

NOTAS SOBRE LA REGIÓN METROPOLITANA COMO EJE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Fernando Castillo Velasco, arq.,
Alcalde de la I. Municip. de La Reina
Herman Schwember F., Ph.D., ing. civ. ind.

INTRODUCCIÓN

En la Región Metropolitana (RM), viven alrededor de 5,5 millones de habitantes, o sea el 37% de la población nacional. En ella residen todos los órganos del Poder Ejecutivo y del Judicial, además de las casas centrales de casi todas las empresas privadas de la producción y los servicios. Por ello las críticas contra el centralismo se reducen a menudo a un reclamo contra del dominio desmesurado de Santiago frente al resto del país, y se produce la identificación práctica de las propuestas de descentralización y regionalización.

Sin embargo, nosotros planteamos que cualquier proceso serio de descentralización pasa por la eficacia en descentralizar la acción pública y privada en la RM misma, en primer lugar.

Ello exige que la RM empiece a tener sentido y contenido como Región¹, con autonomía suficiente respecto del gobierno central; que los servicios municipales de la ciudad de Santiago sean coordinados efectivamente a nivel de los gobiernos comunales, sin interferencias redundantes de los niveles territoriales superiores; y que las comunas externas a Santiago dispongan de sus propios y eficaces mecanismos de coordinación a nivel provincial.

Dejamos fuera de consideración las soluciones grandiosas, tales como el traslado de la capital o de secciones sustanciales del gobierno central, o la creación de nuevas figuras políticas protagónicas como el alcalde mayor.

¹ Por eso las *Bases Para El Plan De Desarrollo Socialmente Compartido* preparado en 1994 por el Intendente se tituló **La Región Metropolitana y su Voluntad de Ser**, Fernando Castillo Velasco, 1994. Ese trabajo ha sido la inspiración principal para el análisis y propuestas de esta ponencia.

Creemos que es posible introducir mejoras con impactos prácticos significativos, compatibles con estrategias paralelas de descentralización y modernización en las otras regiones del país, y con resultados positivos para la calidad de vida de todos los habitantes de la RM, dentro de un entorno natural progresivamente sustentable y mejorable. Creemos también que, hasta ahora, la RM se ha desarrollado en muchos sentidos equivocados. Así Santiago:

- crece en número de habitantes y en tamaño a un ritmo totalmente inconveniente;
- genera fronteras infranqueables entre los sectores ricos y los pobres;
- realiza inversiones sólo en algunos lugares, abandonando todos los demás;
- destruye sistemáticamente sus patrimonios naturales y urbanos;
- invade y daña los territorios rurales y campesinos de la Región;
- erradica burocráticamente a los habitantes de sus lugares de vida, en vez de afianzarlos ahí donde tienen sus amores y sus raíces;
- concentra progresivamente las decisiones en entes ajenos a la ciudad y su entorno;
- elabora planes reguladores ajenos a los anhelos y vocaciones de los habitantes de cada comuna; y
- desaprovecha las capacidades del pueblo para participar con esfuerzo y solidaridad en la construcción de sus casas y la creación de su ciudad y para acceder plenamente a sus riquezas.

* por 2 ser

Unica de conciliación; coordinadora del sistema
Comunal ↑
del'

Algunas Peculiaridades Institucionales y Estructurales Relevantes de la RM

Todos reconocen el carácter fuertemente centralizado y centralizador del Estado chileno. En el momento en que, además, se percibe la centralización como un grave problema, surge la tentación automática de descentralizar el aparato del Estado. Pero el actual centralismo es liderado por los subsectores privados más modernos, llámense banca, seguros, informática, telecomunicaciones, educación superior, etc., más que por las acciones del Estado.

La RM, dominada por la ciudad capital, entrega, lejos, el principal aporte al PIB nacional. En 1996 el PIB regional era ya superior a 27 mil millones de

dólares, y equivalía al 47,2% del PIB nacional regionalizado². Como, al mismo tiempo, la Región concentra los recursos humanos más diversificados y mejor calificados, la dinámica económica y empresarial, apoyada en el *capital humano más valorizado*, seguirá teniendo su motor en la capital. Resultará así inevitable el sostenido crecimiento del PIB de la RM. Para que ello sea compatible con el adecuado crecimiento de las otras regiones debe armonizarse una estrategia compleja distinta del simplismo de *quitarle a Santiago para que crezcan las regiones*.

Dicha estrategia debe privilegiar acciones del tipo siguiente:

- estimular el desarrollo regional de centros de valorización del capital humano, como lo han sido ostensiblemente las mejores universidades regionales;
- incentivar a las industrias intensivas en el uso del espacio y mano de obra a migrar a ciudades en que se puedan instalar cerca de las viviendas y barrios de los trabajadores³, tanto dentro de las provincias de la RM como en otras regiones;
- implementar *mesas de concertación* con el sector privado, coordinadas por los gobiernos regionales, de manera de incorporar a ese sector en las estrategias de desarrollo regional y comunal, tal como se explica más adelante para el caso de la RM.

Frente a este panorama, los esfuerzos descentralizadores mediante el mero rediseño aislado del disminuido aparato estatal nacional corren el riesgo de la banalidad o la disfuncionalidad (como sucedió con el traslado del Parlamento a Vaparáiso).

Hay sin embargo una situación nueva en la que Santiago y la RM necesitan a las otras regiones: tal como ya se ha dicho, la ciudad desmesurada se hace invivible por el deterioro en la calidad de vida y la degradación ambiental, y las mismas energías de la metrópoli necesitan mercados y espacios de realización en todo el país y aún más allá de sus fronteras.

² **Banco Central - Anuario de Cuentas Nacionales, 1997**

³ Los gigantescos parques industriales ubicados entre la Carretera 5 Norte y la Ruta 68 obligan al traslado de una inmensa fuerza de trabajo de toda la periferia de Santiago, hasta San Bernardo y Puente Alto.

Además de las características de la RM ya señaladas, cabe destacar otras:

- Si bien los recursos naturales de la RM son de gran valor, incluyendo un excelente clima y los mejores suelos, estos recursos son muy vulnerables a las intervenciones humanas y la actual estructura de gestión pública o privada no permite ninguna protección eficaz. Las cinco provincias (Chacabuco, Maipo, Cordillera, Melipilla y Talagante), son esenciales para la vida de la ciudad, no como reserva para que ésta se expanda sino como espacio complementario de calidad de vida, de cultura campestre y alegría de vivir, y también como espacios de descentralización de la actividad productiva.
- El mayor patrimonio histórico, cultural y productivo del país que refleja a su vez la mayor acumulación de capital social.
- El desbordado crecimiento: el carácter de centro del desarrollo nacional le da a la RM un gran atractivo para las migraciones desde las otras regiones, y su magnitud y diversificación económica también la convierten en refugio socorrido en tiempos de crisis. El costo de externalidades asociado con este crecimiento no encauzado por ningún mecanismo eficaz de planificación territorial ni modulado por servicios de utilidad pública sometidos al principio del mayor bien común, está teniendo consecuencias desastrosas para algunas dimensiones claves en el desarrollo nacional.
- La segregación territorial y social: desde las erradicaciones forzadas de los pobladores pobres de Santiago, impuestas por la dictadura en los años setenta y ochenta⁴, la extrema segregación social y racial que nos ha caracterizado históricamente, se ha reforzado con una segregación territorial todavía mucho mayor, con consecuencias nefastas en todos los órdenes.
- El desequilibrio metrópolis – provincias. La debilidad del gobierno regional lo ha inhibido de toda acción promotora estratégica para los municipios de las provincias, que han quedado reducidos a la capacidad aislada de los gobiernos comunales pero, además, vulnerables a las presiones y caprichos inmobiliarios de los inversionistas santiaguinos.

⁴ Ver trabajos de los investigadores Eduardo Morales y Sergio Rojas de FLACSO, en particular **Morales, E – Políticas de Segregación Espacial: Implementación Autoritaria y Respuesta Popular**, Docto. De Trabajo FLACSO N° 448, 1990.

- La extrema degradación de la cuenca del Maipo-Mapocho, que contiene a la ciudad alrededor de la confluencia de los dos ríos y que es fundamental en la concreción del producto de la Región (¡de casi treinta mil millones de dólares al año

Dadas las peculiaridades del territorio nacional y la génesis histórica de la nación, es casi inevitable que se produzcan tensiones, especialmente entre las regiones más alejadas y la Metropolitana. Tanto el extremo norte, productor de la riqueza exportadora del último siglo, como el extremo sur, factor geopolítico fundamental de la nación, han experimentado la explotación desinhibida de sus riquezas naturales, el abandono y destrucción de sus pueblos aborígenes, y han sufrido de manera amplificadas los avatares de la economía internacional. Sin embargo, todas las regiones intermedias también han sentido similares frustraciones y abandono en diversas coyunturas políticas o económicas.

Por otro lado, el culpable de todos los problemas de las regiones siempre ha sido identificado con el Estado. Cuando la inversión y la acción públicas eran inmensamente mayores que la privada este diagnóstico era más válido que ahora, en que el sector privado es el innegable protagonista del desarrollo en términos convencionales. Y sin embargo, como es bien sabido, ese sector es más centralista, incluso en flujos económicos, que el mismo Estado. Parecería entonces que, frente al sector privado la regionalización y la descentralización tiene que resignarse a la libre y desregulada acción del mercado, a menos que inventemos nuevas formas de concertación con el sector privado a nivel de los gobiernos comunales y regionales. En ese sentido apuntaba la iniciativa de generar una *"mesa de concertación regional"* propuesta en 1994.

Nuevas Formas de Trabajo en la RM: la Modernización del Gobierno Regional

En la perspectiva de una descentralización efectiva, se hacen necesarios dos tipos de reformas principales: unas de carácter estructural-normativo que requieren cambios constitucionales, y otras atinentes a la gestión del Gobierno Regional.

Reformas Estructurales

La más importante consiste en otorgarle a la Región el status apropiado a región sede del gobierno nacional. Dicho status debe garantizar la capacidad de acción descentralizada sin interferir en las esferas propias del gobierno nacional ni generar tensiones políticas disfuncionales al liderazgo de ese gobierno⁵. La forma específica de esta solución requiere un desarrollo que supera los límites de este trabajo pero debe incluir, entre otras, normativas muy claras para la coordinación de las decisiones sobre la fuerza pública, de manera que, en las crisis mayores, las dificultades de la autoridad regional no se resuelvan simplemente por la intervención directa del Ministro o del Subsecretario del Interior. Adicionalmente, un mecanismo análogo al usado en el pasado con el Vicepresidente de CORFO y con el Presidente de la CNE podría darle al Intendente de la RM rango de Ministro, permitiéndole una coordinación sana y en términos equitativos con todos los ministros.

Además del status especial de la Región, debiera generarse un carácter también especial para el gobierno propio de la ciudad de Santiago⁶ y para los gobiernos provinciales. También debiera incluir capacidad jurídica, recursos y organismos técnicos para, de una vez por todas, establecer un órgano regional para la gestión de la cuenca Maipo-Mapocho, con recursos extraordinarios por un período suficiente para rehabilitarla antes que se muera.

La gestión del Gobierno Regional

Es indispensable romper la doble dependencia de los *Secretarios Regionales Ministeriales*, que debieran depender exclusivamente del Gobierno Regional, y coordinarse con los ministerios nacionales sólo para propósitos de las asignaciones presupuestarias globales y la coordinación y control de los proyectos mayores (carreteras nacionales, servicios interregionales y servicios

⁵ El sistema federal estadounidense ha resuelto esta dificultad dándole a Washington el carácter de *Distrito* y no de Estado; en Alemania la ciudad de Berlín tiene status de *Land*, equivalente a las unidades territoriales del sistema federal; algo análogo sucede en España con Madrid.

⁶ Se ha mencionado la posibilidad de un *alcalde mayor*, pero ello también plantea problemas políticos delicados. Nosotros proponemos la alternativa de un rol coordinador explícito pero muy acotado para el Intendente de la RM.

de carácter nacional localizados en la Región, como el Aeropuerto de Pudahuel). Los *SEREMIs*, junto con los gobernadores provinciales constituirían el Gabinete Regional que sería el órgano coordinador del poder ejecutivo regional, presidido por el Intendente, y que es distinto del Gobierno Regional, órgano político con funciones normativas. Este esquema, ensayado en 1994, permitió el mejoramiento de las comunicaciones y coordinaciones, y la asignación de diversas responsabilidades regionales sustanciales a los *SEREMIs*, incluyendo las implementaciones y seguimientos en sus respectivos sectores; la obtención y aprobación de recursos; la supervisión de la calidad y ejecución de los proyectos, etc.

Salvo en lo relativo a las grandes asignaciones presupuestarias, en toda otra acción pública en la Región, a nivel provincial o comunal, o del Gran Santiago, no debiera interferir el gobierno nacional, sea que se trate de la Costanera Norte, el Metro o el sistema de tratamiento de aguas servidas.

Dado el PIB regional, las inversiones anuales asociadas con él son del orden de 8 mil millones de dólares, de los cuales el sector público no supera el 25%⁷. No importa cuántos recursos destine el Estado al mejoramiento de las regiones y las comunas, ellos serán siempre insuficientes a menos que los gobiernos regionales y comunales inventen nuevas formas de trabajar con el sector privado que deben explotar las convergencias de intereses en el desarrollo local sustentable, a la manera de una verdadera simbiosis.

Las experiencias en la Municipalidad de La Reina, sumadas a negociaciones embrionarias desde la Intendencia en 1994, y como asesores de la Municipalidad de Ñuñoa en 1996, nos han convencido de la viabilidad y conveniencia de ese enfoque. El Gobierno Regional puede hacer un gran aporte, coordinando la llamada *mesa de concertación*, en que se sienten representantes del sector privado organizado, de las comunas del Gran Santiago (a través, probablemente, del *Consejo Coordinador de Acción Municipal de Santiago*), y los gobernadores provinciales. De esta manera coordinada, se invitaría al sector privado a participar en la formulación de las estrategias de inversiones regionales, intercomunales y comunales, desembocando en los casos que lo ameriten en proyectos a escala intercomunal, de infraestructura, transportes, servicios locales, incluyendo educación y salud, etc. pero respondiendo a un plan dinámico y flexible

⁷ Índices estimados sobre la base de las relaciones macroeconómicas nacionales.

articulado por el Gobierno Regional.

Coordinaciones con los Municipios Urbanos y con las Provincias; la Descentralización en el Uso de los Recursos

Cuando exista el espacio propio y bien delimitado para el gobierno y la gestión regional, y para la gestión coordinada de la ciudad, cada comuna podrá, dentro del marco normativo actualmente existente, desarrollar mucho mejor la gestión comunal, con máxima participación ciudadana, y con todos sus efectos directos en la calidad de vida en las comunas. Más que la escasez de recursos, las municipalidades sufren el burocratismo y la desconfianza en la asignación y entrega de esos recursos y las interferencias y atropellos por parte de los aparatos ministeriales.

Para concretar este tema nos referiremos a la experiencia iniciada en 1994. Entonces, los cambios más radicales se introdujeron a nivel de lo que el organigrama propuesto designaba como **Sistema Comunal**, frente al cual la Intendencia se planteó como el gran apoyo para la obtención, canalización y coordinación de recursos, y no principalmente como fiscalizador.

Se partió de la convicción de que el sistema público dispone de recursos muy importantes para el apoyo de las comunas y sus gobiernos pero que la tan invocada *descentralización* se queda en la apariencia de los procedimientos, sin responder eficazmente a las necesidades locales. Hay dos razones principales para esto: la asignación de recursos es poco sensible a los niveles de carencias y pobreza; y los órganos centrales mantienen una desconfianza injustificada frente a los gobiernos comunales – por eso, retienen el poder real de decisión sobre las asignaciones mediante los concursos de proyectos y otros burocratismos innecesarios y paralizantes. Según el documento citado: *“Existe una multitud de canales que destinan fondos para programas específicos <y> hasta ahora cada municipio se ve obligado a concursar para todas las posibilidades, con gran número de proyectos”* de los cuales, y a la sola discrecionalidad del Consejo Regional se aprueban muy pocos, a menudo, ninguno.

En la experiencia de 1994 se distinguieron los fondos de asignación regional (ISAR), de los fondos sectoriales, que son asignados por los ministerios especializados, y de los fondos propiamente municipales (que, a su vez, se

pueden dividir en fondos de inversión física y programas sociales), y frente a cada uno se consideraron estrategias apropiadas para una mejor asignación.

Así por ejemplo, frente al total de los fondos ISAR (que en 1994 eran superiores a 12 mil millones de pesos en la RM), cada municipio tendría una **asignación en principio (o nominal)**, basada en el porcentaje de participación equitativa. *Dicho índice se calculó sobre la base de dos criterios fundamentales: la **equidad social**, basada en la cantidad absoluta de pobres e indigentes en la comuna; y la **equidad territorial**, que usó los niveles de pobreza e indigencia relativos.*

Con estos criterios, el SERPLAC de la RM computó los índices para todas las comunas. Por ejemplo, a Alhué, la comuna más pobre de toda la RM, le correspondió el índice 1,4%, lo que le habría significado ese año un aporte cercano a 175 millones de pesos, muy superior a la cifra insignificante que recibió con los mecanismos de concursos fragmentados⁸.

En el nuevo sistema, para acceder a esos fondos *“el municipio habría presentado proyectos que se aproximarán a esa cifra; y el Gobierno Regional le habría ayudado a mejorar los proyectos para que ellos reflejaran bien las necesidades prioritarias y/o las ofertas más atractivas”*.

Por otro lado, entre los programas sectoriales hay algunos, como los fondos FOSIS (de asignación sectorial), que podrían obedecer al mismo criterio de ranking de pobreza (y consecuente porcentaje de participación), mientras que otros deben seguir criterios más apropiados al sector. Así, por ejemplo, en el caso de la vivienda social, se propuso distribuir los fondos en proporción al **número de inscritos en programas de vivienda básica en cada comuna**, mientras que los otros fondos del MINVU (mejoramiento urbano), se podrían haber asignado con el criterio de pobreza. Los fondos del MOP, cuya asignación está vinculada al ciclo de elaboración de proyectos mayores, se asignaron tentativamente respetando la distribución histórica del Ministerio. Este criterio se mejoraría a medida que aumentara la participación del municipio en la priorización de proyectos de infraestructura.

⁸ Hasta donde hemos podido verificar, en este esquema *fragmentado*, Alhué no ha recibido una sola vivienda social en más de 20 años.

Tal como en el ejemplo usado anteriormente, con estos criterios aproximados, Alhué habría tenido derecho, en principio, a una cifra superior a los 660 millones de pesos. Entre tanto, ha recibido cifras ínfimas.

La implantación del sistema esbozado le permitiría al Gobierno Regional, con el respaldo técnico de los SEREMIs, coordinar y promover proyectos intercomunales que armonicen los intereses y condiciones de las diversas comunas con mucho mayor flexibilidad que la actual⁹.

Los cambios políticos en el Gobierno Regional hicieron abortar la estrategia de descentralización que se intentó en 1994, y es evidente que los criterios inicialmente propuestos eran sólo el punto de partida, que se habría refinado posteriormente. En cualquier caso, experiencias posteriores, en los municipios, muestran que el sistema continúa centralizado y que la situación ha empeorado, como lo demuestra la creciente dificultad de los municipios para financiar gastos operacionales y previsionales impuestos desde el sistema centralizado.

Este enfoque es igualmente válido para los municipios del Gran Santiago y para aquéllos de las provincias. La única diferencia operacional se da a nivel de las coordinaciones entre municipios vecinos o cercanos. En efecto, los 36 o 37 municipios del Gran Santiago pueden funcionar bien dentro de sus territorios propios, y lo harían mucho mejor si los ministerios entregaran los recursos en bloques para atender las carteras de proyectos comunales, bajo la coordinación regional, tal como se ha descrito. Las dificultades comienzan cuando se trata de acciones o coordinaciones que involucran a dos o más comunas y dichas dificultades no se deben tanto a las comprensibles disputas y competencias que la vecindad suscita, sino principalmente a las exigencias de las diferentes oficinas sectoriales reguladoras, como sucede con el transporte, la vialidad, y la disposición de desechos sólidos domésticos e industriales.

En el actual sistema los municipios santiaguinos, agrupados en el *Consejo*

⁹ En 1997 – 98, desde la Municipalidad de La Reina hemos tenido la experiencia de coordinarnos con las municipalidades vecinas, especialmente la de Peñalolén, para impulsar una solución tipo tranvía o metro ligero, que aproveche el espacio libre sobre el Canal San Carlos. Esta coordinación, lograda fácil, rápidamente y sin costo, que permitió un diálogo muy positivo con empresarios, se ha estrellado contra las barreras ministeriales.

Coordinador de Acción Municipal de Santiago, son capaces de coordinarse en territorios vecinos, con la limitante de que las homogeneidades en esa escala territorial tienden a segregar sectores de mayor y menor desarrollo. Dado que la ley vigente le da al Intendente la facultad de “aprobar los planes reguladores comunales e intercomunales”, y además “formular las políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales...”, un Gobierno Regional dotado de las facultades de coordinación que hoy concentran los ministerios no tendría dificultades en ampliar inmensamente las formas de coordinación y articulación para proyectos intercomunales muy ambiciosos. Ello se aplicaría no sólo a cuestiones básicas como transportes, vialidad y recolección de basuras, sino también al mejoramiento de los servicios de educación y salud¹⁰, al desarrollo de parques y a las actividades culturales en que todavía se hace mucho menos de lo que las comunidades requieren. La participación del sector privado se podría ampliar inmensamente a través de la *mesa de concertación* ya mencionada.

La situación en las provincias periféricas al Gran Santiago es muy distinta. De acuerdo al censo de 1992, esas cinco provincias, que abarcan unos veinte municipios, con menos de un millón de habitantes en total, representaban apenas el 18% de la población de la RM. Aún si se agregara la Provincia de San Antonio, para que la Región recuperara y asumiera su litoral, ese porcentaje no superaría el 20%. Podría parecer entonces que el buen gobierno de la ciudad equivale al buen gobierno de la Región y, por tanto, las acciones del Gobierno Regional podrían limitarse a resolver las actuales deficiencias de coordinación entre los municipios metropolitanos.

Caben aquí dos observaciones: la primera se refiere al territorio. Aunque la desbordada ciudad se va acercando a los mil km², este valor es menos de un quinceavo del área total de la Región, y los otros 14 mil km² son esenciales para la salud de la ciudad. Por tanto, desde el punto de vista del territorio, es decir del paisaje, las aguas, los suelos, los pájaros y los árboles, lo más importante es la *no-ciudad*. Por otra parte, las pequeñas ciudades de la Región, incluyendo Melipilla, Talagante, Curacaví, Tiltil, San José de Maipo, Buin, Paine, etc., constituyen el primer gran recurso para la descongestión de Santiago, en la medida en que ellas puedan mantener su identidad y calidad de

¹⁰ Los liceos y escuelas de algunas comunas son grandes servidores de niños de otras comunas (casos de Santiago, Providencia, Ñuñoa y La Reina, por ejemplo), para no mencionar los locales de consultorios y hospitales y los centros universitarios.

vida, y no les pase lo que a Puente Alto, San Bernardo, Maipú y Colina.

Cada una de las cinco provincias tiene identidad geográfica, histórica y ecológica. Por tanto, cada una forma un ámbito natural de gestión coordinada y dispone de una autoridad, el Gobernador Provincial, que en la legislación actual carece de atribuciones y recursos. Sin embargo, la incorporación de ellos al Gabinete Regional y a la Mesa de Concertación, el apoyo y delegación de funciones por parte del Intendente y su creciente participación en la formulación del Plan de Desarrollo Regional y en los proyectos provinciales, debieran resultar en una gran dinamización de las provincias, haciéndolas cada vez más atractivas para la descongestión de Santiago y el cuidado de sus lugares naturales.

Algunas experiencias, como un reciente trabajo con la Comisión de Pobreza en la comuna de Alhué, nos refuerzan la convicción de la urgencia de atender estas comunas si se pretende rescatar la calidad de vida y el desarrollo sustentable en toda la Región.

Conclusión

Hemos mostrado las peculiaridades que imponen el carácter de motor del desarrollo y la modernización de la RM, así como las tremendas fortalezas y serias debilidades de ella.

Hemos esbozado estrategias de cooperación con las otras regiones, de modo que el desarrollo de todas ellas no se reduzca a un juego de suma cero.

Hemos presentado los argumentos para una realista y eficiente descentralización hacia el Gobierno Regional como coordinador de las acciones intercomunales y de la asignación desburocratizada de los recursos disponibles en el presupuesto fiscal, con una sana y sinérgica relación con el sector privado.