenario

La Comisión Bicentenario fue constituida por el Presidente Ricardo Lagos el 16 de octubre del 2000. Dentro de sus atribuciones, se encuentra el Directorio Ejecutivo de Proyectos Urbanos (DEPU), que entre otras iniciativas culturales, sociales, económicas, será una instancia encargada de preparar la celebración de los 200 años de la Independencia Nacional.

El DEPU supervisará y dirigirá el desarrollo de proyectos emblemáticos para el Bicentenario de la República en los mayores centros urbanos del país: Antofagasta, Valparaíso, Santiago y Concepción. Su trabajo se orientará al cumplimiento de tres líneas de trabajo: coordinación interministerial, participación real de la ciudadanía y articulación público-privada.

Dichos proyectos apuntarán a diversas áreas: Espacio Público y Áreas Verdes, Infraestructura Cultural, Edificios Públicos Institucionales, Recuperación de Áreas Patrimoniales, Subcentros Urbanos y Conectividad Estructurante.

Para la Ciudad de Santiago fueron seleccionadas 8 iniciativas: Parques Quinta Normal, Mapocho Poniente y Plaza de la Ciudadanía; Subcentros La Pintana y Ochagavía; y en el Centro Cívico de la ciudad, la construcción de los edificios del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Territorio y del Gobierno Regional.

En esta perspectiva, estratégica y emblemática, se requieren visiones que trasciendan los periodos administrativos gubernamentales, suscribiendo políticas nacionales de largo plazo, tendientes a mantener y consolidar los procesos, instituciones y símbolos del sistema republicano, base de la gobernabilidad en regímenes democráticos.

Por ello cobra particular relevancia la necesidad de un nuevo trato ciudadano, los compromisos de modernización, el mejoramiento de la calidad de vida, la opción por la libertad de ideas y la búsqueda de caminos de integración nacional, latinoamericana y mundial.

Desde el punto de vista de la globalización, el Bicentenario aparece como una fecha simbólica nacional, idónea para el desarrollo de proyectos culturales, históricos e identitarios representativos de los sueños ciudadanos. Éstos, simbolizando el futuro, vincularán en su aporte estratégico la recuperación de la narrativa cultural chilena y, particularmente en esta Estrategia de Desarrollo, la consolidación de la identidad y cultura regional.

De esta manera, los sueños de construcción de futuro llevarán el germen de la exigencia de información, educación y conocimientos, de acceso a sistemas tecnológicos de comunicación que tal vez hoy no podemos imaginar (dada la velocidad de los cambios en esta área), de nuevas

formas de trabajo, transporte y convivencia en barrios y comunidades. Este escenario posee un sustrato común y dos entornos.

El sustrato común es la forma en que los ciudadanos interpretan la historia colectiva e inventan lo posible a partir de sus anhelos cotidianos. Es aquí, en esta invención de la ciudad y región deseada, en el atrevimiento a imaginar desde la libertad de ideas, la solidaridad y la belleza, donde nace el futuro. Y el futuro más cercano, que aparece como posibilidad de construcción social, es el Bicentenario de la República.

Los dos entornos son: el nacional, que pretende avanzar en la profundización de la democracia y estabilidad económica; y el internacional, en el que la incertidumbre y desarrollo de procesos globalizadores generan interacciones contradictorias, las que impiden ver aquello que vincula y fortalecen lo que separa.

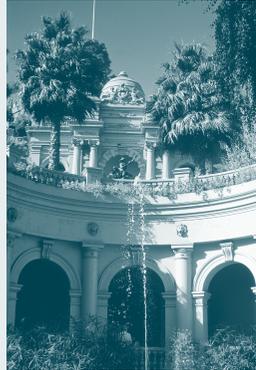
En el primero, la adecuación ciudadana para interactuar en el uso, consumo y apropiación de las dinámicas participativas, donde la educación y cultura cumplen un destacado lugar, permitirá enfrentar la globalización.

El segundo sustrato trata del uso, consumo y apropiación de dinámicas mundiales que aparecen como fuerzas centrífugas en la separación entre «ganadores» y «perdedores».

En ambos escenarios, el Bicentenario, en tanto fecha simbólica de reconstrucción social y política, presenta una oportunidad de sinceramiento de la Región con el país, articulando la creatividad, compromiso y capacidad de gestión que configurarían un Proyecto Político Regional.

Este Proyecto pone a prueba la capacidad de liderazgo y comunicación de la ciudadanía, de sus actores económicos y de sus autoridades regionales. En éste, la narrativa, la interpretación hecha por los ciudadanos de la región capital del país, se vuelve a centrar en la capacidad de soñar e inventar un mundo mejor para todos y entre todos. Entonces, el Bicentenario permitiría disponer de ese puente que es el «Proyecto Político de la Región Metropolitana de Santiago», consensuado entre los distintos actores regionales.

Vicuña Mackenna y el Centenario



Visionario y cosmopolita, Benjamín Vicuña Mackenna, Intendente de Santiago en un breve período (1872-1875), pre-dispuso la ciudadanía y las instituciones para una transformación urbana que reconfiguró la identidad de los santiaguinos y de Chile en general. Sus

proyectos —Cerro Santa Lucía, Parque Cousiño en el Campo de Marte, canalización del Mapocho (proyectaba transformar la pestilencia de sus cauces y orillas en un sistema de compuertas y lago de verano), el Camino de Cintura y gran parte de sus iniciativas— contemplaron modos de gestión precursores e innovadores como la «participación de sociedades anónimas en la ejecución de adelantos locales» y «el aumento de las rentas municipales y la contribución de la venta de licores...» (Rodríguez, 1996).

Al observar los resultados y aceptación que estos proyectos lograron después de más de un siglo, algunas lecciones de estrategia se pueden extraer de estos: la vigencia de la planificación y de la gestión urbana, la necesidad de proyectos emblemáticos, el rescate/adecuación de experiencias exitosas y la relevancia de una política comunicacional efectiva con y hacia la ciudadanía...

2. Santiago Región en el 2000, evolución de su rol metropolitano

La Región Metropolitana de Santiago, vinculada geográfica y políticamente a la interregión central del país, asentada entre las cuencas de los ríos Mapocho y Maipo, desarrolla desde hace más de 50 años, notables procesos dinámicos de expansión urbana y crecimiento demográfico, los que se intensificaron en los últimos 20 años.

Esta situación, al mismo tiempo que refuerza su rol de centro político, administrativo y económico, convirtió de paso a esta ciudad en Metrópolis, y en un futuro cercano en una Metro Región, lo que constituye un desafío notable en materia ambiental, de empleo, congestión y segregación social.

Las transformaciones de la Región se dan en ciclos largos y conforman tendencias que es preciso analizar, lo que sobrepasa el propósito de esta Estrategia. Sin embargo, los estudios existentes permiten observar la evolución y prematura consolidación del rol metropolitano dentro del sistema interregional central.

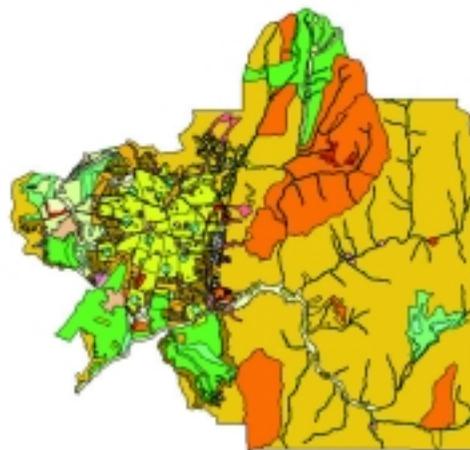
Desde tempranas épocas coloniales, la ciudad desarrolla su centralidad en base al patrimonio político, religioso, central y administrativo, entorno en que crecen en diversa gama los asentamientos humanos ya establecidos en el siglo XVI. A esto se agregan, con el correr del tiempo, otras localidades, producto de la fundación de haciendas e iglesias y transformaciones de aldeas y pueblos indígenas (Plan Regional de Desarrollo Urbano, 1999).

En 1992, el censo realizado evidenció un crecimiento demográfico sostenido, característico de las metrópolis latinoamericanas del siglo XX. La explosión de población regional en dicho año produjo una concentración intensiva en el sistema de conurbación y consolidación de la mancha urbana central o Gran Santiago, que aglomera el 35,6% de la población del país³. Sin embargo, este crecimiento expansivo en territorio y de concentración demográfica no es privativo de Santiago.

De manera similar, en los principales centros urbano-regionales de América Latina, se acrecienta el fenómeno en los últimos veinte años del siglo XX (CEPAL, 2000), produciendo notorios cambios en: calidad y modo de vida de sus habitantes, sistemas de producción industrial, diversificación y terciarización de las economías regionales.

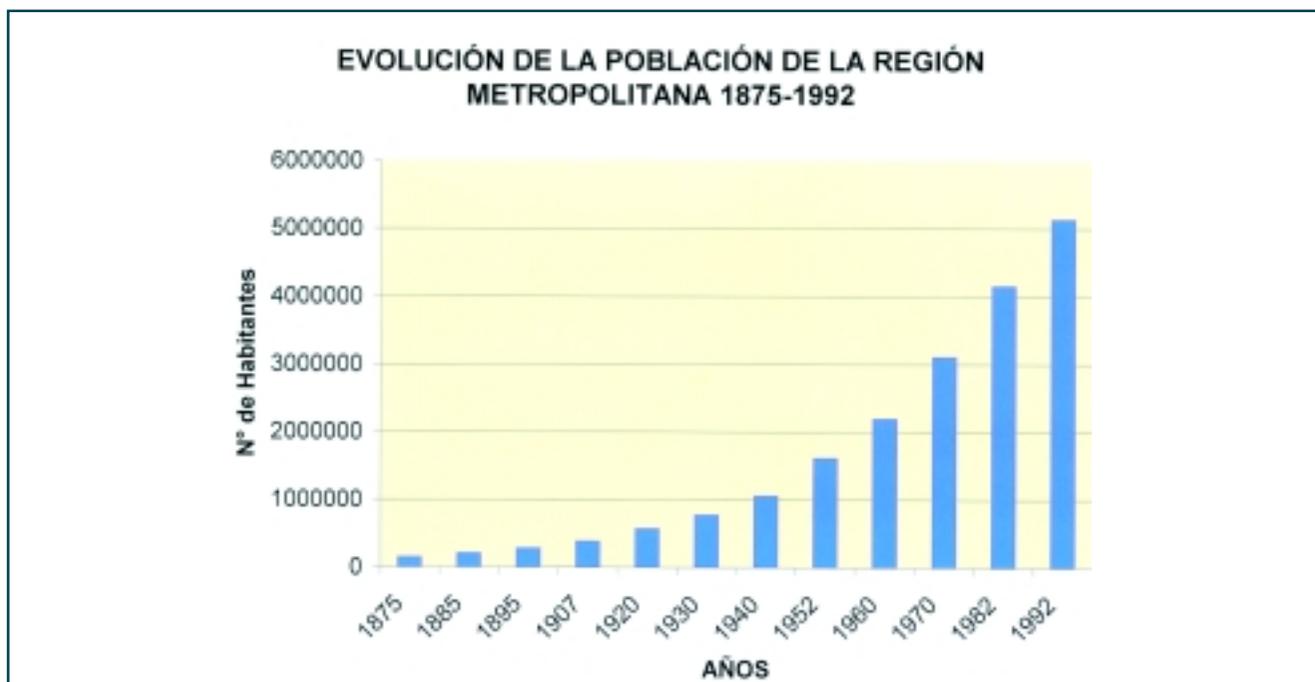
En el área de la cultura, también hay transformaciones en la aproximación a ésta, en el uso y apropiación del espacio público, y el simbolismo con que se percibe lo urbano como contrapunto de lo rural.

Esta *evolución regional* corresponde también a los cambios en el patrón de industrialización y que revela las exportaciones, generando cambios en el sistema productivo, tecnológico, comunicacional, de mercado laboral y de relación campo-ciudad. Lo anterior se traduce, finalmente, en una metamorfosis del modo de vivir en las Áreas Metropolitanas, en su entorno natural y rural, como es el caso del Gran Santiago.



Plano Regulador de la Región Metropolitana.

³ Ver Nota 1 al final del capítulo.



NOTA: Los datos corresponden a los Censos de cada año, y consideran los principales centros urbanos de acuerdo a lo que se define como Región Metropolitana para cada uno de ellos, y también de acuerdo a lo que se define como urbano o rural, por lo que el área en que se mide la población no es siempre la misma.

Estas transformaciones, connaturales a la complejidad de los sistemas urbanos, en el caso de Santiago presentan impactos sustantivos, principalmente en razón a la fragilidad o inadecuación de los instrumentos de planificación y coordinación en materia urbana⁴, así como también a desregulaciones, *laissez faire* y a persistentes políticas neoliberales, principalmente en materia económica y territorial. Esto ha provocado procesos de segregación social-espacial (Ducci, 2000), desequilibrios en el sistema de localización y producción de actividades económicas, saturación de la carga de contaminantes atmosféricos sobre la cuenca de Santiago (PPDA, 2000), así como desajustes en la malla de transporte y redes viales del área central, periurbana e interregional (STU, Sectra, 1994).

Complementariamente, hay un manifiesto desequilibrio entre las áreas urbanas consolidadas y su hinterland regional no urbano (única distinción legalmente disponible), generándose una escasa fluidez y tensa relación con los territorios regionales rurales. Esta situación, que se agudiza por la presión de proyectos inmobiliarios, y que eventualmente enfrenta a municipios y particulares, se manifiesta en la expansión y avance de la *mancha urbana* por sobre zonas antes destinadas a la producción silvoagropecuaria, entre otras. Lo anterior, afecta de igual manera negativa a las comunidades y personas que allí habitan, desarticulando sus espacios de cultura e identidad.

Desde otro punto de vista, estratégico y geopolítico, la interregión central del país, en que se sitúa la Región Metropolitana junto a las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins y de Valparaíso, forma parte del escenario

⁴ Entre estos instrumentos, podemos nombrar al Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), Sistema de Transporte Urbano (STU), Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), Planes Reguladores Comuales (PRCs), etc.

económico de la red de países del MERCOSUR, junto a las economías de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina. Se destaca principalmente por integrar un flujo y Corredor económico de «intercambio comercial intrazonal con fuerte sesgo industrial» (Daher, 2000), en el cual la «Región Metropolitana detenta la mayor densidad del Corredor, con 386 hab/ km², seguida por Sao Paulo con 143 hab/ km², (...) aunque sólo representa el 2% del área total del Corredor» como señala el mismo autor.

En esta área de comercio, que ocupa en el país un radio aproximado de 100 km², la Región Metropolitana de Santiago se instala en el **posicionamiento estratégico de una Macro-región diversa y consolidada**. Esta área incluye las ciudades capitales de regiones contiguas como Rancagua, Valparaíso y su puerto, las nuevas economías-portuarias de Quintero y San Antonio, la zona aduanera de Los Andes, las áreas frutícolas exportadoras del eje San Felipe-Quillota, por el Norte y Rancagua-Melipilla, por el Sur. Además, integra importantes centros de atracción turística y del medio ambiente natural, así como una oferta cultural y recreativa permanente, cada vez más diversificada y cosmopolita. La *Macro Zona, o Inter Región, o Zona Central del país*, aglomera actualmente el 55.5% del total de la población nacional.

Este proceso de posicionamiento, en el entorno de la mundialización y apertura económica, se ha caracterizado por un creciente dinamismo en los últimos 20 años. Éste se manifiesta en la diversificación, reconversión e incorporación de sectores emergentes en materia productiva y de servicios industriales en la Región y la ciudad de Santiago, lo que se traduce en fenómenos tales como: crecimiento de sectores financieros y de servicios avanzados en telecomunicación e informática, emergencia de nuevos subsectores agropecuarios, mayor disponibilidad de recursos humanos y técnicos calificados (producto del incremento de la oferta en educación superior), innovadores servicios industriales, transporte y comunicaciones.

De manera complementaria al proceso de actualización de esta Estrategia y para determinar el estado actual de estos sectores, se está realizando un estudio⁵ de ellos, tanto de su evolución y transformación, como de sus condiciones concretas de competitividad regional, entre otros aspectos.

Sin embargo, aunque dicho análisis presentará una radiografía exhaustiva del quehacer económico regional, cifras del Diagnóstico Regional Desarrollo Económico y Fomento Productivo (SERPLAC, 2000), muestran que en el contexto de la actividad económica nacional, en términos agregados, la Región aumentó su participación relativa en el PIB regionalizado⁶ nacional desde un 42,92% en 1992 hasta un 47,58% en 1997, tal como se observa en el gráfico de la página siguiente y en el Anexo N°1.

La *estructura productiva regional*, en el período 1986-1996 globalmente considerado, muestra una marcada vocación hacia el sector terciario (servicios), que da cuenta de las tres cuartas partes de la actividad económica regional.

Globalmente, los sectores de mayor participación relativa en el PIB regional durante dicho período son: **Comercio (27,16%)**, **Servicios Financieros (26,53%)**, e **Industria Manufacturera (21,33%)**, que conjuntamente representan el 75% del total (ver Anexo N°2).

En estos rubros, la Región muestra un importante grado de *especialización relativa*. Tal situación implica que en esos sectores radicarían las ventajas comparativas regionales, en relación a la estructura productiva del país, como

⁵ CORFO realiza el estudio "Transformación Productiva en la Región Metropolitana 1990-2000".

⁶ Aquella proporción del PIB nacional susceptible de ser atribuida a alguna región, vale decir excluyendo el IVA, derechos de importación, etc.



Fuente: «Anuario de Cuentas Nacionales 1998», Banco Central de Chile

se aprecia al observar el *Cociente de Localización* en el Anexo N°3 y más adelante en el capítulo III, punto 3.

Además, en esta misma área se aprecia que la magnitud y carácter de la base empresarial regional refuerza el centralismo, reflejado en una notable concentración empresarial en la Región. Una mirada por tamaño, muestra que del total de las empresas del país, en la Región se concentra el 70% de las grandes empresas, 62,6% de las medianas, 52,8% de las pequeñas y 41,6% de las microempresas (SERPLAC, 2000).

Esto se ratifica al analizar el nivel de ventas de las empresas. Según el mismo estudio, el 58,6% de las empresas significativas de todo el país (con ventas superiores a 5.000 UF anuales netas), se radican igualmente en la Región Metropolitana (SERPLAC, 2000).

En suma, en materia económica y productiva, la Región muestra una persistencia como área concentradora de actividades dinámicas (finanzas, comercio, informática, transporte internacional), cabecera de grandes empresas, líder del sector financiero y con un rol destacado del sector industrial, como lo señala De Mattos (1999). En este último, la participación regional llegó al 50,5% en 1995, luego de pasar por un período de baja en los años '80, cuando sólo alcanzaba al 43%.

Tal como señala el mismo autor, el conjunto de estas actividades dinámicas muestra la capacidad de algunos sectores de la economía regional para adecuarse a los embates de la globalización, generando estrategias de reconversión y relocalización productiva en la principal aglomeración del país, «lo cual, unido a la recuperación del mercado interno, estableció las condiciones para una nueva fase de crecimiento metropolitano».

Sin embargo, el sector de las PYMEs y Microempresas no presenta la misma capacidad de adecuación, tanto por la forma de encarar la asociatividad, como por instrumentos de fomento productivo regional inadecuados, lo cual lo hace permanecer relativamente estancado.

Lo anterior indicaría que el gran desafío a futuro en estos segmentos, se orientaría tanto hacia el diseño de nuevos instrumentos o de metodologías de acceso directo, como también a la búsqueda de innovaciones en materia de asociatividad. Una expresión de lo anterior es el Foro de Desarrollo Productivo Regional, instancia de encuentro entre estado-empresa-trabajadores, el que pese a su potencial de coordinación, hasta hoy no se ha realizado en la Región Metropolitana.

En materia de empleo, la situación es similar. La tasa de desocupación regional exhibe un nivel recurrentemente superior a aquel correspondiente al resto del país. Adicionalmente, al observar la evolución de la tasa de desempleo en la década recién pasada, se puede apreciar una diferencia procíclica entre la tasa de desocupación de la Región Metropolitana y la del resto del país. Esto significa que, en épocas recesivas, la tasa de desempleo regional tiende a sobre-reaccionar en relación a la del resto del país y, recíprocamente, en períodos expansivos la tasa regional tiende a caer menos que la tasa promedio de las demás regiones (Ver Anexo N°4).

Otro de los aspectos de la economía de la Región Metropolitana es el papel clave que juega en la reestructuración productiva nacional, una política de apertura llevada a cabo hace más de dos décadas en Chile, que se traduce en un aumento y diversificación de la base exportadora.

Esta situación se confirma para la Región cuando se observa que el 72,6% de sus exportaciones van al continente americano, un 17,1% a Europa y el 5,6% a Asia, tal como se observa en el Anexo N° 5-A.

En tanto, las exportaciones regionales por bloques económicos tienen como principales destinos el APEC con un 30%, MERCOSUR 20,6% y NAFTA 19,7%, como se detalla en el Anexo N° 5 - B.

Todos estos procesos de apertura son importantes para la Región Metropolitana, dado que sus principales productos exportados son del sector manufacturero, que juega un papel clave en la generación de empleo.

Así, tanto la dinámica del empleo regional como la apertura económica hacia el MERCOSUR, ameritan estudios más detallados y el diseño de políticas específicas. Esto se explica por la sensibilidad de los integrantes de este bloque ante fases recesivas, lo que se manifiesta en procesos de ajuste empresarial, con consecuencias coyunturales y estructurales que impactan la actividad económica regional y, finalmente, a la población.

Asimismo, en el marco de la competitividad y de la relativa madurez del sistema económico regional, se encuentran un total de 3.031 productos de diversos tipo y 145 destinos o mercados mundiales (ProChile, 1998). Esta diversidad de vínculos comerciales muestra las potencialidades de nuestra Región en el contexto internacional, así como deja al descubierto la necesidad de políticas regionales, que



Aspecto clave para la economía de la Región ha sido el aumento y diversificación de su base exportadora.

implican desde el empleo, pasando por las tecnologías de información y comunicación en las empresas, hasta el rol de las ferias internacionales.

En resumen, desde un punto de vista estratégico, la Región Metropolitana está al servicio del país, pues lleva un peso importante en las reestructuraciones económicas, sociales y territoriales que exige la mundialización.

Por otra parte, una de las señas de la identidad de Santiago es su reconocida capacidad de atracción de inversiones financieras y comerciales en las áreas tradicionales del Gran Santiago. A éstas se suman inversiones industriales, de bodegaje y transportes que se sitúan en territorios emergentes de la Zona Norte de Américo Vespucio, sobre los corredores de acceso interurbano (Norte Sur y Carretera General San Martín), localizados en las Comunas de Quilicura, Lampa y Colina.

En la Zona Sur Poniente, en tanto, se localizan otro tipo de inversiones, como desarrollos inmobiliarios dispersos geográficamente, que en alguna medida se aglomeran alrededor de la cuenca del Maipo. Este fenómeno se observa especialmente con el significativo crecimiento demográfico entre los años 1982 y 1992, de las ciudades de Talagante, Padre Hurtado, Melipilla, Peñaflor y El Monte, sin contar la evolución hasta la fecha, como se aprecia en el cuadro siguiente.

Los distintos procesos de inversión apuntarían a confirmar el dinamismo persistente de sectores privados, los que manifiestan territorialmente sus preferencias por zonas de aglomeración y concentración demográfica. Éstas constituyen territorios asimilables al concepto de economías de archipiélago (Veltz, 1997), donde priman los desarrollos alrededor de concentraciones urbanas y económicas.

CUENCA DEL MAIPO
CIUDADES CON MAYOR TASA DE CRECIMIENTO
PERIODO 1982-1992

COMUNA	ENTIDAD POBLADA	CATEGORÍA (*)	POBLACIÓN		TASA DE CRECIMIENTO
			1982	1992	
TALAGANTE	Talagante	Cd.	24.884	37.198	4,0
PADRE HURTADO	Padre Hurtado	Cd.	18.060	25.783	3,6
MELIPILLA	Melipilla	Cd.	33.684	45.722	3,1
PEÑAFLORES	Peñaflor	Cd.	36.497	46.711	2,5
EL MONTE	El Monte	Cd.	14.026	17.843	2,4

Fuente: I.N.E. Censos de Población 1982 y 1992

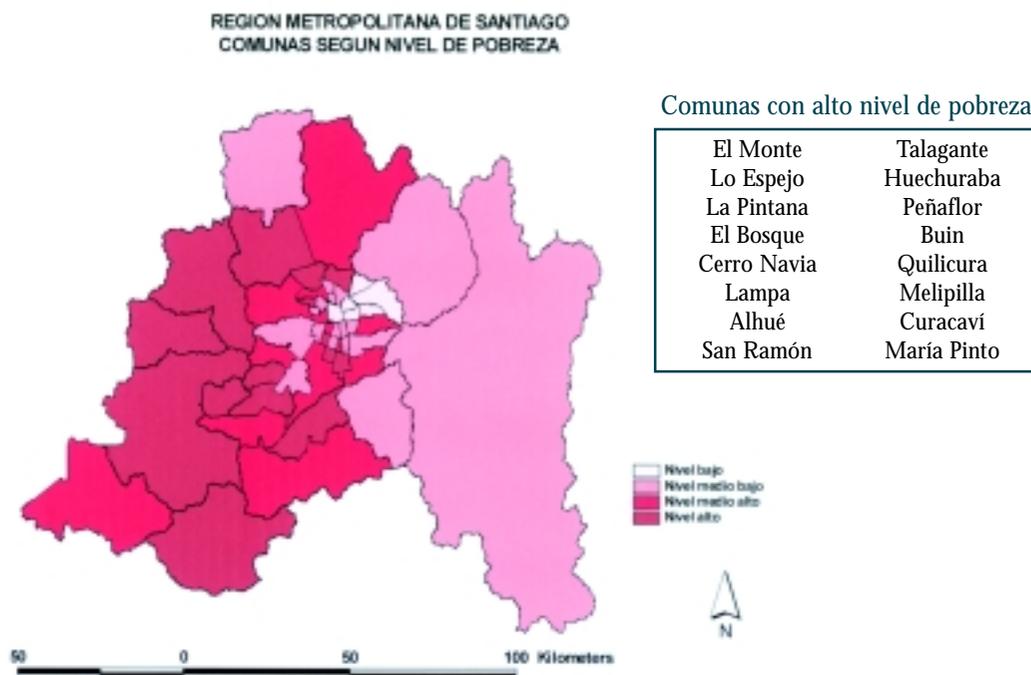
(*)La categoría de las entidades pobladas, corresponde a la asignada a éstas en el Censo de 1992

Cd.(Ciudad): 5.000 habs. y más

Nota: Las entidades incluidas en este cuadro son aquellas que aparecen identificadas como tales, en los Censos 1982 y 1992.

Todos los procesos comentados, sumados a las características propias de capital política y centro cívico, convierten la Región en una oportunidad de encuentros, de negocios, de intercambio y de agregación de valor, indiscutible. De ahí que se subraya que la Región Metropolitana constituye un aporte en servicios al país.

3. Disparidades sociales e inequidades territoriales



Fuente: elaborado en base a datos del IPS, en Diagnóstico Estratégico, Serplac RM. 1998.

Hasta hoy, otra característica reconocida de la Región Metropolitana es el **desequilibrio distributivo**. Éste desencadena una serie de problemas, complejos y concentrados, que se observan manifiestamente en el alto nivel de pobreza en que se encuentran 16 de las 52 comunas de la Región, según el Índice de Prioridad Social (IPS)⁷.

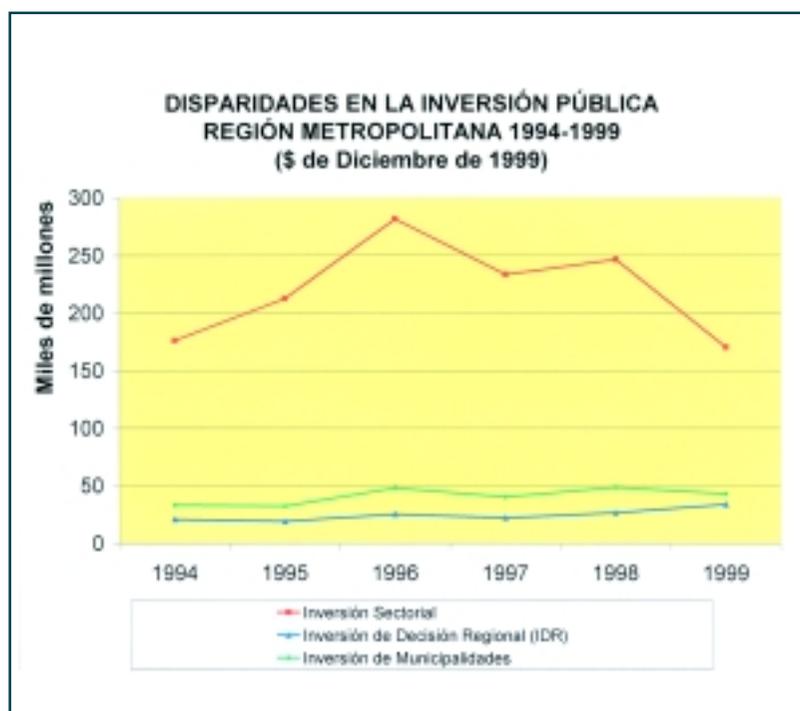
Así, surge una dualidad entre el «éxito económico» y tales *desequilibrios*, ya que el primero descontextualiza el entorno de resolución y enfrentamiento de los desafíos sociales, territoriales y ambientales; a la vez que juega en contra de la visión integral necesaria para un desarrollo global y armónico.

En este escenario, las Provincias y Comunas de la Región se ven tensionadas por **disparidades y desequilibrios distributivos complejos**, que instauran inequidades duras y procesos urbano-regionales difíciles de revertir, por la velocidad de sus cambios y los diversos niveles en que impactan.

Dichas inequidades aluden a situaciones tales como: población en situación de pobreza e indigencia, problemas en la calidad de vida y uso del tiempo, contaminación atmosférica, hídrica, acústica y de suelo.

Se trata tanto de *disparidades* manifiestas desde la perspectiva privada en relación a ingresos, como también de rezagos en la Inversión Pública, principalmente en relación al volumen de decisión regional y municipal, como se aprecia en el siguiente gráfico:

⁷ Ver Anexo N° 12.



Fuente: Datos de «Inversión Pública Efectiva en la Región Metropolitana 1990-1999». SERPLAC RM, MIDEPLAN, Santiago, Agosto 2000.

En este sentido, la descentralización interna de la Región Metropolitana implicaría el desarrollo de actividades que promuevan formas innovadoras y equitativas de acercamiento e integración intrarregional, provincial y comunal, en materias de formulación de políticas y formas de toma de decisión, como base de la distribución del poder y del compromiso con la ciudadanía.

Por esto se considera que las *infraestructuras habilitadoras*, correspondientes a las políticas habitacionales, de equipamientos, telecomunicaciones, transporte, educación y localización de industrias, tienen un peso ponderado fuerte en la mirada estratégica y la huella territorial, por lo que deben asumir su rol ineludible en la distribución espacial de los frutos del crecimiento.

En este contexto, estas *infraestructuras* en particular, requieren de acuerdos, consensos y contratos articuladores de mediano y largo plazo entre los diferentes actores públicos nacionales como Ministerios y Servicios, y ciertamente entre sus actores regionales: SEREMIs, Servicios, Gobernaciones y Municipios. De esta manera se combinarían, transversal y flexiblemente, políticas y proyectos «duros», con las políticas sociales «blandas», que permitirían la generación de sinergia en el impacto territorial.

Otra fuente de *desequilibrios intrarregionales* se constituye en torno al rol de la Región Metropolitana, que como región central, evidencia concentración y atracción de población, actividades, desafíos y oportunidades.

Este *fenómeno de metropolización* es característico de la red continental de grandes ciudades latinoamericanas, tales como: Buenos Aires y su área metropolitana, Río de Janeiro, Sao Paulo y la Gran Región paulista, el Distrito Federal mexicano, el Gran Bogotá, Caracas, Lima y Montevideo.

En torno a esta tendencia, una *Estrategia de Desarrollo* visionaria puede colaborar configurando redes de

apoyo municipales y sectoriales, además de posicionar a la Región Metropolitana de Santiago como conglomerado de servicios, en el ámbito nacional e internacional.

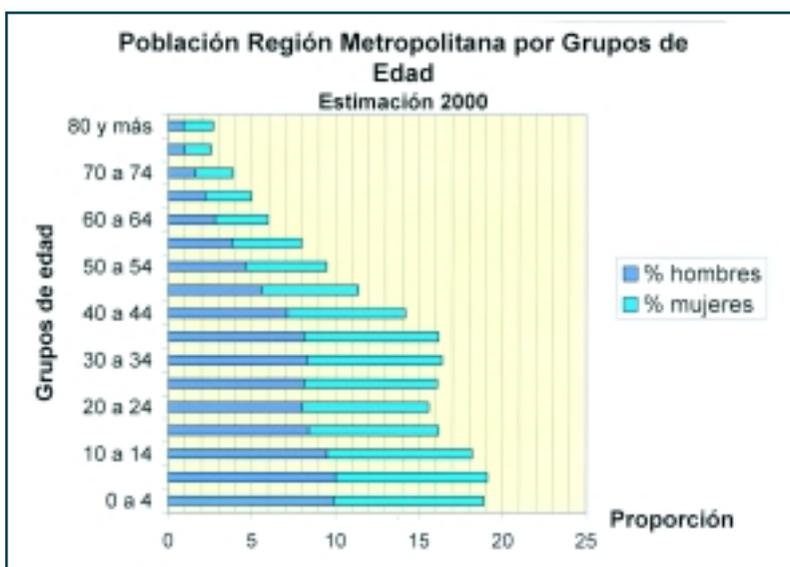
La *metropolización* que opera en la Región, y que se manifiesta en diferentes grados de inserción económica y comercial de las comunas, cuencas, provincias y gobernaciones, genera el fenómeno descrito por Lipietz (1994) sobre el surgimiento de zonas o regiones ganadoras y perdedoras.

Dicho fenómeno, de alcance mundial, se refiere a la distribución asimétrica en los sectores económicos, de los costos y beneficios que el paradigma económico global aporta, que incluso genera la desaparición de sectores poco dinámicos.

Este fenómeno, que se produce al interior de la Región Metropolitana, impacta el modo de vida en barrios y ciudades, ya que sobrecarga los sistemas urbanos y construye *kilómetros de pobreza* en sectores periurbanos y rurales, alejando así las posibilidades materiales de accesibilidad y competitividad de los sectores más afectados, por este remolino selectivo de globalización mundial.

La magnitud y multiplicidad de factores involucrados en este proceso, obliga a visualizar sistémica y comprensivamente los conceptos de desarrollo en esta región central de Chile. Lo anterior exige nuevos avances en la modernización y descentralización regional, al tiempo que implica elementos tales como la introducción de innovaciones complementarias en el desempeño regional, provincial y local del Estado, y el fortalecimiento de las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado.

Por otra parte, las proyecciones de crecimiento de la población regional, a pesar del decrecimiento de la tasa promedio anual registrada en las últimas décadas (1.97% entre 1982 y 1992, contra 2.62% en el período 1970-1982), tienden a confirmar las expectativas de que la Región continuará centralizando un significativo porcentaje de la población nacional, previéndose que al año 2010 acoja a 6.9 millones de habitantes, lo que representaría el 40.7 % de la población del País⁸.



Fuente: INE, población estimada al 30 de junio 2000.

⁸ SERPLAC. Estimaciones del INE contenidas en Diagnóstico Estratégico: Ordenamiento Territorial e Infraestructura, 2000.

A más largo plazo, no existen proyecciones oficiales de población sustentadas por el INE. Sin embargo, de acuerdo a estimaciones de SERPLAC en el Diagnóstico Territorial e Infraestructura, la población regional al año 2020 podría alcanzar a unos 7.8 a 8.2 millones de habitantes, lo que implicaría un incremento neto probable de 1.7 a 2.1 millones de habitantes respecto a la situación actual (6.1 millones de habitantes al año 2000).

En este escenario, la Región confirmaría su estructura relevantemente urbana, en la que el Gran Santiago⁹ mantendría sus condiciones de atracción y centralidad, reuniendo a unos 7.3 millones de habitantes¹⁰, sin considerar que en ese plazo pueden agregarse a la ciudad nuevos territorios y población como resultado de su expansión.

Desde el punto de vista de la **ocupación del territorio**, la *mancha urbana* del Santiago metropolitano se incrementó en «cerca de 6.700 hás. de suelos, entre 1986 y 1997 a una tasa de 1,22% de expansión anual» (CONAMA RM, 1999), alcanzando a una superficie total de 56.500 hás., en la segunda mitad de los años '90¹¹, que corresponden al 3.7% de la superficie regional.

Considerando este ritmo de crecimiento, además de la escasez de suelos disponibles para la expansión urbana dentro del área metropolitana de Santiago (AMS), es necesario replantear las prácticas sectoriales de vivienda y urbanización, orientándolas hacia una mayor densificación de las áreas urbanas consolidadas, junto a la materialización de **Subcentros Urbanos**.

Por otra parte, la *ocupación del territorio para uso agrícola*, que —según el VI Censo Agropecuario— actualmente alcanza a un 31 % del total¹² constituye una cifra altamente significativa, por cuanto recibe impactos urbanos, tanto en forma de contaminación, como de crecimiento extensivo, principalmente en las Provincias de Melipilla, Talagante y Maipo.

En este sentido y con respecto a la localización de población, importa destacar que no se avecinan grandes



⁹ El Gran Santiago comprende la provincia de Santiago más las comunas de Puente Alto y San Bernardo.

¹⁰ Fuente: SERPLAC. Estimaciones propias.

¹¹ En la Región Metropolitana, el uso de los suelos compite fuertemente con el uso agropecuario, sobre todo en los valles regados que presentan las tierras de mayor calidad de la región e incluso del país. Existen estimaciones gruesas que indican que la superficie subdividida sería del orden de las 150 mil hás., lo cual equivale a 3 veces la extensión de la ciudad de Santiago, y a un 34% de la superficie total de uso agropecuario de la Región. En SEREMI de Agricultura: Área de Desarrollo Rural y Fomento Silvoagropecuario, 2000.

¹² Esta cifra no considera infraestructura ni plantaciones forestales. Si se suman, el porcentaje asciende al 66%.

cambios en la aglomeración metropolitana. La tendencia en Santiago sigue la misma línea de las ciudades del Sur de América, las que aparecen en tercer lugar mundial con un 77.4% de habitantes urbanos, después de Europa del Norte y Occidental (Cepal,1999).

Esta constatación marca el debate sobre el carácter del desarrollo regional, que lleva a plantear la Estrategia en términos de «*hacer ciudad y construir región*».

Hacer ciudad significa, primero que todo, asumir la magnitud de la situación, promover políticas urbanas nacionales y operar desde una visión estratégica.

Concretamente, se ha planteado priorizar, según requerimientos y prospectivas, la dotación de espacios públicos y recreacionales, de infraestructura educacional (Morales, 2000) y sanitaria de las comunas en déficit, la promoción de incentivos para lograr una inversión empresarial territorialmente mejor distribuida, la densificación en el área central y principalmente en sus comunas mediterráneas, la utilización de los sitios eriazos, y la transformación de los microbasurales en huertas vecinales, entre otras alternativas.



«El segundo pilar para construir esta nueva época es integrar a Chile. Esto es el respeto y dignidad para las regiones, ciudades más bellas, más amables y menos contaminadas, y el reconocimiento de nuestra diversidad a través de la incorporación plena de los pueblos originarios. Integrar en toda su extensión.

(...) Duele decirlo, pero no estamos orgullosos de nuestras ciudades. Tenemos ciudades hermosas, pero las hemos contaminado, descuidado e incluso convertido en laberintos de congestión que parecen ahogarnos. (...) Hace 100 años, a lo mejor la tarea era más fácil pero los recursos menores. Pero en todas las ciudades de Chile nos propusimos hacer obras que dejaran el sello de un pueblo que entendía que a través de ellas signaba el progreso de su región, de su terruño, de su ciudad. Ahí están las obras que se hicieron. Yo quisiera que ahora, pudiéramos trabajar en algunas de nuestras ciudades más hermosas.

(...) Les propongo realizar una gran reforma de las ciudades para mejorar la integración y la convivencia de las mismas».

Extractos del Mensaje del 21 de Mayo de 2000 del Presidente Ricardo Lagos.

La ciudad también requiere tanto de sistemas de transporte amables y eficientes, como de mecanismos de información transparentes y accesibles. Ambos vinculan y, en definitiva, apuntan hacia el sentido de pertenencia e identidad ciudadana.

Construir región alude a una intencionalidad de distribución territorial equitativa, solidaria, eficiente y responsable. Lo anterior significará desarrollar los instrumentos técnicos y administrativos que, desde la perspectiva de *gerencia pública*, promuevan mejoramientos, asociatividad e intercambios virtuosos entre las comunas, provincias y regiones de todo el país.

Santiago Región es, como se ha señalado, un centro político histórico, concentrador y distribuidor de poder simbólico y económico, lo que tiene particular significancia a la hora de la regionalización, especialmente en la percepción del resto de las regiones, donde pareciera existir una confusión entre las dinámicas centrales del gobierno nacional y sus eventuales *dinámicas centralizadoras*.

Es así que el *centralismo decisional*, localizado físicamente en el centro cívico, tiende a confundirse con el *proceso de concentración de actividades económicas en el territorio regional*, lo que produce un marcado sentimiento anticapitalino por parte del resto del país, aún cuando «el desarrollo de nuestra región es no sólo un imperativo ético por la magnitud de los volúmenes de familias pobres que la habitan, sino por la propia competitividad del país» (Lira, 1994).

4. **Metrópolis del Sur de América: global y periférica**

Santiago es la penúltima ciudad del eje que va desde Río de Janeiro, pasa por Sao Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideo, Buenos Aires, Mendoza, hasta Valparaíso. En esta articulación geográfica y económica —flujo de personas, bienes e intercambios culturales, de transporte y comunicación— la totalidad de la Región pone en juego su capacidad de atracción y de influencia en las economías del Sur de América.

Es en este rol, antiguo en su trazo territorial y nuevo en el contenido y signo de sus flujos, donde se visualiza una rearticulación de la identidad regional como oferta sistémica para su comunidad económica más cercana, y como nodo vinculante hacia el resto de las economías mundiales, lo que se indicó en el punto 2, sobre la evolución de la Región Metropolitana.

Sin embargo, Santiago no escogió la *globalidad*. Es parte de esta dinámica económica y social que se

CIUDADES EJE DEL MERCOSUR



acrecienta con los avances de la tecnología y de la economía de la información. Tampoco eligió pertenecer a la periferia de las relaciones económicas, pero, está en ella.

A partir de estos dos hechos, Santiago —metrópolis global periférica— configura un escenario en que el sector público y privado están involucrados con roles diferenciados, en una dinámica caracterizada por la incertidumbre, el redimensionamiento de la geografía, la velocidad y profundidad de los cambios, la actividad cotidiana a partir de redes y alianzas estratégicas, y la multilateralidad de las relaciones.

Complementariamente, el reforzamiento del factor *identidad local y regional* se manifiesta como un requerimiento básico y consustancial al posicionamiento internacional de la Región, en el cual las propuestas de habilitación cultural cobran sentido frente a la dinámica global.

Desde un punto de vista político-administrativo, en relación a enfrentar adecuadamente la globalización, la potencialidad de generación de desarrollo con equidad y sustentabilidad, a partir de la superación de la brecha existente entre el desarrollo económico y su contraparte institucional, es a la vez decisiva y posible. Se ha producido un cierto consenso en los medios institucionales y políticos sobre la necesaria innovación en el modo, estilo y orientación estratégica del proyecto país.

Se visualiza entonces una *misión gubernamental* en materia de modernización de la gestión pública nacional, regional y comunal, en la que será importante la efectividad. Este ajuste político entre el ámbito de lo económico, social e institucional se manifestó en el Discurso Presidencial del 21 de Mayo, conceptualizado como la Nueva Época.

Igualmente, a nivel regional dicha misión se traducirá, desde la presente Estrategia, en el inicio del debate sobre el Proyecto Político de la Región.

Dicho *Proyecto* cobra relevancia en el contexto de las transformaciones económicas y territoriales, ya que debe estructurar su posición partiendo del fortalecimiento de economías de entorno o de medio innovador —presentes incipientemente en la economía nacional— y de las ya tradicionales de aglomeración.

Lo anterior requiere la profundización regional del debate nacional sobre políticas industriales competitivas y las instituciones que las ejecutarán, la generación de instrumentos masivos de apoyo al modelo de desarrollo de «segunda fase», en discusión actualmente (Larraín-Sachs-Warner, 2000), y una estrecha vinculación y alianza entre el sector público-privado.

En efecto, en Chile no bastaría con seguir sólo la tendencia y el modelo tradicional basado en *actividades primarias*, aunque un corte con ello signifique modificar la visión del país a nivel internacional. Con las oportunidades competitivas que se están rearticulando en función de la nueva economía, se empuja y permite el auge de nuevas actividades, principalmente vinculadas a *procesos secundarios*, como el mayor desarrollo de servicios a la industria, las telecomunicaciones, la agroindustria, el turismo y la informática, especialmente en esta Región.

Este nuevo escenario global plantea, además, *desafíos culturales e identitarios complejos*, que será necesario abordar y profundizar considerando al sector público, privado, organizaciones sociales y por sobre todo, al universo educacional, tecnológico y comunicacional.

Dichos desafíos se explican, porque la globalización produce dos tipos de impactos en los territorios, paradójicos entre sí. Por una parte, se trata de procesos que afectan tanto la identidad de regiones y localidades, como la de las personas, dada la magnitud y velocidad de las transformaciones.

Por otra, producen un quiebre que permite una reconfiguración social, cultural e identitaria propia de cada

región, zona y territorio con historia. Como señala Hoppenhayn en el Diagnóstico Ciudadanía, Igualdad de Oportunidades y Seguridad Humana (SERPLAC, 2000) *«puede también movilizar su propio historial productivo y simbólico, tanto para decodificar lo que viene desde afuera, como para proyectarse fuera de sí mismo»*.

Esta dinámica de reposicionamiento estratégico de los territorios involucrados, específicamente las ciudades, sus hinterlands rurales, áreas metropolitanas y metro-regiones como la Región Metropolitana, requiere de identidades locales fuertes, sociedades organizadas, ciudadanía habilitada y dispuesta a participar en este movimiento. En este sentido, es innegable que la Región presenta características de flexibilidad frente a los embates de la globalización, que requieren ser manejados con criterios de gobernabilidad y desde escenarios de anticipación y observación de tendencias mundiales.

Al contrario, en un escenario de débil responsabilidad social, el impacto globalizador generaría mayores asimetrías funcionales y económicas que las acumuladas, adquiriendo el proceso nuevas formas de colonización. Al mismo tiempo, produciría nuevos modos de utilización del territorio, de su infraestructura, del medio ambiente, y de las capacidades técnicas, profesionales y habilidades laborales de sus habitantes.

El análisis presentado para esta Estrategia de Desarrollo comparte algunos criterios con estudios realizados por el BID sobre Estrategias Gubernamentales Globales, Urbanas y Locales (BID, 2000) y con el Balance de la Década realizado por la Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2000), en particular, sobre la necesaria visión de estrategia a mediano y largo plazo por parte de las políticas públicas y el fortalecimiento de sus instituciones regionales y locales.

Tales políticas deben considerar las transiciones y transformaciones territoriales como áreas de investigación, estudio y búsqueda demostrativa de mejores prácticas, y como oportunidades para lograr saltos cualitativos en materia de equidad y ciudadanía, las que podrían representar la ocasión de avanzar más rápido para salvar las actuales brechas sociales, institucionales, urbanas y territoriales.

En consecuencia, los desafíos que enfrenta Santiago Región y su sistema de ciudades, producto de las transformaciones socioeconómicas y territoriales, de las fuertes manifestaciones de las paradojas de la globalización, unidos a las fragilidades de las políticas urbanas y la invisibilidad de una política regional, obligan a considerar nuevas formas de coordinación interinstitucional, el cultivo de un estilo en el acercamiento ciudadano, la transversalidad sectorial y la alianza público-privada, como soportes esenciales de la construcción social regional.



Es necesario profundizar el debate sobre políticas industriales competitivas.

NOTAS

1. **Transformación urbana y crecimiento demográfico.** En la Región Metropolitana de Santiago vivía, al 30 de junio de 1999, una población estimada de 6.013,2 millones de personas. En la Región de Valparaíso lo hacían 1.543,6 millones y en la Región del Libertador Bernardo O'Higgins 778,8 mil personas. En total, en la interregión central del país vivían a esa fecha 8 millones 335 mil 600 personas. (INE, 1999. Estadísticas Demográficas.)

Históricamente, la concentración metropolitana tuvo períodos diferenciados, aunque la conurbación hacia el Sur es de temprana data.

En 1930 la población aumentó a 700.000 habitantes con la incorporación de Conchalí, Providencia, Ñuñoa, San Miguel, Maipú, Quinta Normal y Renca y se inicia en este período un proceso de crecimiento demográfico, que comienza a ocupar el territorio de modo expansivo y rápido.

Treinta años después, en 1960, se agregan Puente Alto, Buin, Barrancas, Peñaflor, Talagante y El Monte, aumentando en más del doble de la población, llegando a 1.900.000 habitantes.

En 1992, la situación tendencial se incrementa explosivamente hasta llegar a 5.257.000 personas en la Región Capital.

Para el año 2005 el PRDU estima una población de 5.800.000 habitantes (para el INE, la población estimada al 2005 es de 6.527.903 hab.). Para el 2012 aumentaría a 7.021.506 personas concentrando el 40.5% de la población del país.

Además, aproximaciones tendenciales estiman para el 2022 alrededor de 7.903.290 habitantes (PRDU, MINVU. 1999). En cualquier caso, luego de las altas tasas de crecimiento demográfico en décadas precedentes, la tendencia actual se sitúa en un relativo estancamiento demográfico.

Metodológicamente es necesario precisar que el Plan Regional de Desarrollo Urbano del MINVU considera en sus estudios tres tipos de escenarios demográficos, y se consideró el elegido por sus autoridades regionales como el más cercano a la realidad. Para profundizar estos aspectos, remitirse al Diagnóstico Estratégico sobre esta materia.

