

## Reconversión de Santiago

**Antonio Daher\***

---

### INTRODUCCION

---

Santiago de Chile, enero de 1994: la hipótesis central que se formula aquí es que la capital enfrenta una segunda inflexión y un proceso de reconversión y reconcentración. ¿Por qué una segunda inflexión? El primer punto de quiebre de la tendencia concentradora de Santiago se registra en 1973. A partir de entonces, y sólo con un breve período de excepción, la capital muestra un crecimiento inferior al del resto de Chile en términos de producto geográfico, empleo e inversión.

Casi dos decenios después, las estadísticas de construcción, producción industrial y empleo en general, además del mayor dinamismo del sector no transable —particularmente comercio y servicios— indican que Santiago habría alcanzado, probablemente a comienzos de los noventa, un segundo punto de inflexión, revirtiendo su tendencia de menor crecimiento relativo.

Un indicador singularmente significativo de este cambio de tendencia, tanto por sus implicaciones económicas como sociales, es la tasa de desocupación. Desde la crisis de 1982 y hasta 1990, dicha tasa fue invariablemente mayor en la Región Metropolitana que en el resto del país. En 1993, en medio de una caída sin precedentes del desempleo nacional, la tasa de desocupación metropolitana es inferior en más de un punto porcentual al promedio del país.

¿Por qué la primera inflexión? ¿por qué la segunda?. No se trata ciertamente de casualidades: los años 1990-93 están caracterizados por una caída del tipo de cambio real y menores precios internacionales para prácticamente la totalidad de los productos de exportación más relevantes de la economía chilena. En medio de una recesión de los países desarrollados, Chile ha visto crecer sostenidamente su producto, y muy fuertemente el de los sectores no transables. Estos últimos —electricidad, gas y agua, construcción, transporte y comunicaciones, comercio y servi-

(\*) El autor es académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este estudio ha contado con el patrocinio del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile (Proyecto 1940604). Una versión preliminar de algunos de sus contenidos fue elaborada por el autor en una asesoría a la Contraparte Técnica del Estudio. "Análisis sobre el desarrollo de la infraestructura en las regiones V, VI y Metropolitana" del Comité Interministerial de Infraestructura.

cios en general— tienen una mayoritaria orientación urbana y, más aún, metropolitana.

Los frutos del éxito del modelo exportador han multiplicado el dinamismo de las economías urbanas más importantes en ciertas regiones, activando sus sectores secundarios y terciarios al servicio de la producción de exportación. Adicionalmente, comienza a gestarse una industria orientada al comercio exterior, vinculada en parte a la elaboración de materias primas, pero crecientemente a la manufactura de mayor valor agregado. Ella, junto a la venta internacional de servicios, inaugura la denominada “segunda fase” de la economía de exportación. (Orminami y Madrid, 1989).

Esta segunda fase, radicada geográficamente en las áreas metropolitanas, se asocia a la segunda inflexión registrada en ellas, particularmente en Valparaíso y Santiago (Concepción, en cambio, presenta un comportamiento distinto dada la alta diversificación de su economía regional). Las ciudades son hechos económicos resultantes de fuerzas de mercado, que ofrecen economías de aglomeración y ventajas de localización cuyo efecto debiera ser una mayor productividad y, por ende, una mayor competitividad.

Las economías de aglomeración, tanto de escala como externas, constituyen la razón económica fundamental de la existencia y el crecimiento de las ciudades. Tales economías benefician tanto a los productores como a los consumidores, y se producen indistintamente en los mercados de factores, de bienes y servicios. El tamaño y la complejidad urbanas involucran grados crecientes de especialización, de modo tal que sectores significativos de la economía —los secundarios y, sobre todo, terciarios— se localizan en las ciudades mayoritaria y, a veces, casi absolutamente.

En una economía abierta como la chilena, integrada a los mercados externos cada vez más globalizados, las ventajas comparativas naturales no pueden dejar de complementarse con las ventajas producidas socialmente, entre las cuales las urbanas ocupan un primerísimo lugar. Si el reciente auge económico nacional está vinculado al éxito de las exportaciones de recursos naturales, su consolidación y desarrollo dependerá en buena medida de una creciente agregación de valor y diversificación. Y en ese proceso las ciudades tienen un rol insustituible. Las exportaciones industriales y de servicios, como asimismo el concurso creciente de capital humano más calificado, convertirán a las ciudades, otrora sedes de la industria sustitutiva, en verdaderas plataformas de exportación.

Las áreas metropolitanas son infraestructuras económicas de alta complejidad, muy intensivas en capital, que además de sostener a las propias empresas urbanas, sirven política, económica y logísticamente a la economía nacional en su

conjunto. En este contexto, la Macro Zona Central de Chile (integrada por tres regiones contiguas de alta interacción: Valparaíso (V), O'Higgins (VI) y Metropolitana) adquiere un rol potencial de gran significación, tanto por su relevancia demográfica y económica, cuanto especialmente por su fuerte metropolización y su consiguiente dotación cuantitativa y cualitativa de infraestructuras.

A continuación se describe y explica, desde una perspectiva de economía territorial, la tendencia declinante de la Región Metropolitana (y de la de Valparaíso) a partir de la primera inflexión registrada a comienzo de los años setenta. Posteriormente, y a modo de conclusión, se prefigura la segunda inflexión, caracterizando los ajustes y cambios demandados por esta última.

Este análisis y su proyección cualitativa, asumiendo las tendencias de signo contrario, resulta indispensable para efectos de una prospección del futuro y, sobre todo, para la fijación de políticas y las decisiones de inversión de mediano y largo plazo, tanto en infraestructura como en los demás sectores.

---

## SANTIAGO, PRIMERA INFLEXION

---

Aquí se afirma y se demostrará que Santiago creció "menos" que el país y por ende a costa de él (Daher, 1993). Santiago representa cerca del 40% de la economía y la población del país. Se sabe poco, o no se sabe, que Santiago creció menos desde casi dos decenios atrás. Contra lo que se cree, la economía metropolitana tuvo un dinamismo inferior a la del país. Año tras año, su tasa de crecimiento fue menor al promedio nacional desde 1973, con la sola excepción del trienio 1977-79 (ODEPLAN, 1990a:17).

En efecto, en el período 1970-90, mientras el país creció anualmente en 2,7% como promedio, la Región Metropolitana lo hizo sólo en 2,3% (La V Región mostró un promedio de 2,1%, y la VIII, cuya capital es Concepción, tuvo un comportamiento idéntico a la media nacional). Como consecuencia de ello, el aporte porcentual de la economía de la Región Metropolitana al Producto Geográfico Bruto (PGB) del país cayó en 9 puntos, desde un 47,4% en 1973 a tan sólo un 38,4% en 1985, con una estimación de 40,4% para 1990. (La Región de Valparaíso, a su vez, presentó una caída de casi 4 puntos porcentuales, desde un 12,1% en 1974 a un 8,2% en 1990) (Silva, 1994).

Simultáneamente, la metrópoli acusó en el censo de 1982 una desaceleración en su inflación demográfica. Es más, la brecha entre las tasas de incremento poblacional de la capital y del país se redujo a sólo un tercio en veinte años. El ritmo de concentración demográfica declinó persistentemente.

En 1992, aunque el censo (Instituto Nacional de Estadísticas, 1992) registró para la Región Metropolitana (RM) una variación intercensal –respecto del de 1982– superior a la media de Chile, otras tres regiones –I, II y XI– presentaron un mayor crecimiento relativo, y otras dos –III y IV– un porcentaje similar. Es más, mientras la Región Metropolitana crecía en dicho período en 19,7%, incluida la provincia de Santiago, ésta última lo hacía sólo en 11,4%. Como Santiago representa el 81,9% de la población de la Región, su alta ponderación oculta un muy alto crecimiento en el resto de ella.

Mientras que en la mayoría de las regiones el desempleo disminuía luego de la recesión, en la capital era más renuente: desde 1982 a 1990, la tasa de desocupación fue mayor en la Región Metropolitana que en el país (ODEPLAN, 1990 b:6). No casualmente las remuneraciones relativas para el grueso de los trabajadores mejoraron más en el campo que en la ciudad invirtiendo la geografía de la pobreza.

Los sectores de punta, económicamente líderes, ya no se localizaban en la capital, sino más y más en las regiones y el medio rural. ¿Qué hacer con Santiago? Para muchos, esta pregunta equivalía a cómo frenar el crecimiento y el centralismo metropolitanos. Lo que parecía imposible fue un hecho. Santiago enfrentó su punto de inflexión a mediados de los setenta. ¿Qué sucedió? ¿Por qué la capital perdió su liderazgo, por qué declinó su ritmo económico y demográfico?

No se trata de que la ciudad haya superado un supuesto tamaño óptimo entrando en rendimientos decrecientes, que las externalidades negativas, la congestión y la contaminación hayan frenado su crecimiento. Esto fue posible mediante la economía de mercado, la apertura al exterior, el fomento exportador, la inversión extranjera. Y lo más increíble, es que el modelo neoliberal lo logró sin habérselo propuesto, mediante políticas macroeconómicas diseñadas con otros fines.

En efecto, la desgravación arancelaria implementada en el segundo quinquenio de los setenta terminó con décadas de proteccionismo a una industria sustitutiva eminentemente urbana y metropolitana, corrigiendo de paso la discriminación que pesaba sobre la agricultura en subsidio del consumo urbano. La reducción del tamaño del Estado afectó principalmente a la capital, y otro tanto sucedió con la disminución del déficit fiscal y el equilibrio monetario.

En el tránsito a los ochenta, la paridad cambiaria real baja –junto a la apertura del mercado de capitales– se tradujo en un exceso de importaciones, consumo y endeudamiento, hipertrofiando los comercios y servicios en desmedro de los sectores productivos y favoreciendo la economía urbana y metropolitana en perjuicio de las regiones. Sin embargo, este mismo privilegio transitorio hizo tanto más fuerte la crisis y tanto mayor y duradera la recesión en Santiago, Valparaíso y otras grandes ciudades.

Si la fase arancelaria de la apertura económica terminó con el subsidio a la metrópoli sustitutiva propia del modelo de desarrollo hacia adentro, la fase cambiaria posterior a la crisis favoreció las economías regionales orientadas a la exportación (Daher, 1990).

Así pues, mientras Santiago disminuía su crecimiento, el resto del país crecía en general aceleradamente. Estos dos procesos de signo contrario explican el contraste entre el auge de las regiones y la caída de la capital.

Si las tasas de crecimiento económico han sido positivas para Chile, lo han sido más aún para las regiones. Y al revés, si el país no ha crecido en conjunto aún más, ello se debe a que la economía metropolitana ha ido a la zaga bajando, con su enorme ponderación del 40%, los promedios nacionales. Las políticas arancelarias y cambiarias, en un contexto de equilibrio macroeconómico, trastocaron los precios relativos y la dialéctica entre las áreas transable y no transable, detonando un proceso de reasignación sectorial y geográfica de los recursos, incluidos los humanos.

El Estado no actuó por omisión en estos cambios. Aunque el mercado y la libre empresa aparecen como los protagonistas directos, las políticas estatales diseñaron el escenario y no pocas veces el propio Estado intervino, promovió, subsidió y protegió expresamente con el fin de liberalizar y privatizar.

Se discute aún la conducta más o menos centralista del Estado, expresada en la distribución territorial del gasto fiscal, en la localización de la inversión en infraestructura productiva y social, en la proporción entre recaudación y asignación presupuestaria por región, en su distribución per cápita. Ciertas cifras revelarían una tendencia crecientemente concentradora en Santiago, tanto más grave enfrentada a los resultados económicos observados. Pero otros indicadores demostrarían que las proporciones se han revertido a favor de las regiones. Y esto en caso alguno podría ser causa de la depresión metropolitana.

En efecto, de las inversiones sectoriales estatales, concentradas en más del 90% en Obras Públicas y en Vivienda y Urbanismo, la Región Metropolitana mostró una participación declinante en los últimos quince años. El Sector de Obras Públicas fue más desconcentrador –en términos geográficos– que el de Vivienda y Urbanismo. Mientras éste último responde a una demanda preexistente, aquél en cambio tiende a proveer demandas futuras. Uno es más bien un indicador histórico; el otro un predictor.

Empero, el indicador más relevante y a la vez más sorprendente es el de las inversiones totales multisectoriales –públicas y privadas– para el período 1990-95. De ellas, la capital sólo captaría un 12%, proporción ciertamente crítica frente a su

participación en el producto geográfico bruto nacional (Aninat, 1990). Este indicador anticipaba un futuro próximo de menor crecimiento para la economía metropolitana. La “desinversión” relativa que ella enfrentaría no permite otra conclusión, aún teniendo presente que los catastros de proyectos de inversión subvaloran sectores como agricultura y construcción, y no incluyen en general proyectos menores.

Asimismo, en relación al capital financiero –otro indicador clave para el desarrollo– la Región Metropolitana concentra en términos reales una participación radicalmente menor a la que nominalmente se le asigna. De hecho, al despejar el sesgo concentrador prometropolitano asociado a la localización santiaguina de las casas matrices, las gerencias financieras y las mesas de dinero, se obtiene un destino geográfico final de las colocaciones que favorece a las regiones. En efecto, un estudio de los mayores deudores de los bancos con mayores colocaciones lleva a la conclusión de que sólo un 32,4% de dichos créditos bancarios se asigna a la región capital.

En fin, de las propias inversiones en bonos de empresas suscritas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se obtienen conclusiones similares. Estos fondos –que constituyen la mayor capacidad de inversión del país– alimentan en gran medida los procesos de desintermediación financiera, y en materia de bonos empresariales sólo se orientan en un 24,5% a la Región Metropolitana, aunque esta última aporte un 45% de los afiliados a las AFP, lo que hace evidente un contraste geográfico entre captación y colocación que no es sino una transferencia de recursos entre regiones (Daher, 1993b).

La Región Metropolitana en 1990 sólo captó un 26,8% del capital financiero colocado, tanto por concepto de créditos bancarios, como por suscripción de emisiones de bonos de empresas. Ese bajo porcentaje es sin embargo mayor al sólo 12% que la Región capitalizaría en materia de inversiones. En ambos casos se trata de una proporción extremadamente baja en relación a su producto y población.

Pero, ¿por qué? ¿Por qué la inversión per cápita entre 1990 y 1995 en Santiago sería sólo US\$451 mientras que en el país –incluido Santiago– llegaría a US\$1495, y excluida la Región Metropolitana se elevaría a US\$2305; cinco veces!?. La respuesta es categórica: porque Santiago es una Región de economía más cerrada. Porque Santiago en principio es menos funcional al modelo: si desde la capital se impuso al resto del país un nuevo modelo de economía de mercado, cuyos contenidos esenciales son la revalorización del sector privado y la apertura internacional, ese mismo modelo es inicialmente contradicho por la propia Región Metropolitana. Y esto en los hechos.

En efecto, entre 1970 y 1990, mientras todas las regiones conservan o

incrementan su sector transable, la Región capital lo reduce desde el 35 al 27% de su producto geográfico regional. Es más, este porcentaje es el más bajo de Chile. La contribución de la Región capital al PGB transable nacional disminuye, en igual período, del 40 al 29% (Behrens, 1990). Y ello sucede a pesar de que esta Región hace el mayor aporte al PGB agrícola e industrial nacional y detenta un importante segundo lugar en la inversión minera proyectada (1990-95) en el país.

Por lo demás, la Metropolitana reduce la transabilidad de su economía –suestamente especializándose en infraestructura y servicios al resto del país– en un contexto de desconcentración creciente de las actividades terciarias. En materia de exportaciones –siendo el modelo declaradamente proexportador– la Región Metropolitana aporta sólo un 7,3% de su PGB regional (la cifra más baja luego de la Región de la Araucanía, una de las de mayor pobreza relativa). Aunque la regionalización de las exportaciones requiere de ciertos ajustes –por ejemplo en la II Región–, las estadísticas resultan más confiables precisamente en el caso de la Región Metropolitana (Servicio Nacional de Aduanas, 1990).

La Región Metropolitana contribuye sólo con el 11,2% de las exportaciones nacionales en 1990, mientras su PGB representa cerca del 40% del nacional. En términos per cápita, la Región Metropolitana exporta US\$182 en 1990, mientras Chile –incluida la alta ponderación de la propia población metropolitana– alcanza ese mismo año a US\$646. Es claro, pues, que la capital es una región de economía más cerrada, y que se ha cerrado aún más en los años de implementación de la política de apertura económica.

En una posición en principio divergente del modelo, la Región Metropolitana tuvo un menor crecimiento económico y una muy disminuida capacidad de captar inversiones. Ciertamente el modelo favoreció al resto del país, con sus importantes dotaciones de recursos naturales, y las inversiones encontraron allí una mayor rentabilidad que en la capital. La Región Metropolitana no sólo detenta una economía más cerrada. Al mismo tiempo presenta una economía más estatal. En efecto, mientras que en el conjunto del país un 69% de las inversiones proyectadas en infraestructuras (sectores público y privado, 1990-95) corresponde al sector privado y un 31% el estatal, en Santiago el 52% de aquellas proviene del sector público. (La construcción e infraestructura representan más de la mitad de la inversión nacional total).

Se puede hablar, pues, de regiones estatales y privadas en Chile (Daher, 1993c), puesto que ni las privatizaciones han sido homogéneas en el territorio, ni lo son tampoco las inversiones de ambos sectores. Si la contribución de cada región al PGB nacional es un indicador histórico de la relativa disparidad económica territorial, su participación en el comercio exterior –en un contexto de apertura y globalización– y, sobre todo en las inversiones, será determinante en la conserva-

ción o alteración de dichas disparidades. En tanto el PGB per cápita varía 8 veces entre las regiones con menor y mayor índice, las inversiones lo hacen 29 veces, y las exportaciones 280 veces.

---

### SANTIAGO, SEGUNDA INFLEXION

---

En principal desafío que plantea Santiago es su baja productividad y su menor rentabilidad social. El producto per cápita (en miles de pesos de 1977) de la RM era 42,8 en 1971 y sólo 31,9 en 1985, mientras el país prácticamente no mostraba variación en ambas fechas. Así pues, en relación a la media nacional, el índice del PGB per cápita de la RM cayó de 1,3 en 1970 a 1,1 en 1985 y en 1990 (Silva, 1994). La productividad de la RM es dramáticamente crítica en relación al capital invertido, a sus costos de operación y a la proporción del gasto fiscal que ella demanda. Porque Santiago es ni más ni menos que la principal dotación y el más importante stock de capital fijo del país.

A enero de 1991, según el Servicio de Impuestos Internos, el avalúo de bienes raíces no-agrícolas para todo el país era equivalente a US\$20 mil millones. De ese total, 11 mil millones, un 55%, correspondía a la Región Metropolitana. Estas cifras contrastan con un avalúo agrícola de sólo US\$3 mil millones para todo Chile (Servicio de Impuestos Internos, 1991).

Santiago representa el recurso más escaso de un país en desarrollo: el capital. Millonaria en capital, es también varias veces millonaria en población, en fuerza de trabajo.

A pesar de su crisis, el producto anual que genera supera al de cualquier sector de la economía. No es CODELCO la mayor empresa de Chile: es Santiago. La economía de Santiago supera en tamaño ¡y en complejidad! a la de muchos países medianos y pequeños. Santiago es la mayor capacidad instalada, el recurso económico más estratégico, el más importante y complejo desafío de administración. Administrar Santiago es afectar positiva o negativamente a los agentes económicos. Pero también macroeconómicamente a la sociedad entera. La administración metropolitana es ciertamente un desafío a la eficiencia nacional. Y la eficiencia hace más posible la equidad.

Preguntarse por el futuro de Santiago refiere necesariamente a las opciones políticas y económicas. En el primer caso, relativamente avanzada la etapa de desactivación del Estado-empresario, de desburocratización y, en consecuencia, de reducción de su tamaño además del equilibrio de las cuentas fiscales, sigue el proceso inconcluso de modernización y cambio cualitativo de ese Estado. Particularmente relevante para efectos de este estudio es la implementación real de la

regionalización y descentralización político-financiera. Este puede ser un proceso que reduzca aún más el rol del "sector gobierno" como sector económico propio y casi exclusivo de la capital. No sólo se minimiza su participación directa en la economía metropolitana; también se aminora su efecto multiplicador y particularmente su influencia en la asignación centralizada y concentradora de los recursos, incluidos especialmente los de infraestructura como soporte del desarrollo.

En el segundo caso –el de las opciones económicas que enfrenta Santiago–, la cuestión central radica en las tendencias de localización del sector no-transable, por una parte, y en la evolución hacia una fase de desarrollo exportador de mayor diversificación y, sobre todo, de mayor valor agregado; es decir, a la exportación de bienes crecientemente industrializados y de servicios.

En efecto, en Chile entre 1985 y 1990, durante el mayor auge exportador, mientras el sector transable crecía en 29,2%, el no-transable lo hacía en un sorprendentemente 38,3% (Banco Central de Chile, 1991:1575). Las exportaciones, a su vez, fueron equivalentes al 11,7% del PGB nacional en 1970 y al 20,9 en 1980 (De la Cuadra, 1988:34), llegando al 27,5% en 1990. Así pues, junto al dinamismo del sector exportador –de base regional y rural– se da un alto crecimiento del sector no-transable, habitualmente urbano y preferentemente metropolitano.

Las preguntas son evidentes: ¿A la industrialización de materias primas seguirá una manufactura de mayor valor agregado, menos ligada al medio rural y más a las áreas metropolitanas? ¿El alto dinamismo de la producción de bienes y servicios no transables beneficiará a Santiago y Valparaíso, o se expresará por el contrario en una descentralización y desconcentración de las infraestructuras, el transporte, la construcción y los servicios?

Es más ¿será posible para la metrópoli competir con las regiones cuando su crisis ambiental casi estructural no sólo disminuye su calidad de vida, sino que encarece –monetaria y no monetariamente– las actividades que allí se desarrollan?. Porque mientras la gran industria se implanta en las regiones, la capital ve erigirse un sector industrial más numeroso y diversificado, pero principalmente de tamaño pequeño y mediano.

Un estudio reciente sobre el impacto territorial del crecimiento industrial manufacturero durante el período 1985-1991 (De Mattos, Guerra, Riveros, 1993), etapa de mayor reactivación de dicho sector de orientación tradicionalmente metropolitana, señala que la Región Metropolitana es la más diversificada, dinámica, productiva y generadora de valor agregado en el área industrial, considerando que los establecimientos que se desarrollan con mayor independencia de los recursos naturales encuentran en dicha Región las condiciones institucionales y de infraestructura más apropiadas. El mismo estudio reconoce sin embargo que, al interior de la

propia RM se estaría produciendo una mayor dispersión de las actividades industriales fuera de la propia Provincia de Santiago. Esta tendencia estaría expresada en las estadísticas de edificación sectorial y, sobre todo, en el consumo industrial de energía eléctrica: mientras que en la Provincia cayó de un 21,9 a un 20,9%, en la Región aumentó de un 21,9% en 1985 a un 29,9% en 1991.

Los autores verifican asimismo un desarrollo relevante del sector en las regiones de Valparaíso y Concepción, ambas con áreas metropolitanas significativas. En el primer caso, pertinente a la Macro Zona Central y contiguo a Santiago, se destaca que, pese a la caída fuerte del número de establecimientos y puestos de trabajo, la contribución regional al valor agregado industrial creció de un 13,3 a un 14,6%. La RM, por su parte, incrementó esta contribución de un 37,2% en 1985 a un 38,6% en 1988, y a un 43,8% en 1991.

El más fuerte incremento en el último período coincidiría con otros indicadores, reflejados en el empleo en general, los que en conjunto permitirían identificar un quiebre de tendencia multisectorial, o una segunda inflexión, probablemente en torno a 1990. En términos sectoriales, la mayor incidencia en la recuperación metropolitana se debió a la industria manufacturera, y en menor medida al comercio, la construcción, los servicios a las personas y el área de transporte y comunicaciones (Silva, 1994).

La aparente contradicción entre las cifras señaladas y las registradas en los catastros de proyectos multisectoriales de inversión se explica obviamente por la muy distinta naturaleza y temporalidad de las mismas. Adicionalmente, debe considerarse que tales catastros necesariamente deben actualizarse continuamente y son sensibles a los ciclos y coyunturas económicas. En fin, si Santiago y la RM en general enfrentan un cambio de tendencia en su dinamismo económico –más allá del específicamente industrial, que resulta obvio– es conveniente anticipar, mediante proyecciones estadísticas y escenarios probables, el comportamiento de las principales variables en horizontes de mayor plazo.

---

## ESCENARIOS PROBABLES

---

Una proyección del futuro de Santiago y, en términos generales, de la Macro Zona Central (MZC) que constituye el entorno de la capital y el corazón de Chile, fue recientemente realizada en el ámbito del Comité Interministerial de Infraestructura.

El estudio MZC (MECSA-INECON, 1993) no sólo es de tipo sectorial: también es –no adjetivamente sino esencialmente– un estudio y una propuesta de desarrollo territorial. Por lo mismo es del más alto interés evaluar sus resultados en térmi-

nos no sólo de infraestructura, sino además de concentración-desconcentración geográfica, uso y consumo de suelos, distribución espacial de la población y otros efectos regionales y locales. Estos últimos importan indistintamente si son provocados directa o indirectamente por las políticas propuestas o si estas últimas no los previeron o no lograron alterarlos.

De hecho, el estudio se planteó inicialmente a nivel regional e incluso macro-regional, sin perjuicio de su desagregación en zonas. Sin embargo, la fuerte concentración metropolitana en Santiago y Valparaíso obligó al estudio a hacer alcances y propuestas intraurbanas.

En términos territoriales, se advierte en primer lugar la relativa similitud entre la proyección tendencial al año 2010 y la imagen-objetivo. El propio estudio reconoce que la localización de la producción no varía sustancialmente entre dicha imagen y la de referencia; reconoce igualmente que la población crece incluso más –en la MZC, aunque algo menos en la RM– en la imagen-objetivo que en la de referencia o en la proyección estadística; reconoce, en fin, que el consumo de suelos para fines urbanos es casi idéntico en ambas imágenes. Sorprende, pues, que mediando casi dos decenios hasta el año 2010 –durante los cuales se implementarían políticas y se ejecutarían inversiones de significación– la imagen objetivo se traduzca en resultados territoriales estructurales muy similares a los de la imagen de referencia.

Un segundo resultado relativo a flujos económicos es más bien de relevancia intra Macro Zona Central. El estudio prevé, en efecto, que la V Región será destino sólo del doble de los flujos que se orienten a la VI Región. Es evidente que ambas regiones no sólo tienen un muy distinto peso demográfico y económico, sino que además la Región de Valparaíso es el principal frente portuario del país y, en tanto tal, destino de una alta proporción de los flujos orientados al comercio exterior.

En la Macro Zona, y en particular en la V Región, los puertos son determinantes en materia de la propia infraestructura especializada y, además, en la vialidad y el transporte inter-regional e intra-urbano. Adicionalmente, los puertos generan factores de localización y usos del suelo que pueden ser decisivos para el desarrollo urbano de las ciudades que los contienen.

Así pues, llama la atención que el estudio no haya logrado predecir ni menos orientar adecuadamente el movimiento portuario de Valparaíso y San Antonio. De hecho, una proyección al 2010 señala un decremento de –69% para el primero contra un incremento del 1058% para el segundo. Otros resultados del mismo documento arrojan cifras claramente opuestas.

Ciertamente la imagen-objetivo del estudio logra una relativa menor

desconcentración a favor de las regiones V y VI, a escala de la MZC, y a favor de ciudades menores en el caso de la Región Metropolitana (tendencia ya verificada en los dos últimos censos de población). Esta menor desconcentración, sin embargo, se traduce en una enorme elongación de los viajes, sea en términos de pasajeros/km. (más 144%) o de carga/km. (más 178%). La principal explicación posible de este fenómeno estaría en una desconcentración funcionalmente especializada que, lejos de traducirse en una cierta autosuficiencia de las zonas, redundaría en viajes más largos.

Esta resultante puede ser considerada polémicamente. En efecto, si luego de aplicadas las políticas propuestas en el estudio (regulación y tarificación) y concretadas las importantes inversiones en infraestructura de transporte, se logra tal efecto, entonces cabría replantearse frente al problema, toda vez que los tiempos, costos y emisión de contaminantes asociados a los viajes resultarían muy incrementados en términos netos.

En una escala más propiamente urbana, el hecho de que el estudio adopte el supuesto de que la demanda de suelos es elástica respecto de sus precios –sin considerar las inercias locacionales y las restricciones normativas– determina que se proyecten efectos territoriales no deseables algunos e improbables otros. Entre los primeros destaca la agudización crítica del despoblamiento de Santiago-Centro y la duplicación de la superficie urbana en la VI Región (asociada al menor empleo agrícola que se supone absorbido por las ciudades de la misma Región). Entre los segundos debe señalarse el “sesgo-oriente” en el incremento del producto, el empleo y, en menor grado, los hogares. En efecto, el estudio asigna a la zona Santiago Oriente el mayor crecimiento de producción y empleo no sólo de la capital, sino de la MZC en su conjunto. Gran parte de ese dinamismo estaría ligado al sector industrial. Sin embargo, el mismo documento reconoce que la mayor dotación de suelo industrial estaría en las zonas Norte, Sur y Poniente, equivaliendo esta última a la suma de las otras dos. Se reconoce, además, que las mayores disponibilidades de suelo sin uso se concentran en las zonas Sur, Poniente y Surponiente.

Esta conclusión es extraordinariamente pertinente a la base teórica e instrumental del estudio y se relaciona con el desequilibrio en la dialéctica transporte-uso del suelo. En efecto, el estudio –bajo ciertos supuestos de elasticidad y no restricción– asume que el recurso más escaso no es el suelo, sino la infraestructura. En consecuencia el modelo y la realidad se ajustan casi únicamente por la variable infraestructura. Esta situación lleva a subvalorar opciones de re-localización –vías políticas de suelo– que alteren las demandas de infraestructura y transporte y que podrían resultar interesantes de evaluar.

En este sentido, es relevante constatar que más de la mitad de las inversiones propuestas en infraestructura se asignan al subsector de vialidad y que, de

ellas, cerca del 50% corresponde a la orbital de Santiago y al perfeccionamiento de la circunvalación Américo Vespucio. Resulta más sugerente, sin embargo, observar que de las inversiones totales propuestas para la Macro Zona, un 57,5% se asigne a Santiago, sólo un 10,2% a Valparaíso, y el resto –menos de un tercio– se distribuya en toda la Macro Zona.

La similitud estructural entre la imagen-objetivo y la de referencia o tendencial, en lo que se refiere a distribución de la producción, consumo de suelos y crecimiento demográfico; el despoblamiento del centro de Santiago contrastando con el alto crecimiento de la zona Oriente; la duplicación del área urbana de la VI Región; la elongación generalizada de los viajes de carga y pasajeros con sus consecuencias económicas y ambientales; la irresolución del problema de pronóstico de asignación portuaria entre Valparaíso y San Antonio, con sus implicancias viales, urbanas y regionales; y, en definitiva, la alta concentración de las inversiones propuestas en el Área Metropolitana de Santiago, indican que, en general, el desafío de encontrar una respuesta adecuada a los requerimientos de desarrollo e infraestructura de la Macro Zona Central sigue pendiente (Daher, 1994a).

Las cifras y proyecciones expuestas, junto a los antecedentes de la historia reciente de la economía nacional y su impacto territorial, plantean dos imperativas acciones sobre Santiago: una, su mayor privatización; otra, una mayor apertura económica. Ambas dirigidas a dinamizar la economía metropolitana a la vez que a reducir la gravosa carga de la capital sobre el Estado y, por ende sobre Chile. La mayor apertura de la gran economía de la Región Metropolitana supone su creciente integración al modelo exportador, mediante un mayor desarrollo relativo de sus importantes sectores agrícolas y minero y una mayor industrialización de esos recursos primarios; la aceleración de la reconversión industrial manufacturera orientada a la exportación y en rubros de mayor tecnología y calificación de mano de obra (biotecnología, farmacéutica, electrodomésticos, etc.); y ciertamente el desarrollo de la exportación de servicios (universitarios, previsionales, bancarios, computacionales, etc.), incluido el turismo como generador de divisas. Se trata, en definitiva, de sectores y rubros en los que en la Región Metropolitana y particularmente la ciudad de Santiago tendrían ventajas comparativas. Similares ventajas presentaría la región de Valparaíso.

Por su parte, la mayor privatización de Santiago está relacionada con la creciente descentralización estatal y la transferencia regional que ella importa; la desestatización de ciertas empresas públicas (algunas con radio de acción sólo en el Área Metropolitana) y, lo que es muy importante, la absorción por el sector privado de los costos marginales reales del crecimiento urbano, los cuales hoy por hoy están subsidiados por el resto de Chile al asumirlos en gran parte el Estado. Se trata, pues, de privatizar también los costos, en particular los de las infraestructuras. Privatizar la empresa más grande y compleja de Chile –desgravando al Estado– y

hacerla más competitiva –abriendo más su economía– es la misión de eficiencia y equidad aún pendiente para Santiago.

La segunda fase exportadora demanda, pues, una verdadera reconversión de Santiago: de su economía y de su estructura y gestión urbana. Esta reconversión de la antigua ciudad de la industrialización sustitutiva y del modelo de desarrollo hacia adentro, junto a la revisión metropolitana de los efectos del sector exportador de base regional y rural, implicarán un proceso de reconcentración económica que probablemente se registrará como una segunda inflexión en el dinamismo de Santiago.

Esta probabilidad dependerá, en gran medida, del comportamiento más o menos sostenido de las variables macroeconómicas, tanto nacionales como internacionales. De hecho, ya a mediados de 1994, la recuperación de las economías desarrolladas ha hecho subir fuertemente los precios de los llamados “commodities”, incrementando sustantivamente la rentabilidad de los sectores de exportación de base regional-rural. Al mismo tiempo, el desempleo en Santiago ha vuelto a superar al promedio nacional. De aquí que la segunda inflexión de Santiago, más que una tesis, es una hipótesis que el futuro deberá verificar.

---

## CONCLUSIONES Y DESAFIOS

---

Un sector estratégico en un territorio estratégico. Estos dos términos denotan la particular relevancia de la materia de esta reflexión: Infraestructura y Macro Zona Central. El primero se refiere a una condición sine qua non para el crecimiento económico y el desarrollo social. El segundo alude a la mayor concentración demográfica y económica del país, presidida ciertamente por Santiago.

Las regiones V, VI y Metropolitana representan, en efecto, más de la mitad de la población nacional y cerca del 60% del producto geográfico del país. La MZC no sólo tiene una alta participación en la industria y los servicios (63 y 75% respectivamente), (MECSA-INECON, 1993), sino genera además más de un tercio de la producción agrícola y minera de la economía en su conjunto.

El sector infraestructura, a su vez, detenta una importancia macroeconómica de significación: junto a la construcción en general, contribuye a la formación de capital fijo mediante una participación superior al 50% en la tasa de inversión nacional. La economía inmobiliaria aporta la quinta parte del producto geográfico y la cuarta parte de todos los servicios contabilizados en el mismo.

Si la trascendencia económica de la infraestructura y de la MZC no puede ponerse en duda, sus implicancias sociales llaman a cierta reflexión. De hecho, la

MZC y sus dos áreas metropolitanas concentran, con su población, gran parte de las demandas sociales, no sólo en términos de salud, educación y vivienda, sino también de infraestructuras en general y de transporte en particular. Por lo demás, dicho agregado macrorregional presenta áreas geográficas de extrema pobreza y concentra el mayor número absoluto de pobres del país. Los problemas de equidad social son agravados, adicionalmente, por la menor calidad de vida asociada a los problemas urbanos y al deterioro ambiental.

El sector de infraestructura, por su parte, no es indiferente ni menos neutral en relación a la dimensión social del desarrollo. En efecto, una parte importante de la infraestructura —particularmente la vial— está fuertemente subsidiada y, lo que es más grave, tal condición importa serias distorsiones con pérdida de eficiencia económica y un carácter claramente regresivo en términos distributivos. No está de más recordar aquí que la inversión sectorial de los Ministerios relacionados con el área de infraestructura representa cerca del 90% de toda la inversión pública en Chile, lo que la convierte, junto al gasto social, en uno de los principales instrumentos de acción gubernamental en el ámbito socioeconómico.

La relevancia del sector de infraestructura y de la MZC evidencia además otro desafío: el de la institucionalidad, referida esta, tanto a las relaciones intersectoriales —obras públicas, transportes, etc.—, cuanto a la gestión territorial en sus dimensiones inter-regionales, regionales y locales. Es más, la institucionalidad del sector infraestructura y la institucionalidad territorial requieren de vínculos estrechos, toda vez que los problemas y acciones en uno y otro campo están profundamente imbricados y muchas veces resultan indisociables (Majluf, Daher et al., 1991).

En el sector de infraestructura se constata un conjunto de avances significativos concernientes a la privatización de algunos subsectores —en especial energía y telecomunicaciones—; a regímenes de concesiones —en el ámbito portuario y, más recientemente, vial—; a la licitación y tarificación tendientes a una mayor racionalidad económica —por ej., en el transporte colectivo urbano—... Pero igualmente se constata, incluso en esos mismos campos, una tarea pendiente de proporciones en materia de políticas de financiamiento e inversión, de regulaciones y precios, y de cooperación público-privada. Y tal tarea se hace tanto más urgente cuanto más crece la economía del país.

Dicho desafío, sin embargo, trasciende con mucho la inmediatez de acciones y respuestas, planteando un cambio cualitativo sólo posible mediante una impostergable modernización institucional. En este frente hay, por cierto, logros valiosos en la coordinación interministerial, en la planificación de inversiones y en la excelencia de las secretarías técnicas, en la organización empresarial pública, en la coordinación sectorial-regional y en otras materias. Sin embargo, hay gran consenso en torno a la necesidad de una redefinición institucional con visión estratégica,

que exige simultáneamente mayor integración y coordinación y mayor descentralización, un ordenamiento normativo y reglamentario, y un rediseño organizacional que puede contemplar corporaciones, superintendencias y unidades técnicas altamente calificadas. Pero si hay consenso en cuanto a la conveniencia de una modernización institucional, parece no haberlo en términos de un proyecto específico de nueva institucionalidad para el sector de infraestructura.

En el ámbito de las competencias territoriales el desafío institucional no es menor ni menos urgente. De hecho, los procesos de municipalización, primero, y de regionalización después, han sólo creado las bases para una gestión pública inédita y de grandes proyecciones. Las municipalidades y los gobiernos regionales –a veces con una interesante participación ciudadana–, están ciertamente replanteando la acción sectorial tradicional y la gestión ministerial propiamente tal (Daher, 1994b).

En relación al desarrollo territorial, sin embargo, se verifica un vacío institucional mayor coexistiendo con entidades y normativas cuya obsolescencia ya nadie discute. Esto es particularmente cierto en relación a la gestión urbana, tanto comunal como especialmente metropolitana. Desde la esfera ministerial hasta las administraciones locales, las políticas, los instrumentos y la acción pública dejan en evidencia que la gobernabilidad de las ciudades es crítica, y que la desadministración urbana genera ineficiencia económica, inequidad social y menor calidad de vida para gran parte de la sociedad.

En efecto, dada la alta tasa de urbanización de la población en Chile, y la fuerte metropolización en la propia Macro Zona Central, los problemas urbanos resultan ser los problemas de las mayorías, y la gestión urbana pasa a ser decisiva en el crecimiento económico y el desarrollo regional.

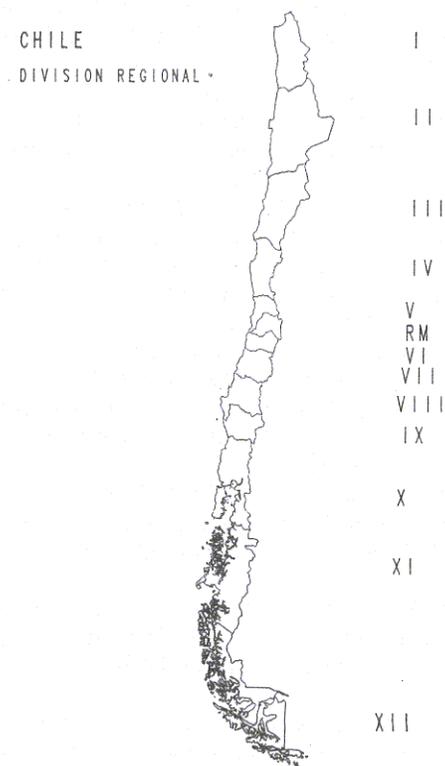
Si las infraestructuras contribuyen significativamente a la formación de capital fijo, las ciudades, y las áreas metropolitanas en grado sumo, son ellas mismas las principales dotaciones de capital fijo del país. Las grandes ciudades son, de hecho, verdaderas empresas –tal vez las mayores y más complejas– cuya gestión está en manos de una gerencia urbana inexistente.

No sólo hay una estrecha relación entre las infraestructuras y las ciudades, y de ambas con el crecimiento económico y el desarrollo social: es más, las ciudades son en sí mismas, en rigor, verdaderas infraestructuras de producción, consumo e intercambio. De aquí la vinculación profunda entre la gestión urbana y la gestión de infraestructura, vinculación que compromete a las respectivas institucionalidades.

La modernización del Estado, y las políticas de descentralización, regio-

nalización y municipalización, encuentran en el sector de infraestructura y en el ámbito de la MZC un lugar doblemente privilegiado para su puesta a prueba e implementación. No se trata, obviamente, de hacerlo a expensas del resto del país, sino precisamente al contrario, a favor de él. Chile requiere que sus regiones centrales ganen eficiencia y competitividad, dejando así de ser un peso para la economía nacional, y contribuyendo en cambio, por su alta incidencia relativa, a elevar los promedios nacionales de crecimiento económico y desarrollo en general.

Una segunda inflexión en la curva de crecimiento de Santiago, esta vez al alza, haría posible un singular reequilibrio entre el dinamismo de la capital y de las regiones al interior del actual modelo de desarrollo. El nuevo auge metropolitano no debería responder, sin embargo, a un simple incremento cuantitativo, sino más bien a una reconversión cualitativa; no constituiría una regresión al pasado, sino un aporte al futuro.



## BIBLIOGRAFIA

- ANINAT, Eduardo, 1990: "Investment opportunities in Chile: results from a survey of projects 1990-95". Seminario Oportunidades de Inversión en Chile, Comité de Inversiones Extranjeras, Comisión de las Comunidades Europeas, Stgo., Chile, marzo 1990.
- BANCO CENTRAL DE CHILE, 1991: "Boletín Mensual" n° 760, junio. Banco Central de Chile.
- BEHRENS, Roberto, 1990: "La estrategia de desarrollo en Chile y el papel del capital extranjero: 1974-1989". Unidad Conjunta CEPAL-CET sobre Empresas Transnacionales-Santiago, Chile.
- DAHER, Antonio, 1990: "Ajuste económico y ajuste territorial en Chile", en *Reestructuración Económica Global. Efectos y Políticas Territoriales* (113-128), E. Laurelli y J. Lindenboim (comp.) Ediciones CEUR, Buenos Aires.
- DAHER, Antonio, 1993a: "Santiago estatal, Chile liberal" en *Metrópoli, Globalidad y Modernización* (181-104) A. Bolívar et.al. (coords.), FLACSO-UAM Azcapotzalco, México D.F.
- DAHER, Antonio, 1993b: "Territorio del capital bancario y previsional" en *Desafíos de la Descentralización* (245-272), I. Irarrázaval (Ed.), CEP, Santiago.
- DAHER, Antonio, 1993c: "Infraestructuras: regiones estatales y privadas en Chile", *Estudios Públicos* N° 49: 137-174, CEP, Santiago.
- DAHER, Antonio, 1994a: «Infraestructura en la Macro Zona Central», Asesoría con la colaboración de J. Pablo Muñoz y Edmundo Ruiz, a la Contraparte Técnica del Estudio «Análisis sobre el Desarrollo de la Infraestructura en las Regiones V, VI y Metropolitana» (MECSA-INECON, 1993) del Comité Interministerial de Infraestructura. COMINF, Santiago.
- DAHER, Antonio, 1994b: "Liderazgo Municipal, Modernidad para el País", en *El Municipio: Estudios de Gestión*(48-70), D. Cademártori (Ed.), Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, CEAL, Ediciones Universales de Valparaíso.
- DE LA CUADRA, Sergio, 1988: "Necesidades de inversión en el sector exportador", en *Estudios Monetarios* X, Sep., Banco Central de Chile.
- DE MATTOS, Carlos, GUERRA MARGARITA y RIVEROS, Fernando, 1993: "Impacto Territorial del Crecimiento Industrial Manufacturero durante el período 1985-1991", Contrato MIDEPLAN-PUC. IEU, P. Universidad Católica de Chile, Santiago.
- MAJLUF, Nicolás (coord.); DAHER, Antonio et. al., 1991: "Diagnóstico sobre la problemática institucional del sector infraestructura", Proyecto INDES, Convenio P. Universidad Católica de Chile-Comité Interministerial de Infraestructura, Santiago.
- MECSA-INECON, 1993: "Análisis sobre el Desarrollo de la Infraestructura en las Regiones V, VI y Metropolitana" (cuatro volúmenes), COMINF, Santiago.

- ODEPLAN, 1990a: "*Estadísticas Regionales. Información macroeconómica*". Oficina de Planificación Nacional, Santiago, Chile.
- ODEPLAN, 1990b: "*Estadísticas Regionales. Población e indicadores sociales*". Oficina de Planificación Nacional, Santiago, Chile.
- OMINAMI, Carlos y MADRID, Roberto, 1989: "*La inserción de Chile en los Mercados Internacionales*". Dos mundos, Soc. de Profesionales, PROSPER, CLEPI, CESOC, Santiago.
- SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, 1991: Subdirección de Avaluaciones, Unidad de Análisis y Sistemas, Servicio de Impuestos Internos, Santiago, Chile.
- SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS, 1990: "*Memoria 1990*", Servicio Nacional de Aduanas, Chile.
- SILVA, Iván, 1994: "*Inversión y crecimiento regional en Chile 1970-1990*", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago.
- SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL (SFF) 1989: "*Catastro Proyectos de Inversión*". Gerencia de Estudios, Sociedad de Fomento Fabril, Santiago, Chile.
- SUPERINTENDENCIA DE AFP, 1990: "*Boletín Estadístico Mensual*" de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, diciembre, Santiago, Chile.

