

LA REGIÓN METROPOLITANA: 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. Se entiende entonces que las críticas contra el centralismo se reduzcan a menudo a un reclamo contra del dominio desmesurado de Santiago frente al resto del país. Más aún, este criterio suele llevar a 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. Exige además que los servicios municipales de la ciudad de Santiago puedan ser 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. El énfasis en el gobierno local responde a dos convicciones avaladas por nuestra experiencia: i) la tradición chilena coincide con la de muchos otros países en establecer el ámbito comunal como el más adecuado para el involucramiento efectivo de la comunidad en las cuestiones de servicio público; y ii) a pesar de todas las limitaciones, la realidad municipal ofrece un

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.

gran espacio de acción y creatividad para mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Cuando se examinan estos asuntos en el horizonte del año 2010, tal como lo plantea la convocatoria de CIPMA, surge la exigencia adicional de realismo político para proponer transformaciones factibles, capaces de mostrar resultados parciales y progresivos bien focalizados. Por ello dejamos fuera de consideración las soluciones grandiosas, tales como el traslado de la capital o de secciones sustanciales del gobierno central, o la creación nuevas figuras políticas protagónicas como el alcalde mayor.

Creemos que, desde esta perspectiva, es posible introducir mejoras con impactos prácticos significativos, compatibles con estrategias paralelas de descentralización y modernización a nivel de 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.

Para desarrollar nuestro tema nos proponemos examinar los siguientes asuntos:

- Peculiaridades institucionales y estructurales relevantes de la RM;
- Fortalezas y debilidades de la RM dentro de las estructuras nacionales;
- Tensiones positivas y negativas entre la RM y las otras regiones del país;
- Esbozo de nuevas formas de trabajo regional en la RM, a partir de la modernización factible del gobierno regional;
- Las coordinaciones fundamentales con los gobiernos comunales en la ciudad y en las provincias y la descentralización radical en el uso de los recursos;
- Los lugares naturales de la RM, la calidad de vida de la ciudad de Santiago y nuevas dimensiones de la gestión regional.

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. La cuestión aparece menos simple cuando, de la mano de

algunos historiadores, comprobamos que, en el caso chileno, la nación ha sido, en gran medida, una construcción del Estado².

Así, en el cuadro de relativa anomia posterior a la Independencia, las mejores energías chilenas se concentraron en crear los aparatos del Estado, los que a su vez, reforzaron el orden social y construyeron la identidad nacional, focalizada en Santiago. Éste se constituyó en el epicentro del fenómeno estructural de la *urbanización* y en la principal esponja para absorber las migraciones campesinas. Desde entonces el mutuo refuerzo entre las energías concentradas en la gran ciudad y la creciente capacidad y recursos del Estado alimentaron un proceso circular que arrastró inicialmente al sector privado y hoy, cuando el aparato estatal crece muy lentamente, éste es arrastrado por aquél. El actual centralismo es liderado por los sectores más modernos, llámense banca, seguros, informática, telecomunicaciones, educación superior, etc., más que por las acciones del Estado.

En los albores del tercer milenio la dinámica económico-cultural y social se ha desplazado fuertemente al sector terciario o de los servicios, eventualmente a un nuevo *sector cuaternario*³. No sólo el foco terciario-cuaternario chileno seguirá estando en Santiago; él es una componente periférica más de la red planetaria cuyos focos últimos están en Nueva York, Tokio, Frankfurt, etc.

La RM, dominada por la ciudad capital, entrega, lejos, el principal aporte al PIB nacional, con la preocupante característica de que “en los períodos de *boom* crece más que el resto del país, mientras que en los de ajuste y recesión, sufre las consecuencias con mayor rigor”⁴. En 1996 el PIB regional era ya superior a 27 mil millones de dólares, y equivalía al 47,2% del PIB nacional regionalizado⁵.

² Serrano, S. – *Universidad y Nación*, Edit. Universit., Santiago, 1993, p. 61 - 65

³ nombre que proponemos para el *ciberespacio financiero* globalizado, en que la dinámica social está condicionada por los inmensos flujos de dinero asociados con la inversión/especulación, e influida por los fenómenos de telecomunicaciones-informática.

⁴ CIEPLAN - *Tendencias del Desarrollo Regional 1960 - 1992*, Santiago, 1994.

⁵ Banco Central - *Anuario de Cuentas Nacionales, 1997*

Como, al mismo tiempo, la Región concentra los recursos humanos más diversificados y mejor calificados⁶, la dinámica económica y empresarial, apoyada en el *capital humano más valorizado*, seguirá teniendo su motor en la capital. Esta tendencia es relativamente independiente del traslado de producciones tradicionales e industriales e incluso de migraciones masivas hacia las otras regiones. Resultará entonces inevitable el sostenido mayor crecimiento relativo del PIB de la RM.

Así pues la histórica tendencia centralizadora chilena, determinada por el círculo estado-nacional-fuerte/ciudad-capital-esponja, se refuerza ahora con el nuevo círculo *financiero-cuaternalario-globalizado/capital-humano-valorizado*⁷. 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 Vaparaíso).

Hay sin embargo una situación nueva en la que Santiago y la RM necesitan a las otras regiones: la ciudad desmesurada se hace invivible por el deterioro en la calidad de vida y degradación ambiental, y las mismas energías que la metrópolis contiene necesitan mercados y espacios de realización en todo el país y aún más allá de sus fronteras. *Calidad de vida* apunta aquí tanto a la capacidad de las personas para desarrollar plenamente sus propias vidas⁸ cuanto a las necesidades básicas tradicionales, más las contemporáneas como seguridad, bajo *stress*, recreación, medio ambiente sustentable, etc.

Estas peculiaridades de la RM refuerzan la necesidad de un Gobierno Regional adecuado para hacerse cargo de las cuestiones de interés público propias de la Región, claramente descentralizadas del sistema de gobierno nacional, y sintonizado con la capacidad ejecutiva descentralizada de los gobiernos comunales. Nuestra experiencia nos ha convencido de que este Gobierno

⁶ incluyendo casi todos los liderazgos sectoriales, los mejores y mayores centros de formación profesional y científica; los principales investigadores, intelectuales y artistas, y los cuadros especializados en actividades de punta.

⁷ Esta situación le quita fuerza práctica al argumento, en muchos sentidos válido, respecto de los subsidios de las regiones a Santiago porque, en sentido inverso, hay un gran subsidio de Santiago a las regiones, en la forma de puentes de la modernidad y que abarca desde los servicios del aeropuerto internacional hasta las clínicas para neurocirujía y tratamientos estéticos.

⁸ Convocatoria al 6° Encuentro de CIPMA

Regional apropiado no necesita un aparato mucho mayor que el actual ni tampoco recursos muy superiores al magro presupuesto regional vigente, salvo en algunas cuestiones puntuales directamente relacionadas con la calidad de vida recién definida, pero requiere nuevas formas de relacionarse tanto con el Gobierno nacional como los sistemas provinciales y comunales.

Fortalezas y Debilidades de la RM dentro de las Estructuras Nacionales

Aparte de las fortalezas de la RM ya señaladas – potencia económica cualitativa y cuantitativa, valorización de los recursos humanos concentrados - cabe destacar otras ventajas asociadas también a fragilidades peculiares:

- 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, que ya han resultado en pérdidas y degradación extraordinaria de los suelos, las aguas, la flora y la fauna silvestres. La actual estructura de gestión pública o privada de esos recursos 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. Hay muchas razones prácticas para defender los espacios agrícolas separadores de los centros urbanos. Sin ellos no pueden existir aeropuertos, ni plantas de tratamiento de aguas servidas, ni terrenos para rellenos sanitarios. Y sin ellos tampoco se abastece la ciudad en frutas, verduras y otros alimentos, ni hay puestos de trabajo suficientes para las decenas de miles de jóvenes que cada año requieren un espacio para ganarse la vida en faenas no urbanas.

- La calidad de la infraestructura física, comunicacional y de servicios modernos esenciales no sólo contribuye positivamente a la calidad de vida de los habitantes de la RM sino, como se señaló antes, también coloca potencialmente esos servicios a disposición de todo el país.
- El mayor patrimonio histórico, cultural y productivo del país que refleja a su vez la mayor acumulación de capital social. Esta fortaleza es en parte

resultado de iniciativas centralizadoras del Estado, cuyos aparatos y servicios más desarrollados se han concentrado en Santiago.

La siguiente lista de debilidades y vulnerabilidades resulta paradójicamente reforzada por algunas de las fortalezas:

- El desbordado crecimiento: el carácter de centro del desarrollo nacional le da a la RM un gran atractivo como imán para las migraciones desde las otras regiones, y su magnitud y diversificación económica también la convierten en refugio socorrido en tiempos de crisis. De esta manera, las tendencias actuales se proyectan en una población aproximada a los 7 millones de habitantes para el año 2010, manteniendo un crecimiento bastante superior a la media nacional. 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: calidad de vida y sustentabilidad ambiental; e incluso afecta la convivencia democrática (ver más abajo, sobre discriminación espacial);
- el perverso sistema de transporte de personas que incluye una vialidad urbana sin adecuada jerarquización, diversificación ni conectividad; un sesgo libertino en favor del automóvil particular, subsidiado incluso en los espacios públicos para estacionamientos; y una estrategia economicista catastrófica que ha promovido la gestión privada con subsidio público en el transporte colectivo urbano⁹.
- La segregación territorial y social: desde las erradicaciones forzadas de los pobladores pobres de Santiago, impuestas por la dictadura en los años

⁹ Toda la experiencia europea y de los países más o menos desarrollados de todo el mundo ha demostrado hasta la saciedad que los únicos sistemas eficaces posibles de transporte urbano requieren la gestión pública, a nivel municipal o regional, y todo el subsidio necesario para alcanzar una calidad especificada de servicios, con un efecto de externalidades también especificado. Exactamente lo contrario sucede en la ciudad, la Región y en todo Chile: se tolera el ruin nivel de servicios que garantiza una rentabilidad privada con precios bajos y cualquier grado de externalidades resultantes (incluyendo ruidos, accidentes, explotación laboral, maltrato al público, etc.).

setenta y ochenta¹⁰, 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. Las distancias entre los lugares del habitar, trabajar y educarse se han extremado, con las consecuentes exigencias de tiempos y costos de transporte. Las comunas pobres reciben servicios muy inferiores, desde la recolección de basuras hasta la educación y salud, el acceso al trabajo, la seguridad y la recreación. **La discriminación territorial se traduce en discriminación ambiental, de calidad de vida y de convivencia democrática;**

- 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. Uno de los mayores daños provocados por el afán desmedido de ganancia, sin visión de futuro, ha sido la especulación con el suelo agrícola y su ilimitada subdivisión. Las famosas parcelas de agrado de media hectárea llevarán inevitablemente a la miseria urbana: demasiado pequeñas para sobrevivir como campo, estas unidades, yuxtapuestas indefinidamente, no constituyen una proyección de ciudad con las necesarias articulaciones complejas de espacios, ejes de concentración, vértices y rincones con vocaciones de parques, plazas y mercados.
- 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!). La ciudad de Santiago no sólo extrae ya una fracción muy importante del caudal natural de ambos ríos, sino que lo contamina al grado de transformarlo en una cloaca que no se limpiará realmente antes del año 2020 (con mucha suerte¹¹).

¹⁰ 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.

¹¹ Sabemos de muy serias críticas a la actual estrategia de EMOS de saneamiento de las aguas servidas, pero su discusión cae fuera del ámbito de este trabajo.

Tensiones Positivas y Negativas entre la RM y las Otras Regiones del País

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. Cuando el Centro ha diseñado (desde el mismo Centro), programas especiales de apoyo para las regiones extremas, el éxito de los mismos ha sido pasajero.

Sin embargo, todas las regiones intermedias también han sentido similares frustraciones y abandono en diversas coyunturas políticas o económicas. De ahí que el resentimiento con Santiago se extienda desde el mismo Valparaíso hacia el norte y desde Rancagua hacia el sur.

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. Experiencias tan fracasadas como el Parque Industrial de Arica, demuestran la limitada influencia que sobre los privados tienen actualmente las estrategias convencionales de promoción estatal. 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 1994¹².

Sin embargo, las estrategias basadas en *quitarle al Centro para darle a los Extremos* reducen el desarrollo a un juego de suma cero. Como hemos demostrado que la locomotora del desarrollo contemporáneo, en un mundo

¹² Ver opiniones de **Ignacio Santa María** sobre la necesidad de institucionalizar capacidades de negociación con los inversionistas a nivel comunal (**El Mercurio**, 15.11.98, cuerpo F).

globalizado, son los sectores terciario y *cuaternario*, la dinámica del Centro no es sólo indispensable, es además inevitable. La pregunta pertinente es entonces otra: *¿existe algún juego distinto, de suma positiva*, en que puedan entrar todas las regiones?

La respuesta no es obvia pero su búsqueda abre un espacio interesante para la cooperación y las compensaciones entre los gobiernos regionales que puede guardar alguna analogía con la redistribución de los fondos municipales provenientes de las contribuciones territoriales.

Tomemos como ejemplo de estas posibilidades la situación de la Provincia de San Antonio que actualmente forma parte de la V Región. Ella constituye el litoral inmediato de Santiago, de donde recibe alrededor de un millón de veraneantes en cada temporada. Este servicio vital para la ciudad representa un ingreso fundamental para las comunas del litoral pero también constituye una presión extraordinaria sobre el medio ambiente. A mayor abundamiento, el litoral recibe la descarga contaminante del Río Maipo, con un efecto nefasto sobre las aguas costeras. Hay dos soluciones posibles para maximizar el beneficio a los santiaguinos y el efecto positivo para el litoral: a) que la RM compense a la V Región para asegurar sustentabilidad ambiental y equidad social en San Antonio; y b) que la Provincia de San Antonio sea integrada a la RM, tal como era el caso en la antigua Provincia de Santiago, y que la RM se haga cargo, directamente, de la rehabilitación ambiental del litoral.

En vista del carácter integral de la cuenca del Maipo, la segunda solución nos parece la más apropiada. Sin embargo, el efecto estival de la población santiaguina sobre otras provincias de la V y la IV regiones también debiera habilitar a éstas para recibir el apoyo y los recursos necesarios para su sustentabilidad ambiental y la correspondiente equidad social.

Aparece así una forma positiva aunque embrionaria de articular los desarrollos de las regiones, aprovechando bien sus ventajas comparativas.

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

Vistas las fortalezas y debilidades señaladas a nivel regional, y 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. En ambos casos debemos limitarnos sólo a enunciarlas.

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 gobierno¹³. 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 Santiago¹⁴ 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.

El eventual retorno a la Región de la provincia de San Antonio ya mencionado, requiere de una reforma constitucional.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

La gestión del Gobierno Regional

En este caso es indispensable romper la doble dependencia de los *Secretarios Regionales Ministeriales*, que debieran pasar a 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 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%¹⁵. 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. 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 proyectos a escala

¹⁵ Índices estimados sobre la base de las relaciones macroeconómicas nacionales.

intercomunal, de infraestructura, transportes, servicios locales, incluyendo educación y salud, etc. pero respondiendo a un plan dinámico y flexible 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, con exigencias de elaboración que, a menudo, superan las posibilidades técnicas de los municipios”*.

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*¹⁶. 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%¹⁷, 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 fragmentados.

Para acceder a esos fondos “*el municipio habría presentado proyectos que se aproximaran o excedieran un poco 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

¹⁶ Los antecedentes disponibles listan siete variables para el ranking de pobreza, incluyendo la tasa de población pobre, el índice SIMCE, la tasa de escolaridad y de desocupación (valores censales), la inversión municipal por habitante, etc. De cada uno de estos índices se obtiene un puntaje que contribuye a una sumatoria que da el índice del ranking: La más pobre, Alhué, tiene un índice + 7,90; la más próspera, Providencia, tiene un índice - 15,45.

¹⁷ Por comparación, la comuna más grande, La Florida, tuvo un índice de 4,9%, y Melipilla, 2,6%.

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.

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.

Es evidente que 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 actual¹⁸.

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 igualmente centralizado. Es más, 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

¹⁸ 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.

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 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 salud¹⁹, el desarrollo de parques y 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 pero no menos importante. 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%. De acuerdo a la manida ley empírica del 80/20, 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

¹⁹ 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.

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 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 la Región.

Lugares Naturales

La RM, con la mayor densidad demográfica del país, 360 hab./km², ejerce la máxima demanda y presión sobre sus lugares naturales. La importancia del tema y la poca atención que él ha recibido exigirían un tratamiento en profundidad que sobrepasa este trabajo. Nos limitamos a tocar someramente los tres espacios naturales que articulan la fisiografía de la Región y cuya sustentabilidad es absolutamente esencial para la calidad de vida de las próximas generaciones.

La Precordillera

Casi un tercio de la superficie total de la RM corresponde a la Provincia de Cordillera, con un eje longitudinal cordillerano superior a 150 km. La ciudad de Santiago invade la precordillera en todo el sector entre los ríos Mapocho y

Maipo (unos 30 km), al punto que la proyectada carretera de la *Cota Mil* podría no ser suficiente para detener la urbanización hacia las alturas. Al norte del Mapocho y del Estero El Arrayán, las urbanizaciones generadas desde La Dehesa también ocupan el pie de monte, tal como sucede desde Pirque hacia el sur. El efecto combinado de la expansión urbana, las llamadas *parcelas de agrado* y los *resorts* de alta montaña, van copando el lugar natural más extenso de la Región, reduciendo los espacios de acceso público irrestricto y afectando seriamente los ecosistemas y la biodiversidad de la montaña.

Los municipios santiaguinos del pie de monte se han organizado en la Asociación **PROTEGE**, con el fin de darle el mejor uso a los espacios públicos todavía accesibles, especialmente en cuanto lugares de recreación y protección ambiental. Esta acción sin embargo, no se puede extender a lo largo de todo el pie de monte regional ni integrar a los cajones interiores. Estos últimos, de gran valor turístico, son extraordinariamente frágiles. Los recursos de CONAF son ridículamente inadecuados para la escala de acción necesaria y deben distribuirse a lo largo de todo el país.

Nos parece urgente e indispensable que, sobre la base de la experiencia de **PROTEGE**, el Gobierno Regional, apoyado por la Gobernación de Cordillera y por todas las comunas involucradas, desde Colina por el norte hasta Pirque y Paine, en el sur, inicien un programa permanente, orientado a garantizar la sustentabilidad ambiental de toda la cordillera regional, la equidad en el acceso público a ella, y la valorización del aporte que ella hace a la calidad de vida del núcleo urbano más denso del país.

La cuenca Maipo- Mapocho

Se ha mostrado ya la trascendencia económica de la cuenca. Nos falta agregar que sus recursos están sometidos a una demanda rígida y fuertemente creciente, mientras que los caudales son muy variables a lo largo de año y entre un año y otro, al punto que, en los peores meses, los caudales mínimos del Maipo son comparables a la mera demanda de agua potable para Santiago.

Las experiencias de los últimos años secos, han demostrado que la gestión permisiva de los recursos de agua en la semi-árida RM nos está llevando al desastre. Los recursos no son sólo insuficientes en cantidad; ellos son degradados al punto que el Mapocho es convertido en una cloaca por el vaciado de aguas servidas domésticas e industriales, y que las estrategias de

tratamiento de las empresas sanitarias, además de demasiado lentas, son altamente cuestionables²⁰. Aquí es preciso reconocer que los servicios públicos dedicados al cuidado de las aguas – DGA, Superintendencia de Servicios Sanitarios – y de las cuencas (CONAF), no tienen los recursos ni las competencias técnicas ni las atribuciones ni la inspiración política para cambiar el actual curso al desastre. Sin esos recursos, competencias, atribuciones y voluntad tampoco las autoridades regionales podrán hacer nada. Por analogía, sin embargo, con el programa de calidad del aire que implementa, a nivel regional, la COREMA metropolitana y que, a pesar de las críticas, va consolidando progresos, es indispensable y urgente establecer la entidad regional de gestión de la cuenca, tal vez a través de la misma COREMA. Es en esa escala que se podrán acoger, criticar y, tal vez, implementar, estrategias de saneamiento y valorización como las que se empiezan a proponer para el río Mapocho²¹.

El litoral de la Provincia de San Antonio

Ya hemos esbozado la importancia y valor del litoral para la población metropolitana y la necesidad también urgente de que los santiaguinos, probablemente a través de las autoridades regionales, nos hagamos cargo del inmenso daño ecológico y social que le imponemos a ese litoral. Agreguemos que el Maipo entra a la provincia y desemboca en el mar con la mayor carga contaminante del país y habrá otra razón para urgir al establecimiento de una autoridad responsable de la cuenca y para incorporar el litoral a la RM.

Para nadie es un misterio que, con la posible y parcial excepción de la costa de la Comuna de Santo Domingo, los 50 km de borde marítimo, desde Mirasol a Tejas Verdes, representan uno de los tramos con mayor valor de uso – incluido el puerto de San Antonio, y el de mayor degradación urbanística y ecológica de toda la costa chilena. El conocimiento directo y detallado de ese litoral,

²⁰ Para muestra un botón: la estrategia original de saneamiento, suponía iniciar los tratamientos siguiendo el curso del río, de modo que cada tramo saneado no recibiera nuevos contaminantes desde aguas arriba; la primera planta de gran escala que se pondrá en marcha, está en el extremo sur-poniente de la ciudad, de modo que entregará una proporción modesta de agua limpia a un cauce totalmente degradado, al que apenas mejorará. Habrá que esperar a lo menos 15 años para que el cauce empiece a recuperarse.

²¹ Ver nota de **Cristián Boza** en *El Mercurio*, 15.11.98 sobre propuesta preparada junto con Sebastián Piñera.

suplementado por consultorías hechas para algunos municipios, nos han convencido de que las autoridades de la V Región no han contribuido en nada positivo al mejoramiento ni de la provincia ni de su puerto. Esa Región tiene más que suficiente con su propia cordillera, su río Aconcagua – casi tan enfermo como el Maipo – y su larga, hermosa y vulnerable costa.

Por supuesto que no basta postular el traspaso de la responsabilidad pública sobre los tres lugares naturales fundamentales a la Región para asegurar que ellos tendrán un tratamiento mejor que el recibido hasta ahora. No hemos podido componer cifras para estimar el monto de los recursos públicos destinados a defender la sustentabilidad de los tres lugares naturales mencionados pero, a partir de los esfuerzos visibles de los servicios responsables, nos sorprendería muchísimo que tales recursos estuvieran muy por encima de 500 millones de pesos por año (digamos, un millón de dólares); vale decir, ¡un treintamilésimo del producto regional! No puede entonces sorprendernos que los lugares naturales de la RM se estén, literalmente, muriendo.

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.

Finalmente, hemos propuesto convertir en responsabilidad regional el cuidado de los tres principales lugares naturales de la Región. A la luz de los argumentos aportados, no nos cabe duda que sin una efectiva solución descentralizada para la Región Metropolitana vamos al desastre humano y ecológico mucho antes del año 2010.