

PROYECTO ALFA: ACTORES Y ESTRUCTURAS DEL CAMBIO TERRITORIAL

El programa de la Comisión Europea ALFA ha financiado proyectos de investigación conjunta entre universidades Europeas y Latino americanas en diversas áreas del saber. Con el apoyo del programa ALFA el Departamento de Planificación y Diseño Urbano de la UBB coordinó durante el año 1997 un proyecto de investigación. El objetivo de este proyecto era estudiar y analizar las estructuras de cambio territorial en cuanto 'procesos' de cambio y diversidad de 'actores' que orientan e impulsan el sentido de este cambio.

Como parte de esta investigación presentamos cuatro casos de cambio territorial; cada uno de los cuales fue presentado por las universidades participantes. Así, tenemos el caso de Lota en Chile presentado por la UBB; de Newcastle Upon Tyne en Inglaterra, presentado por la University of Newcastle Upon Tyne; de Santa Fe de Bogotá en Colombia, presentado por la Universidad Nacional de Bogotá, y de Grande-Synthe en Francia presentado por la Universidad de Lovaina en Bélgica.

LOTA Y UN CAMBIO DE DESTINO

Magda Peña*, Roberto Lira**



Vista al mar desde Lota Alto.

* Arquitecto. Magister en Planificación, Universidad Católica de Lovaina. Doctor en Planificación Territorial, Universidad de Concepción. Docente Universidad del Bío-Bío.

** Arquitecto. Magister en City & Regional Planning. Universidad Berkeley, California. Master in Landscape Architecture. Universidad Berkeley, California. Director Depto. Planificación y Diseño Urbano. Universidad del Bío-Bío.

LA CIUDAD

Lota, una ciudad de 50.000 habitantes, a 40 km. al sur de Concepción, capital regional, y a unos 550 km. de Santiago, capital nacional, vive una etapa de un drástico cambio de destino. Con uno de los bolsones de pobreza más importantes a nivel nacional, y habiendo basado su desarrollo inicial casi exclusivamente en la explotación del carbón, 500 mts. bajo el fondo marino y 5 km. mar adentro, se encuentra hoy, dos años después de cerradas las minas estatales de carbón, en una encrucijada de su desarrollo. Un punto de inflexión no sólo de su base económica, sino de una "cultura del carbón", caracterizada por una fuerte identidad local, alto sindicalismo y gran sentido de solidaridad, matizada con un cierto sentido derrotista.

Aunque fundada en 1662, como asentamiento fortificado de penetración en territorios de indígenas mapuches, la historia que da origen a la dinámica actual, se inicia en 1852 como ciudad minera carbonífera que abastecía de combustible a la minería del cobre de la región de Atacama, en el extremo norte del país.

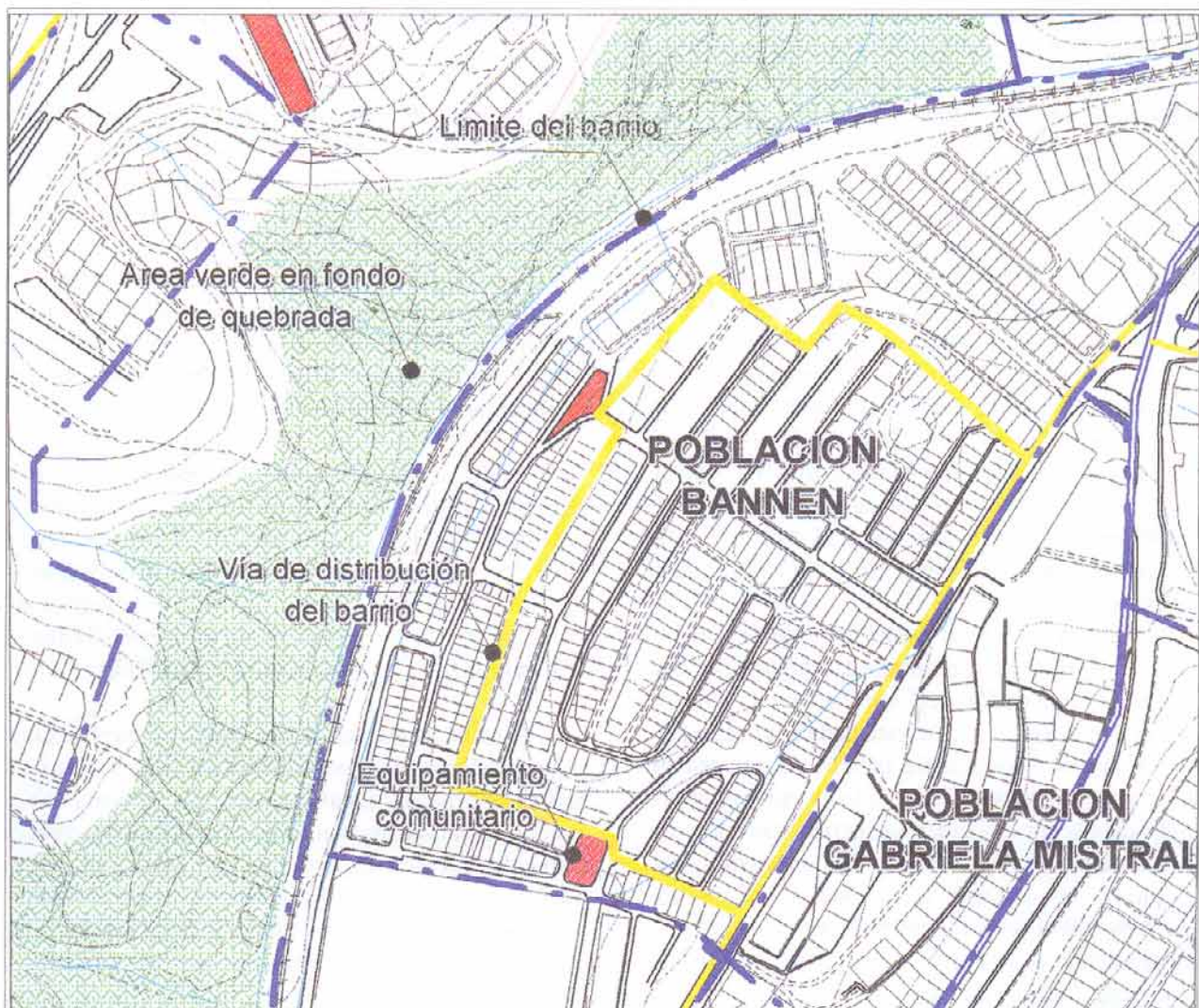
A partir de los años '60 comienza la decadencia de la industria del carbón, debido a la competencia con otros combustibles y con carbón de otras procedencias.

Aparte del carbón, se ha desarrollado también una actividad relacionada con la pesca caracterizada principalmente por dos fábricas de harina de pescado y la pesquería artesanal.

En lo regional, Lota ("Louta" = pequeño caserío, en lengua mapudungún) es la quinta ciudad del sistema urbano regional en términos de tamaño y, hasta el cierre de las minas, una ciudad de tercer orden, fuertemente especializada en actividades extractivas. Su dependencia funcional es directa con Concepción y es corredor de paso de una serie de otras ciudades, de poco menor tamaño más al sur.

La identidad de Lota, una de las más características de la región, está basada en la forma de vida de sus habitantes y en la particular configuración espacial de la ciudad.

El carácter de los habitantes ha sido moldeado principalmente por una vida dedicada al carbón, a los turnos de la



Estructura típica de un barrio.

mina, a la vivienda asignada por la empresa en largos pabellones de casas continuas, por las tragedias que ocurren de vez en cuando, por una alta adhesión a los sindicatos. Por otra parte, la pesca, especialmente artesanal y que ocupa a otra parte importante de la población, ha determinado también una forma de vida con padres que se alejan por varios días en el mar, una lógica de cazador, la incertidumbre sobre el futuro, los mercados de comida marina, los astilleros donde se construyen artesanalmente barcas de hasta 30 toneladas, etc.

Respecto de su configuración espacial, la identidad la dan las innumerables colinas sobre las cuales ha ido creciendo la ciudad por barrios, que hacen que los techos sean una quinta fachada, las vistas hacia una costa de pequeñas bahías, cada una distinta de las otras. También la vida del puerto y lo animado de su paseo peatonal en el plano fundacional.

Como hemos dicho, el estado cerró ya hace dos años las minas de carbón ante la fuerte competencia de minas de Colombia con gastos de operación mucho menores. Aunque el gobierno la ha declarado zona especial, lo que implica un fondo para proyectos, inversión en parques industriales, licitación del puerto, subsidios a la mano de obra, transformaciones urbanas, etc., Lota vive un momento muy especial puesto que debe "inventar" nuevas fuentes de desarrollo económico pero al mismo tiempo no perder la identidad que la caracteriza.

Las potencialidades actuales de la ciudad son:

- Seguir desarrollando el área pesquera, aunque existe una fuerte competencia con varias ciudades en los alrededores (la concentración de embarcaciones de pesca en esta área es una de las más grandes del mundo) y el recurso se encuentra en situación de eventual colapso por sobre explotación del recurso. Sin embargo con respeto por las cuotas de pesca y el desarrollo de una industria faenadora para consumo humano menos intensiva en la utilización del recurso- se puede conseguir la sustentabilidad de la actividad.
- Establecer áreas para el desarrollo industrial, compitiendo aquí con la cercana ciudad de Coronel, que está más cerca de Concepción. La ventaja comparativa de Lota en este caso está dada por la existencia de áreas de aceptable tamaño en el área de Colcura, muy cerca de la ciudad y, sin embargo, muy aislada por una cadena de cerrillos lo que evita efectos ambientales y con una buena accesibilidad, la que se verá incrementada una vez que se construya el by-pass previsto en el nuevo plan regulador.
- El desarrollo de su puerto, previsto por la CORFO, que puede capitalizar cargas en containers para el corredor bi-oceánico que ya se plantea en el mercosur.

- Aprovechar ingresos del turismo ya que la ciudad cuenta con:
 - El más hermoso parque de la región, el que fue parte de la vivienda de la familia Cousiño, los empresarios del Carbón. Este es uno de los más puntos más visitados en la intercomuna.
 - Una costa quebrada, con caletas de pescadores y buenos lugares para paseos y pesca deportiva, además de una extensa playa sumamente visitada en verano.
 - Las instalaciones de la mina, incluyendo la central eléctrica más antigua de Sud América, las que son un testimonio histórico.

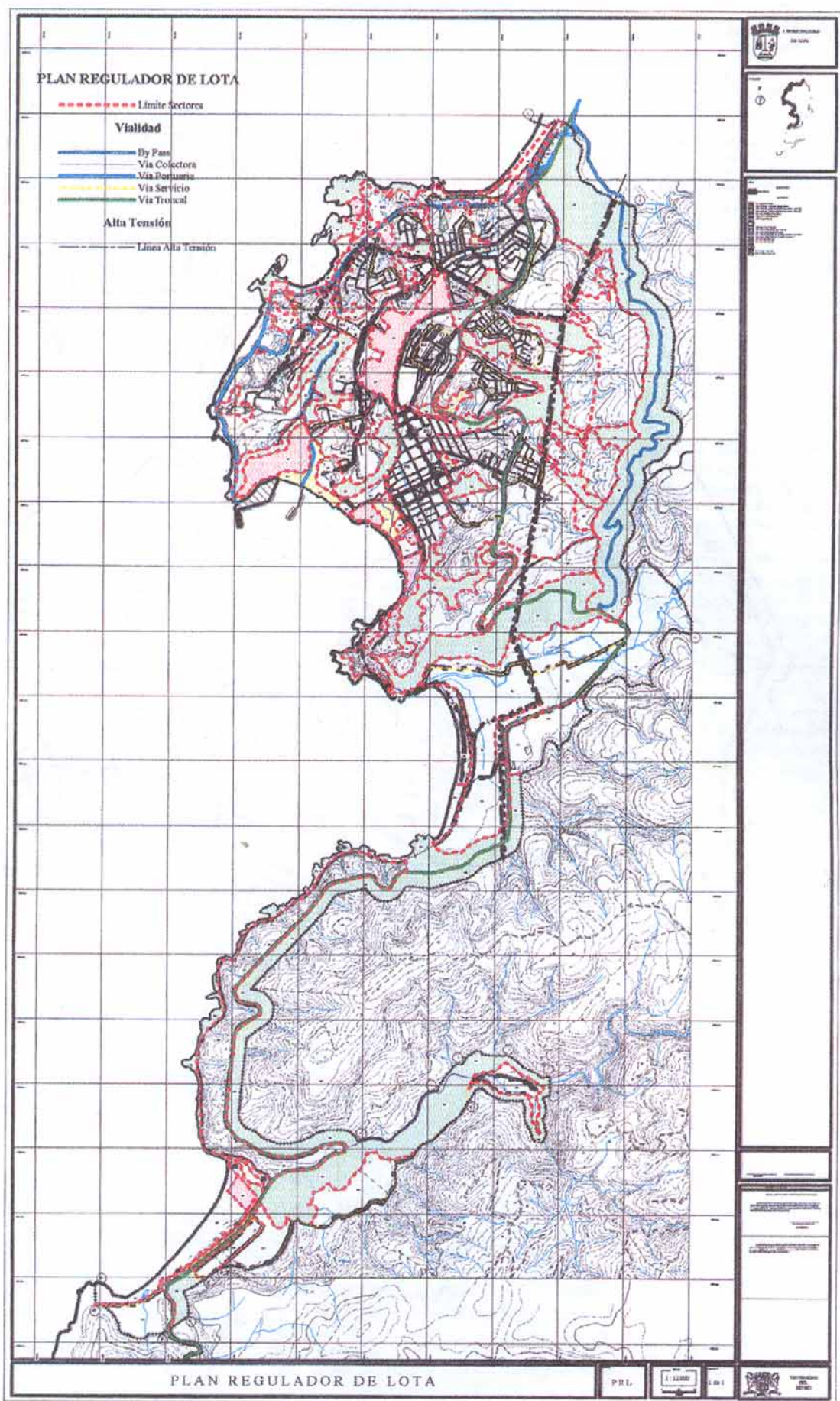
EL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN

En Chile, el instrumento legal para el ordenamiento territorial a nivel urbano es el Plan Regulador Comunal. Con una vigencia de diez años, que en la práctica se transforman en veinte, el PRC determina usos de suelo, normativas para ese uso, y estructura vial del centro poblado, todo dentro del marco de las factibilidades de servicios sanitarios, riesgos naturales y antrópicos, consideraciones ambientales y una cartera de inversiones. Dado el desarrollo de los instrumentos de planificación actual en Chile, el PRC es el instrumento más poderoso de desarrollo de una comunidad de este tipo al asignar espacios de manera que su localización potencie sus oportunidades y minimice los efectos de sus restricciones. Uno de los defectos de los PRC, es su carácter de plan estático. Para lograr un verdadero desarrollo en las comunidades en las cuales se interviene, el PRC debería ir acompañado con programas de acción en los diferentes campos y que, en conjunto, tengan una duración similar al PRC. Desgraciadamente no existen programas con la fuerza legal del PRC y están sujetos a las contingencias políticas de la municipalidad.

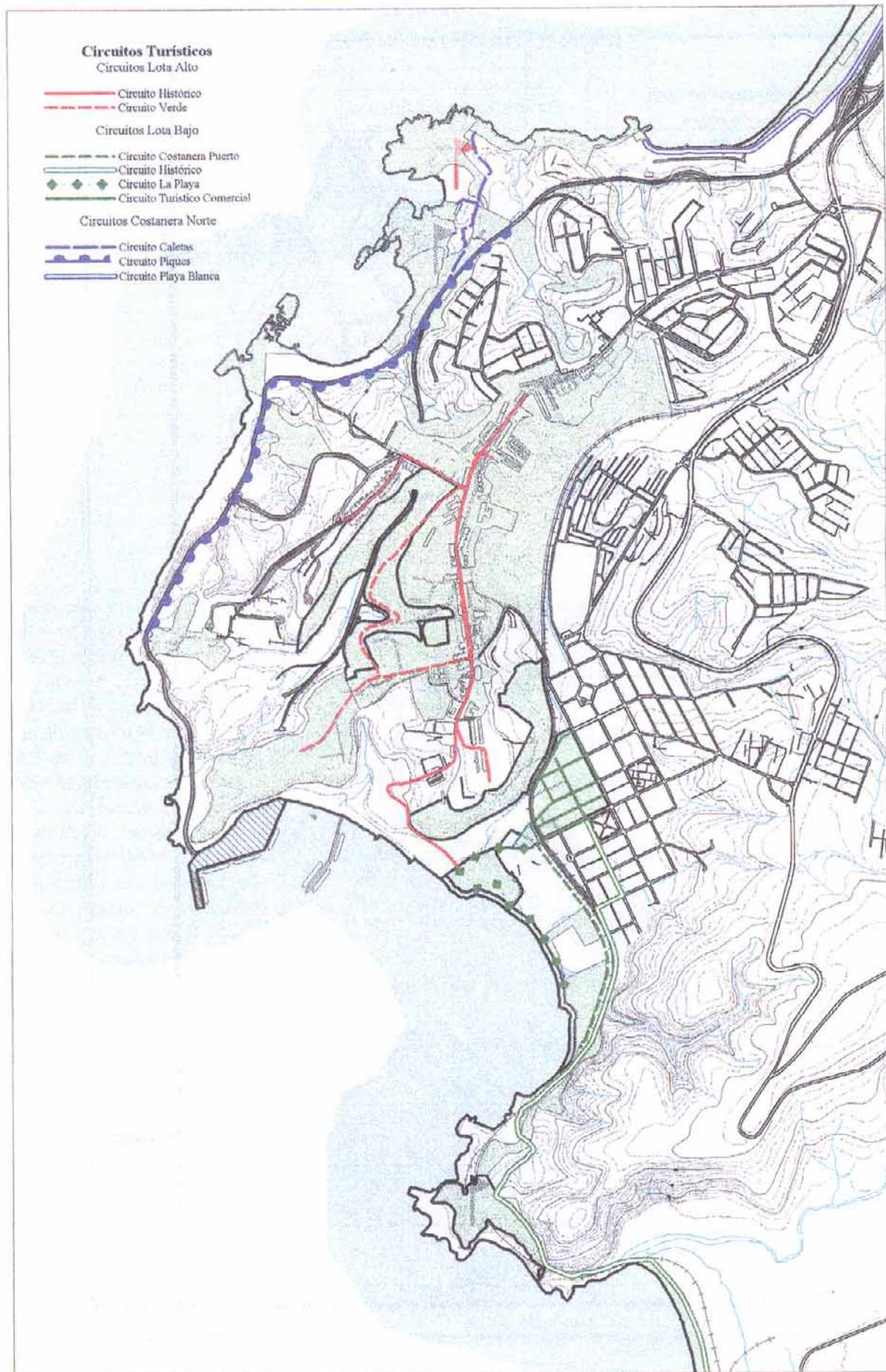
En este contexto es que le interesó a la Universidad del Bio-Bio aceptar la invitación de la municipalidad para la realización del PRC. La UBB es una universidad del estado, fuertemente comprometida con el desarrollo regional, lo que se demuestra entre otras cosas, en la orientación de su enseñanza y en la gran cantidad de asistencia técnica que realizamos para las regiones del sur de Chile.

Para la realización del PRC se hizo estudios de geomorfología, riesgos, vialidad, sistemas sanitarios, características urbanas, localizaciones. Se tuvo muchísimas reuniones con informantes clave, especialmente de la municipalidad y vecinos. Se hizo también encuestas sobre uso de suelo, expectativas de la gente, se hizo del orden de 10 eventos participativos con distintos grupos de la comunidad, todo en un proceso que tomó casi dos años.

Luego de la etapa de análisis y diagnóstico se determinaron los siguientes Objetivos Generales:



Plano regulador de Lota.



Plano circuitos turísticos.

- Lograr un desarrollo armónico de aquellas actividades en que la ciudad tiene ventajas comparativas

- Basar el uso del suelo en las actividades residencial, portuaria, industrial y turística
- Contribuir a la reconversión productiva de la ciudad mediante la asignación adecuada de espacios para el desarrollo de cada actividad
- Procurar el efecto sinérgico en el desarrollo de cada actividad respecto de las otras (por ejemplo, el desarrollo del puerto también debe constituirse en atracción turística).

Y los siguientes objetivos por actividad:

En lo residencial:

Consolidar cada barrio como unidad espacial definida, creando una centralidad a partir de un centro de equipamiento diario, áreas verdes y espacios de socialización.

Mejorar la calidad de vida mediante la provisión de un entorno ordenado y diverso.

Definir accesos claros y una vialidad interna bien definida en sus diferentes niveles y con énfasis en el uso peatonal.

Integrar las áreas verdes vecinales con las quebradas que bordean algunos barrios para crear así una efectiva red

entre los diversos lugares y un contacto más íntimo con los ritmos naturales.

En lo industrial

Definir espacios para la instalación industrial en áreas contiguas donde se puedan agrupar como parques industriales.

Establecer la industria en áreas donde quede aislada de los barrios residenciales.

Establecer franjas de área verde en torno a las áreas industriales como forma de mitigación de sus efectos sobre áreas residenciales.

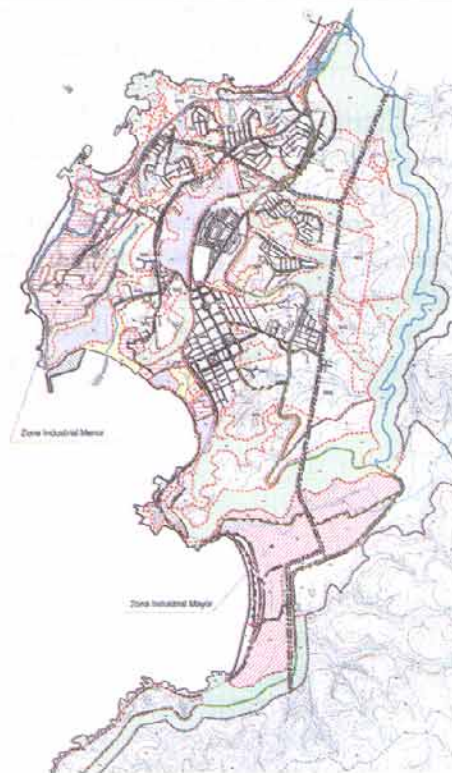
Separar la vialidad industrial de la residencial.

Controlar las externalidades negativas de la instalación industrial mediante una ordenanza adecuada que proteja a las otras actividades que se producen en la comuna.

Crear infraestructura específica para el tratamiento de desechos industriales

En lo portuario

Implementar un nuevo puerto de manera tal que no afecte ni al resto de la Bahía de Lota ni al sector céntrico de la ciudad.



Diseñar la vía de acceso al puerto de manera tal que permita incorporar el sector costero al uso urbano.

En lo turístico

Aprovechar el rico patrimonio natural y cultural de la ciudad para hacer de la actividad turística una fuente de generación de ingresos

Tomar medidas de protección y recuperación de las áreas patrimoniales en peligro de deterioro.

Organizar el acceso a este patrimonio en forma de circuitos que puedan ser visitados en estadías cortas.

Desarrollar en cada uno de los puntos de interés turístico un conjunto de normas de edificación y de uso de suelo que otorguen una imagen coherente al sector.

Integrar las áreas verdes y naturales con valor paisajístico en un sistema recreacional al servicio de la comunidad.

Manejar y controlar el uso de quebradas y laderas para evitar los deslizamientos mediante un adecuado uso forestal, transformando estas áreas en parte del recurso recreacional de la comuna.

Recuperar el borde costero para el uso de los visitantes y residentes.

RESULTADOS Y PROCESO

En lo medular, la ciudad queda estructurada en torno a barrios cada uno con una clara identidad que se logra mediante el refuerzo de sus límites y por la creación de un centro del barrio formado por un equipamiento comercial y social además de una clara accesibilidad. Respecto a los límites, se aprovecha los fondos de quebrada como áreas verdes las que forman un área que recorre casi toda la ciudad. Respecto a la vialidad se reestudió completamente haciendo más racional el uso y, con pequeñas modificaciones, se llegó a crear

circuitos urbanos donde antes había extensiones urbanas con una sola calle de entrada y salida.

Se proveyó de grandes espacios para la industria molesta al sur de la ciudad, en un área separada de lo residencial por una cadena de colinas. Con esto, Lota ofrece espacio a este tipo de industria (lo que no existe en el resto de las comunas aledañas), genera demanda de mano de obra, pero sus externalidades negativas quedan confinadas.

En lo turístico se identificaron circuitos de recorrido proveyendo de equipamiento adecuado cada caso. Los atractivos turísticos se categorizaron de acuerdo a tipos tales como históricos, de interés cultural y de playas.

También se extendió el límite urbano hasta Chivilingo produciendo así un continuum urbano a lo largo de la carretera. Este incluye toda la bahía de Chivilingo y también el área de la planta hidroeléctrica homónima, (patrimonio histórico). Esto permite a la municipalidad el control del uso del suelo de dos áreas de gran potencial turístico así como de la calidad de sus accesos.

Respecto al proceso, es interesante notar la dificultad de relación que se presentó en un comienzo con la contraparte municipal debido esencialmente a una falta de capacitación de ese equipo para entender los alcances de un plan regulador, qué se podía exigir y qué correspondía más bien programas de acción. Esto llevó en una parte del estudio a un enrarecimiento de las relaciones con el equipo que dificultó grandemente partes del trabajo, como, por ejemplo, la relación con la comunidad. Ello fue resuelto por la agencia de gobierno que financia el proyecto contratando a otro consultor que ayudara a la municipalidad en la relación con el equipo de la UBB. En la región, una de las 13 del país, falta aún por realizar 35 de estos Planes Reguladores. A la luz de esta última experiencia, se desprende que el gobierno central no sólo debe financiar los proyectos, sino ejercer una acción de capacitación de los cuadros municipales para que entiendan tanto el lenguaje y alcance de los proyectos, como también su potencialidad como agente de desarrollo sustentable. También es necesario implementar programas de desarrollo que acompañen a los planes para así ejercer una acción sostenida en el tiempo.