

Chile y Desarrollo: El desafío de la gestión estratégica del territorio.

Fecha de recepción: 6 de Diciembre del 2010

Fecha de aceptación: 21 de Enero del 2011

Autores:

Matías Garretón, Doctorante en Planificación y Urbanismo, Université Paris-Est, Laboratoire Ville Mobilité Transport, UMR T9403 (ENPC INRETS UPEMLV) matias.garreton@enpc.fr www.lvmt.fr

Palabras Claves: Región, descentralización, desarrollo, gestión territorial, proyecto estratégico.

Keywords: Region, decentralization, development, territorial management, strategic project

Resumen:

En un contexto de aceleración de los cambios económicos y sociales, el territorio adquiere un rol cada vez más importante para el bienestar social y la promoción del desarrollo. Sin embargo, Chile muestra preocupantes carencias en cuanto a la eficiencia, coherencia y legitimidad democrática de su sistema de administración territorial. Aquí se analiza esta situación y se explora la posibilidad de una reforma institucional tendiente a mejorarla. Una revisión crítica de las funciones de los niveles estatal, regional y comunal y de la distribución de recursos de inversión pública, revela las falencias existentes en relación a un contexto de fuertes desigualdades sociales y territoriales. Se presta una atención particular al caso del Gran Santiago, cuyo gran tamaño hace evidentes los problemas de falta de coordinación entre políticas sectoriales y donde la polémica generada en torno a la aprobación del PRMS-100 pone en duda la idoneidad del actual sistema de planificación regional. Una breve comparación internacional sugiere la existencia de importantes márgenes de maniobra en cuanto al gasto público chileno y muestra la importancia de la acción de instituciones a un nivel intermedio, capaces de asumir un rol de gestión estratégica territorial. Se concluye con la tesis de que en el incipiente

proceso de descentralización en Chile, las regiones debieran ser reforzadas en términos de transferencia de funciones, recursos y legitimización democrática de sus autoridades. Éste parece ser el nivel adecuado para elaborar e impulsar instrumentos que sean reales proyectos estratégicos de territorio, entendidos como un proceso de movilización social y no como modelos técnicos, con un doble objetivo de reducir las fuertes desigualdades socio-territoriales en Chile y de promover el desarrollo integral de sus ciudadanos.

Abstract:

In a context of accelerating economic and social changes, sub-national territories have an increasingly important role in social welfare and development. However, Chile shows worrying deficiencies in terms of efficiency, coordination and democratic legitimacy of its territorial administrative system. We analyze this situation and explore a possible institutional reform aimed at improving it. A critical analysis of public investment distribution and of the functions of central, regional and municipal administrative levels, reveals important shortcomings in a context of strong social and territorial inequalities. A particular attention given to the case of Greater Santiago's Metropolitan area, where the lack of coordination among sectorial policies is highlighted by its large size and where the controversy regarding the approval of the PRMS-100 questions the adequacy of the current regional planning system. A brief comparison of international evidence suggests the existence of significant positive margins for public spending in Chile and shows the importance of intermediate level institutions in fulfilling the role of strategic management and planning. We conclude with the thesis that in the incipient process of decentralization in Chile, the regions should be strengthened in terms of functions, resources and democratic legitimacy of their authorities. This seems to be the adequate level for developing truly strategic territorial projects, which are understood as a social mobilization process and not as merely technical models, and as having a dual objective of reducing the strong social-territorial inequalities in Chile and of promoting the integral development of its citizens.

1. Introducción

La aceleración de los cambios económicos y sociales es quizás la tendencia más característica del mundo contemporáneo. El renovado afán de individualismo y la globalización de los intercambios socioeconómicos cuestionan profundamente instituciones y tradiciones que parecían sólidas y bien arraigadas. Pero paradójicamente, en un contexto donde los flujos dominan a las formas, el territorio refuerza su connotación identitaria (Bourdin 2000) y el espacio adquiere un nuevo valor productivo (Krugman 1997). Esto es

particularmente cierto en el caso de las ciudades, que albergan ya a más de la mitad de la población mundial y donde los desafíos de desarrollo y las desigualdades sociales adquieren una inusitada intensidad, particularmente en las “metrópolis globales” (Sassen 2000). Los grandes sistemas urbanos son los principales motores de la economía mundial (LSE Cities 2010), permitiendo el incesante y cada vez más rápido ajuste del sistema productivo, con ciclos cada vez más cortos de creación y destrucción de empleos (Veltz 2004). Pero en contraparte de este dinamismo, la segregación urbana se agudiza (UN Habitat 2010). A una escala de barrio o comuna, el territorio puede transformarse en un acumulador de desventajas (Donzelot 2004), donde las deficiencias de educación, de accesibilidad y de redes sociales multiplican sus efectos, dificultando enormemente la salida del círculo de la pobreza.

En Chile, donde más de un 85% de la población es urbana, estos fenómenos adquieren una importancia creciente, pero la capacidad para contrarrestarlos es muy limitada. Dos ejemplos recientes permiten ilustrar esta situación. En la reconstrucción tras el terremoto se ha evidenciado la falta de instituciones capaces de abordar esta tarea en forma transversal y participativa, buscándose una solución principalmente a través de metas sectoriales cuantitativas. Y en el debate acerca de las modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS-100), donde se ha insistido en aprobar un instrumento normativo estático para una metrópolis que requiere soluciones dinámicas y estratégicas a problemas funcionales y sociales que se agravan. En ambos casos, lo más lamentable es que las soluciones se imponen desde un punto de vista técnico (Sagaris 2010), relegando la voluntad ciudadana a un rol meramente decorativo. Pero en un mundo que evoluciona acelerada e impredeciblemente, ningún análisis es capaz de predecir ni de conducir hacia un futuro “óptimo”. Y lo que es peor, a medida que los vaivenes políticos cambian a los expertos de turno, inversiones previstas a dar sus frutos a largo plazo pueden ser interrumpidas o reemplazadas por medidas contradictorias.

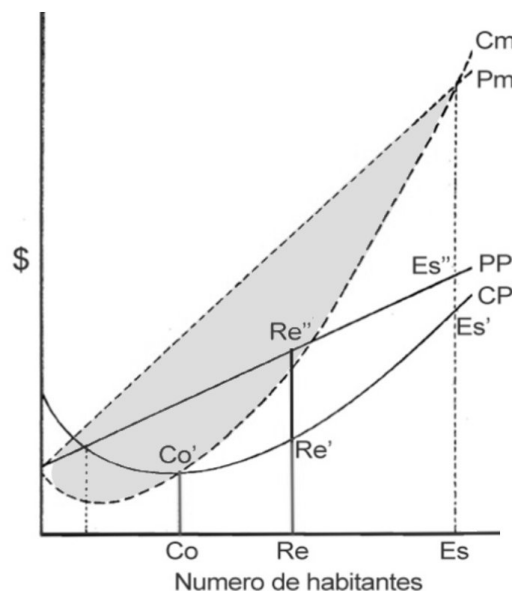
El único modo de avanzar en sociedad es fijar objetivos consensuados y realizar a un trabajo coherente y de largo aliento para alcanzarlos. Por ello el territorio, entendido como un espacio social, geográfico y económico, dotado de instrumentos que permiten la movilización de sus habitantes en torno a objetivos comunes (Lussault 2007), tiene un rol fundamental en la elaboración de una estrategia de desarrollo. En él reside la capacidad latente de crear sinergias productivas locales y de fomentar la cohesión social, combatiendo la segregación y las desigualdades. Pero el actual sistema administrativo en Chile es incapaz de cumplir adecuadamente esta función, debido a problemas de coherencia espacial, sectorial y a la falta de capacidad estratégica.

El siguiente artículo propone explorar estas limitaciones y posibles vías de solución. En la segunda sección se presenta una interpretación económica de las divergencias de interés público entre distintos niveles territoriales. En la tercera se aborda el caso del Gran Santiago, ejemplo paradigmático de las falencias en cuestión. En la cuarta se aborda brevemente el confuso sistema institucional que interviene en la planificación territorial de Chile, en la quinta las posibilidades que ofrece el nivel regional para mejorar esta situación y en la sexta las dificultades para una posible reforma. Se concluye afirmando la necesidad de cimentar este proceso en la participación ciudadana y la profundización democrática.

2. Las divergencias de interés público desde la teoría de economía urbana.

William Alonso, uno de los más importantes economistas urbanos del siglo XX, propuso un interesante análisis para comprender las diferencias de objetivos entre distintos estamentos (Alonso 1971). Siguiendo un razonamiento análogo al aplicado usualmente a una empresa, postula que para explicar la eficiencia de una ciudad no sólo deben considerarse los costos, que en este caso corresponderían principalmente a construcción de infraestructuras, gestión de servicios, insumos, congestión y polución, sino que éstos deben considerarse en relación a la producción del área urbana.

Figura 1: Costos y producción según el tamaño urbano.



Fuente: "The Economics of Urban Size" William Alonso, 1971.

Representando el número de habitantes en el eje horizontal y considerando un sistema cerrado, se postula curvas hipotéticas de costo y producción (Figura 1), basadas en la intuición y en evidencia empírica. Los costos promedio (CP) por habitante decrecen al principio debido a economías de escala pero luego aumentan debido a efectos negativos de aglomeración. Se considera que la producción promedio (PP) aumenta linealmente con el número de habitantes. Esta hipótesis podría discutirse argumentando que, como lo sugiere la Nueva Economía Geográfica (Krugman 1997), la productividad aumenta con el tamaño urbano. Pero la inclusión de este efecto no altera fundamentalmente el resto de esta explicación. Las curvas de costo marginal (Cm) y producción marginal (Pm), que representan el valor restado y agregado por cada nuevo habitante, evidentemente siguen formas similares pero con una pendiente mayor. La diferencia al origen entre CP y Cm corresponde al costo fijo inicial.

Al considerarse distintos tamaños de población, se puede definir relaciones variables entre costos y producción. Para una comuna, lo más conveniente sería lograr una configuración que minimice el costo promedio de funcionamiento (Co-Co'). Como las industrias y basurales pueden estar en otros sectores y los residentes pueden desplazarse al trabajo, un alcalde ganará más votos mejorando la calidad ambiental de sus barrios. Pero el Estado tiene otras prioridades, para él es más importante que la ciudad produzca al máximo de su capacidad y así maximizar el aporte a la economía nacional. Esto se representa por el área "Cm-Pm" (diferencia acumulada entre costo y producción marginales) y se logra en un nivel donde los costos por habitante (Es-Es') son muy elevados y el beneficio promedio (Es'-Es'') es bastante bajo. La relación óptima entre costos (Re-Re') y beneficios (Re'-Re'') por habitante podría corresponder al objetivo de un gobierno regional, obligado a mantener un equilibrio entre calidad ambiental y productividad, ya que sería imposible o absurdo trasladar toda la basura y los empleos a otra región.

Esta explicación es excesivamente simple y no aspira a construir un modelo fidedigno de la realidad ni a defender la legitimidad de un nivel sobre la de otro¹. Por ejemplo el Estado no puede ignorar totalmente la calidad ambiental y las comunas tienen un cierto interés en generar empleo, ya que éste contribuye a su financiamiento directo. Tampoco puede afirmarse que el voto emitido en una elección municipal sea menos legítimo que en una presidencial. Pero el

¹ Además de la simplificación en cuanto a objetivos y estructura del sistema administrativo-político, no se desarrolla aquí el análisis contemporáneo de la economía urbana, que se basa en el modelo monocéntrico de Alonso - Fujita y que ha sido complementado en forma más reciente gracias a los aportes de la geografía económica en cuanto externalidades positivas de aglomeración, siguiendo a Krugman, Veltz, Stiglitz y otros. Aunque es un tema esencial para comprender el funcionamiento económico de las ciudades, un análisis detallado escapa al objetivo de esta sección, que es ilustrar el principio de divergencia del interés público según la escala del territorio.

argumento presentado permite ilustrar claramente que las tendencias dominantes son diferentes en cada estamento y que cada uno sigue un objetivo necesario. Por ello es importante que se produzcan instancias de negociación y arbitraje que permitan lograr una acción equilibrada de cada función territorial (Behar 2009). Para que esto ocurra, una condición fundamental es que los organismos involucrados sean depositarios de un mandato político delegado por la población del territorio al que representan. Chile carece actualmente de una autoridad regional democráticamente elegida, lo que deja un evidente vacío en cuanto a la defensa del interés propio de este nivel administrativo. Pero para abordar adecuadamente este tema, primero es necesario entender cómo se estructura y cómo funciona el confuso sistema de gestión del territorio chileno.

3. La cacofonía de la administración territorial en Chile.

La actual administración territorial en Chile se caracteriza por una fuerte centralización que se impone desde 1833, se consolida durante la última dictadura y sigue siendo la tendencia dominante hasta hoy, aunque con relativa mayor participación de los poderes locales y del mercado. Este sistema involucra potestades de diferente naturaleza, como la Constitucional, Legislativa, Administrativa y Autónoma (gobiernos locales); y cuerpos técnico-administrativos que siguen lógicas propias de cada sector, actuando principalmente a través de los diversos Ministerios y Secretarías de Estado (Sierra 2006). Además, las competencias y funciones que atañen a cada uno de estos actores no siempre están bien definidas, existiendo por cierto algunas que son privativas, pero muchas otras bastante difusas, como la planificación territorial. Finalmente, los deberes a cumplir y la resolución de los conflictos que se generan deben ser resueltos con recursos bastante limitados en vista de la magnitud de la tarea. A modo de ejemplo, si consideramos algunos de los países miembros de la OCDE, el sector público representa entre un 40% y la mitad del PIB (Cuadro 1), mientras que en Chile esta cifra alcanza sólo al 21%.

Esto puede explicarse en parte porque en Chile el ingreso por habitante es mucho más bajo, pero debe considerarse que el reforzamiento del este sector debe acompañar al crecimiento económico, para así satisfacer el aumento de la demanda de servicios superiores de la población, como educación, cultura e infraestructuras de mejor calidad; y para contrarrestar la tendencia al incremento de las desigualdades sociales en economías más especializadas (Boix 2009). Estos mismos datos muestran que Chile tiene niveles muy bajos

de déficit y deuda públicos, lo que revela la existencia de amplios márgenes de acción para el reforzamiento y mejoramiento del sector público.

Cuadro 1: El sector público en países seleccionados de la OCDE.

Gasto e Ingreso Publico en % PIB					
País	Ingreso	Gasto	Déficit	Deuda	PIB/hab
Chile	26,50	21,20	5,30	5,20	14 495
Japón	34,40	37,10	-2,70	172,10	34 132
EEUU	32,30	38,77	-6,47	69,99	47 186
España	37,00	41,10	-4,10	47,00	31 455
Alemania	43,80	43,80	0,00	68,80	35 432
Eslovenia	42,40	44,20	-1,80	29,80	27 865
Reino Unido	42,25	47,50	-5,26	56,82	35 631
Suecia	54,31	51,81	2,50	47,05	36 790
Francia	49,32	52,72	-3,40	75,67	33 090

Fuente: OCDE. El PIB/hab se expresa en unidades de paridad de poder adquisitivo.

Siguiendo este razonamiento, y en un contexto de crecimiento sostenido, Chile debiera dotarse de un sistema administrativo más eficiente y con mayor capacidad de gestión, de planificación y de dotación de servicios. Por ello, en lugar de debilitar sistemáticamente las instituciones públicas, privatizando funciones sociales fundamentales, la principal preocupación debiera ser el cómo mejorarlas. Para esto es necesario aumentar el gasto público y redistribuir competencias y recursos a los niveles más apropiados para ejercer cada función.

Un límite general de la gestión territorial en Chile es el principio constitucional de subsidiariedad del Estado, que lo reduce a capacidades marginales de acción². Esto es una consecuencia directa de la aplicación de la ideología liberal, que asume que el mercado permite una utilización más eficiente de los

² Según cifras del Banco Central (2009) la administración pública representa sólo un 4.19% del PIB.

recursos. Aunque esto pueda cumplirse en una perspectiva cortoplacista, la búsqueda de rentabilidades rápidas de la inversión privada puede afectar la capacidad de desarrollo a largo plazo. Ahí es donde los actores territoriales deben invertir en innovación, en cohesión social y en acumulación equilibrada de capital humano e industrial. El contraargumento de la ineficiencia de la acción pública es autoafirmante, porque partiendo de esta suposición se ha implementado un sistema minimalista, sobrepasado por la complejidad de sus tareas.

3.1. Gobierno central y ministerios sectoriales

Un segundo límite es la falta de coherencia de la administración territorial, debido a la escasa coordinación intersectorial y a las desigualdades socio-espaciales que afectan tanto a municipios como a sus habitantes. La primera se debe en gran parte a que la acción territorial del Estado se ejerce principalmente a través de ministerios y sus respectivas secretarías regionales ministeriales (SEREMIS), que siguen lógicas técnicas particulares que no siempre se complementan. Un ejemplo característico de este tipo de conflictos es la disyunción progresiva entre los sistemas de transporte urbano y de vivienda, fenómeno que se hace más visible en las ciudades más grandes y particularmente en el Gran Santiago. De una parte, las inversiones en transporte público se realizan prioritariamente en sectores centrales y densos, donde son rentables y se puede asegurar una buena frecuencia de servicio. Esto es aún más determinante para sistemas eficientes y de gran capacidad como el metro. De otra parte, debido al límite de alrededor de 1 UF por m² impuesto a la compra de terrenos para vivienda social, ésta se construye en zonas periféricas cada vez más alejadas del centro de las ciudades. Así, la población que más lo necesita tendrá enormes dificultades para desplazarse a un costo razonable.

La paradoja es que desde un punto de vista técnico, el desarrollo de estos sistemas es incompatible y por ello su planificación conjunta exige una voluntad política y ciudadana capaz de modificar los parámetros de la ecuación, por ejemplo elevando el límite indigno impuesto a la compra de terrenos para vivienda social. Este es probablemente el caso más emblemático, pero se puede mencionar la falta de integración espacial entre políticas ambientales, de fomento del empleo, de educación, de salud, etc. Este aspecto es grave, si se considera que más de una docena de ministerios y comisiones nacionales tienen competencias exclusivas o compartidas en lo que a planificación territorial se refiere (Sierra 2006), a los que se suma un número variable de

direcciones o secretarías interministeriales que intentan, sin mucho éxito, coordinar este sistema.

3.2. Las fuertes desigualdades del nivel comunal.

A nivel local, las comunas tienen enormes responsabilidades de gestión, incluyendo entre sus funciones privativas la elaboración de planes de desarrollo y regulador comunales, la mantención de espacios públicos y la aplicación de normas de tránsito. La lista de funciones compartidas es mucho más larga, abarcando gran parte del espectro de la acción pública y sólo mencionaremos su participación en asistencia social, salud, educación, vialidad y promoción del empleo. El problema es que las capacidades administrativas, técnicas y de presupuesto son tremendamente desiguales entre municipios y así, los servicios públicos entregados a este nivel actúan como multiplicadores de las desigualdades de ingreso de sus habitantes. Esto se observa claramente en la calidad de los espacios públicos y áreas verdes, pero es aún más dramático si consideramos el caso de la educación. Siguiendo la lógica, absurda en este caso, de mejorar la calidad del servicio público a través de la competencia, durante el gobierno militar se delegó la gestión de las escuelas públicas al nivel comunal, siendo que hasta el día de hoy sólo una minoría de las municipalidades cuenta con equipos dedicados a este tema, lo que refleja una insuficiencia generalizada de recursos. Actualmente, la distribución geográfica de los resultados en el SIMCE y la PSU sigue estrechamente a la de los ingresos de la población.

Intentando reducir estas desigualdades, el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), cumple un importante rol de redistribución entre comunas, gracias al Fondo Común Municipal (FCM) y al Fondo de Desarrollo Regional (FNDR). Pero aunque los montos transferidos a través de estos instrumentos son importantes (cerca de 600 mil millones de pesos cada uno), éstos no alcanzan a paliar las fuertes diferencias intermunicipales (Orellana 2009), financian proyectos con una lógica sectorial (FNDR) y como estos últimos se deben elaborar principalmente a nivel comunal, existe el riesgo de que las municipalidades con menos capacidad técnica no accedan a estos recursos de inversión. El FCM representa en promedio el 63% de los recursos de funcionamiento municipal, con extremos en Camiña, donde alcanza al 98% y en Las Condes, con un 2% (SUBDERE 2009). Aunque esto implica un importante efecto redistributivo, la contraparte es que hay comunas que operan esencialmente con ingresos propios y otras que prácticamente no los tienen. Y debido a importantes

falencias en el cálculo de la redistribución (Horst 2005), los recursos asignados no siempre corresponden a las necesidades reales de cada localidad. En otras palabras, las comunas que no generan recursos son aquellas donde existe más demanda social, lo que consume sus presupuestos, les impide mejorar la calidad de sus servicios y fomenta la emigración de los agentes de mayores ingresos, mermando aún más su capacidad financiera. Esto es particularmente evidente en las grandes ciudades, donde los municipios son funcionalmente dependientes, pero algunos acumulan privilegios mientras otros cargan con los costos ambientales y sociales.

3.3. Un nivel regional sin peso decisivo ni legitimidad democrática.

El Gobierno Regional (GORE), compuesto por el Intendente y el Consejo Regional (CORE) debería cumplir una función de coordinación intersectorial de políticas públicas y de compensación de desigualdades comunales dentro de su territorio, pero su influencia real es muy limitada y no es representativo de la voluntad colectiva de los habitantes de la región. El Intendente, ejecutor único del poder de iniciativa a este nivel, es ante todo un representante del Presidente de la República, designado por éste y depositario de su confianza personal. En otras palabras, la población de una región no tiene una autoridad electa que defienda sus intereses en temas clave como la elaboración de un plan de desarrollo regional, resolver la inversión del FNDR, respuesta a catástrofes, cooperación internacional, etc. El CORE, lo más cercano a una representación democrática a este nivel, pero electo en forma indirecta por los concejales municipales, tiene un rol consultivo y su poder se ejerce principalmente a través de la aprobación de presupuestos, distribución de fondos y el veto a proyectos, como ocurrió con el rechazo del PRMS-100 en Junio 2010. En suma, éste cumple un rol bastante pasivo, ya que la iniciativa de propuestas está reservada al Intendente.

Respecto a la coordinación intersectorial, en teoría el Intendente tiene autoridad compartida sobre los SEREMIS, pero en la práctica éstos obedecen al Ministro correspondiente (LYD 2007), como se aprecia claramente en la implementación independiente de las políticas antes mencionadas. Podría objetarse que esto no es relevante, ya que la distribución del FNDR se decide a nivel regional y la utilización de FCM es decisión comunal. Sin embargo, los montos ministeriales son de otro nivel de magnitud. Por ejemplo, en el plan de inversiones 2010 para la Región Metropolitana (GORE 2009), los recursos sectoriales representan 716 mil millones de pesos, contra 85 mil de asignación regional. De los primeros, el MINVU aporta 425 mil y el MOP 281 mil. Volviendo

a lo expuesto en la sección 3.1, si éstos últimos difieren en cuanto a criterios técnicos de acción, se estaría generando una situación en que la mayor parte de la inversión regional no se ejecuta en forma coordinada ni coherente.

En síntesis, la fragmentación y la desigualdad de servicios básicos a nivel comunal, la implementación de políticas sectoriales estructurantes a través de ministerios centralizados y la incapacidad del nivel regional para coordinar estas acciones, constituyen un sistema de gestión territorial que sufre simultáneamente de falta de coherencia espacial e intersectorial, el que difícilmente será eficiente. Además, la arbitrariedad presidencial en cuanto a la designación del Intendente no favorece la estabilidad en este cargo ni su disposición para la defensa del interés de la población en su territorio. Esto tiene serias implicancias para la elaboración de una estrategia de desarrollo, ya que ésta no puede ser definida únicamente como un proyecto técnico, sino que requiere un proceso de movilización ciudadana en torno a objetivos consensuados, capaz de sostener la voluntad política para su construcción a largo plazo y ser capaz de resistir a los vaivenes electorales a nivel nacional.

En la siguiente sección se presentará el caso de la Región Metropolitana (RM), que permite ejemplificar cómo estas deficiencias limitan la capacidad estratégica del gobierno regional, fenómeno visible en el accidentado proceso de modificación del PRMS-100.

4. El Gran Santiago y la falta de una estrategia de desarrollo regional.

El Gran Santiago (GS) ofrece un caso de estudio “ideal” para ilustrar la incoherencia y falta de estrategia de planificación territorial, situación particularmente grave si consideramos su importancia a nivel nacional. La RM representa un 40% de la población de Chile y concentra un 48% del PIB nacional, siendo el principal motor económico de Chile. Un 90% de los habitantes de la región habita en el GS, un conjunto de 37 comunas en el que convergen intereses nacionales, regionales y comunales. Gran parte de los problemas urbanos que presenta esta metrópolis se debe a la falta de un marco adecuado para la interacción y negociación entre estos tres niveles de acción territorial.

La RM es la principal fuente de recursos del Estado, no sólo por su elevada productividad, que genera un aporte de valor agregado por habitante superior al de casi todas las otras regiones, sino porque además representa un 94% del ingreso fiscal, con una contribución *per cápita* 2.35 veces superior al promedio

nacional³ (Cuadro 2). Esto puede interpretarse como un aporte solidario al resto del país, ya que su elevado ingreso por habitante sólo es superado por el de la II^a región de Atacama. Al mismo tiempo, el gasto público y la inversión por habitante son los más bajos del país. En suma, y desmintiendo la idea común de que la capital “parasita” al resto de Chile, el GS es el territorio que alimenta al sector público y el que menos se beneficia con su acción. Bajo estas condiciones, el interés estatal se verá favorecido por el crecimiento del GS y, fieles a este objetivo, los dos grandes constructores del territorio, el MINVU y el MOP, ejecutan grandes inversiones que permiten dar cabida y movilización a nuevos habitantes. Pero como hemos visto, éstas muestran escasa coordinación, lo que afecta la cohesión social y la calidad de vida de los ciudadanos. Encontramos aquí un ejemplo concreto del postulado teórico presentado en la segunda sección de este artículo.

Cuadro 2: Ingresos, Inversión y Gasto por regiones seleccionadas.

Flujos monetarios anuales por región y por habitante, 2008						
Región		PIB	Ingreso Fiscal Neto	Ingreso Personas	Gasto Social	Inversión Pública
II	\$	8.999.515	-266.709	1.955.565	547.147	237.514
	C.N.	2,07	-0,25	1,52	1,00	1,42
V	\$	3.728.052	859.618	1.084.329	613.989	157.049
	C.N.	0,86	0,81	0,84	1,12	0,94
IX	\$	2.051.692	23.735	589.220	667.561	215.674
	C.N.	0,47	0,02	0,46	1,22	1,29
XI	\$	4.900.521	-194.765	770.851	1.093.341	557.502
	C.N.	1,13	-0,18	0,60	1,99	3,34
R.M.	\$	5.204.447	2.499.860	1.839.078	466.451	125.440
	C.N.	1,20	2,35	1,43	0,85	0,75
Total País		4.338.826	1.062.904	1.284.107	548.357	166.798

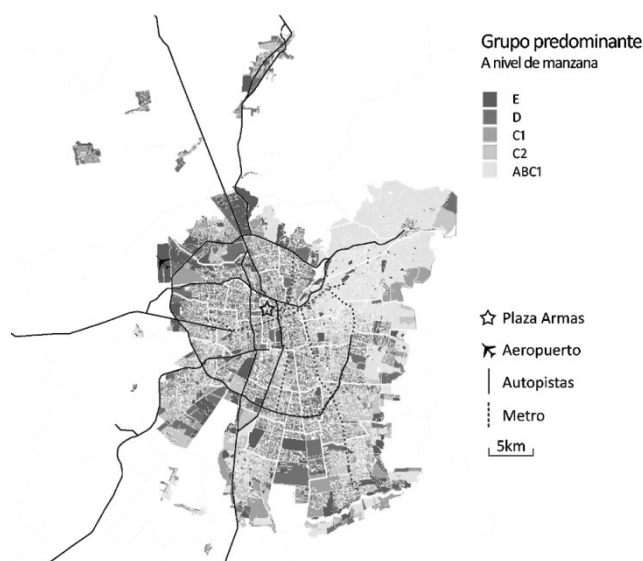
Fuentes: Tesorería General de la República, Banco Central y Servicio de Impuestos Internos. Los valores para cada región se expresan en pesos por habitante (\$) y en coeficientes relativos al total nacional (C.N.). Un valor inferior a uno significa un aporte o gasto menor que el promedio.

³ Esta enorme diferencia se explica principalmente porque las regiones que tienen una productividad o un ingreso por habitante cercanos a los de la RM, y por lo tanto una base impositiva comparable, están en los extremos norte y sur, por lo que gozan de regímenes tributarios especiales.

A nivel comunal y subcomunal, el GS muestra una fuerte segregación socio-espacial (Figura 2), con una predominancia neta del estrato ABC1 en el cono nor-oriental (Providencia, Las Condes, Vitacura, Ñuñoa y Lo Barnechea), una distribución de los grupos medios-altos en torno a los principales ejes de transporte, de los medios-bajos en los intersticios y una marcada tendencia a la relegación periférica de los grupos D y E (GeoAdimark 2009). Esta situación ha evolucionado en la última década, con una reducción de las distancias de segregación asociada a la construcción de proyectos inmobiliarios para estratos medios o altos en áreas tradicionalmente ocupadas por la población de menores ingresos (Sabatini 2008). Sin embargo, el proceso inverso de localización de hogares pobres en zonas con buena accesibilidad no ocurre y la tendencia a la relegación se mantiene. Esto se debe en gran parte al paradójico efecto segregador de las políticas de vivienda social, debido al límite impuesto a la compra de terrenos. Este proceso ha polarizado fuertemente a las comunas, acumulando la población dependiente de servicios sociales en unas y a los agentes generadores de recursos en otras, provocando fuertes desigualdades en la provisión de servicios públicos locales y en la capacidad de regulación de actividades en el espacio urbano (Orellana 2009).

Además, debido a la concentración del empleo en el centro y nor-oriental del GS, y a las diferentes capacidades de movilización, se generan importantes diferencias en la accesibilidad al empleo y las oportunidades urbanas, según el grupo socio-ocupacional y el ingreso de los trabajadores (Garreton 2011). Se conforma así una ciudad en la que la calidad de la educación, del espacio público y de acceso a las oportunidades depende del ingreso familiar y comunal, lo que es el fiel reflejo de una situación de mercado ante la cual las autoridades locales poco pueden hacer para mejorar la situación de la población más necesitada.

Figura 2: Distribución de grupos socio-económicos en el Gran Santiago



Elaboración: MG. Fuente Censo 2002, con procesamiento en REDATAM

Al observarse las tendencias de agudización de las desigualdades de ingreso, de la expansión urbana, de aumento de la motorización y de la congestión vehicular, se enfrenta un cuadro poco alentador a futuro. Las autopistas urbanas han sido una solución provisoria, permitiendo la dispersión de los hogares a zonas más alejadas y con ello el aumento del uso y demanda del automóvil a mediano plazo, lo que empeora la congestión general del sistema. El ambicioso proyecto del Transantiago tuvo enormes dificultades iniciales debido a una aplicación esencialmente técnica que ignoró necesidades y comportamientos básicos de la población, como las frecuencias de servicio y el necesario tiempo de aprendizaje colectivo para el uso de un sistema radicalmente nuevo (Witter 2007). Y con el nivel actual del subsidio de localización, totalmente insuficiente para compensar el precio del suelo en sectores con buena accesibilidad, la vivienda social seguirá construyéndose en zonas alejadas de los empleos, oportunidades y servicios urbanos.

Pero lo más preocupante es que se asiste a una multiplicación de los conflictos ciudadanos en el GS (SUR 2010), sin desarrollar instancias efectivas que fomenten e integren la participación ciudadana al proceso de transformación de la ciudad. Al parecer, los fracasos producidos por desatender la voluntad colectiva no impiden seguir ejerciendo la acción territorial en forma sectorial y

puramente técnica. El actual proceso de modificación del PRMS es un claro ejemplo de lo anterior ⁴.

4.1. El PRMS-100, la estrategia regional reducida a un instrumento normativo.

A nivel regional, el principal instrumento de organización territorial es el PRMS. Desde su primera versión, el Plan Intercomunal de Santiago, elaborado por Juan Honolds y Juan Parrocchia en 1960, ha orientado el crecimiento relativamente organizado del GS. Aunque desde entonces se han elaborado diversos planes y modificaciones, más o menos fieles al espíritu del original (Poduje 2006), éste ya consideraba una ciudad multipolar y previó reservas de terrenos para vialidad en las que se ha construido gran parte de las actuales autopistas urbanas. La última modificación, conocida como PRMS-100, fue rechazada en Junio 2010 y ha sido presentada nuevamente al CORE en enero 2011, luego de sufrir ajustes menores. Dos aspectos de esta propuesta son profundamente inquietantes: la falta de estrategia a largo plazo y la poca transparencia de la información entregada a la ciudadanía.

Respecto a lo primero, se argumenta que la tendencia al despoblamiento de las comunas céntricas exigiría urbanizar terrenos periféricos para anticipar la demanda de nuevas viviendas. Sin siquiera tomar partido en el recurrente debate entre expansión o densificación y aceptando que es necesario organizar del mejor modo posible un crecimiento demográfico inevitable, esta postura pasiva puede ser nociva en el largo plazo. Aceptar el despoblamiento del centro como algo natural es absurdo, sabiendo que en el mundo contemporáneo las ciudades son los principales motores de crecimiento y que su competitividad reside principalmente en la intensidad de los intercambios sociales, económicos y culturales que tienen lugar en las áreas céntricas. La revitalización del corazón del Gran Santiago debiera ser entonces una prioridad estratégica para el desarrollo metropolitano y nacional.

Si además se promoviera la construcción de vivienda social central, se favorecería la integración entre grupos socioeconómicos y el acceso a las oportunidades urbanas para los hogares más vulnerables (Garretón 2011). Además, así se podría aprovechar mejor zonas pericentrales de baja densidad en las que ya existe una buena cobertura de servicios y transporte público eficientes. El principal obstáculo para lograr esto es la diferencia entre el

⁴ A la fecha de cierre de este artículo, la proposición de modificación denominada como PRMS-100, presentada en segunda instancia por el Secretario Regional del Ministerio de Vivienda, está siendo estudiada por el Consejo Regional.

presupuesto para terrenos de vivienda social, de entre 0.8 y 1.2 UF el m², y el actual valor del suelo en la capital, que promedia los 7,14 UF m² y se eleva hasta las 28,35 UF m² en Providencia (Trivelli 2010). Las posibles vías de solución van desde la imposición de una cuota obligatoria de vivienda social en los proyectos nuevos a partir de un cierto número de unidades⁵ hasta el aumento importante de la subvención a la localización, el que podría ser financiado a través de una reforma tributaria del mercado inmobiliario o mediante la transferencia de recursos intersectoriales provenientes del ahorro en gastos de urbanización de terrenos periféricos. Todo esto es difícil pero no existe una imposibilidad fundamental para lograrlo, la principal barrera es la falta de voluntad política y de una real capacidad de redistribución, coordinación y estrategia de desarrollo a nivel regional.

Por último, la tendencia al despoblamiento central, prevista por el Instituto Nacional de Estadísticas para los próximos veinte años, ya podría estarse revirtiendo. Así parece demostrarlo un reciente estudio en Santiago Centro (Atisba 2010a), donde una década de políticas comunales de regeneración ya comienza a dar resultados. Esto demuestra la capacidad de la voluntad pública para revertir el decaimiento urbano y la fragilidad de los argumentos puramente técnicos para predecir la evolución urbana y orientar su planificación.

La falta de ambición del PRMS, que lo limita a ser un instrumento únicamente normativo, es una consecuencia de la escasez de medios, atribuciones y falta de coordinación intersectorial de la acción pública. En Chile, la elaboración de los planes reguladores metropolitanos es una función del MINVU, con escasa o nula participación de otras instituciones, y aunque tienen un efecto orientador sobre la forma y localización de infraestructuras, no tienen atribuciones sobre la asignación de recursos, características funcionales ni ejecución de las obras. En otras palabras, estos instrumentos no tienen una real capacidad de coordinación ni de impulsión del desarrollo territorial.

Además, el proceso de elaboración y aprobación del PRMS-100 ha estado marcado por informaciones contradictorias, que alimentan la polémica entre autoridades y organizaciones ciudadanas. Uno de los más intensos debates se ha centrado en la disponibilidad de suelos, con expertos que anuncian un agotamiento inminente (Atisba 2010b) y otros que señalan la existencia de reservas de terrenos suficientes para veinte años, en zonas ya urbanizadas

⁵ Se ha experimentado una norma que contempla el incentivo a la inclusión de vivienda social mediante el aumento de constructibilidad, pero ésta ha tenido un efecto prácticamente nulo. La razón es que la existencia de este tipo de unidades dificultaría vender las otras, reduciéndose así la rentabilidad del proyecto. Sin embargo, si se aplicara una medida obligatoria y uniforme, esta desventaja probablemente se atenuaría, ya que el comprador no tendría la alternativa de optar por proyectos nuevos sin vivienda social.

(Trivelli 2010). Esto ha generado dudas en cuanto a la exactitud y a la objetividad de tales informes, sea por factores ideológicos o por intereses comprometidos con el negocio inmobiliario. En este contexto, la vivienda social ha sido esgrimida como una de las principales razones que exigen la ampliación del límite urbano, señalándose que ya no existen terrenos “aptos” para su construcción, entendiéndose éstos como aquellos que caen en el rango de precios señalado anteriormente. Con esto no sólo se evade la necesaria revisión de los criterios de localización de estos proyectos sino que además se omite el hecho de que éstos sólo ocuparían un 8% de la superficie en las nuevas áreas urbanas.

Los frágiles argumentos técnicos a los que se ha recurrido en este debate, junto a la falta de transparencia, de concertación y el conflictivo ambiente que han marcado este proceso, exigen una reflexión acerca de la idoneidad de las instituciones en que recae su conducción. Aunque el principal responsable de este instrumento es el MINVU, el actor más visible en su promoción ha sido el Intendente de la RM. Sin embargo, su rol como defensor del interés regional ha sido puesto en duda (Herman 2010a), mencionándose posibles conflictos de interés personal en razón de su estrecha asociación con el sector inmobiliario. Esto muestra claramente los inconvenientes del nombramiento de esta autoridad por designación presidencial, en cuanto a su capacidad de liderar y a su responsabilidad política frente a la opinión pública del territorio involucrado. Se evidencia así un vacío de legitimidad democrática y de capacidad para coordinar a todos los actores, institucionales, empresariales, expertos y ciudadanos, que intervienen en el desarrollo regional (Hansen 2010).

En este caso la participación ciudadana, elemento fundamental de todo proyecto de territorio, ha sido particularmente ignorada. No es extraño que una iniciativa impuesta en forma autoritaria, paternalista y poco transparente genere rechazo. El punto central de este debate es si el desarrollo territorial debe dejarse en manos de expertos, atribuyéndoles una objetividad y clarividencia que están lejos de poseer, o si ante un futuro incierto no debiera más bien incorporarse la opinión pública en origen de este proceso, ya que en ella reside la legitimidad y la voluntad colectiva necesarias para escoger y construir un objetivo social (Sagaris 2010). La capacidad estratégica no consiste en anticipar el curso de la historia y adaptarse a ella minimizando los daños, sino en dotarse de los instrumentos que nos permitan modificar el curso de los eventos con el objetivo de alcanzar un horizonte definido democráticamente. Es en este aspecto donde Chile necesita una profunda revisión de las competencias y fundamentos de sus instituciones territoriales, particularmente a nivel regional.

5. El Gobierno Regional, un nivel con potencial de coherencia y estrategia.

Pese a las reformas hechas desde el retorno a la democracia, en Chile el nivel regional todavía funciona con una lógica impuesta por el gobierno militar, con Intendentes de exclusiva confianza del Presidente y un CORE que no tiene derecho a la iniciativa. Esto facilita la ejecución local de decisiones tomadas a nivel central, pero no permite adaptarlas a la voluntad ciudadana ni coordinar realmente la acción de las SEREMIs. Cabe destacar que cuatro de cada cinco pesos que se invierten en el territorio dependen de decisiones centralizadas (LYD 2007). Aún así, el GORE podría cumplir un rol de gestión territorial estratégica si se avanza en tres direcciones.

Primero, se debería asignar nuevas funciones al nivel regional, descentralizando las competencias de planificación territorial desde el nivel ministerial y recentralizando la gestión local de ciertas políticas de bienestar desde el nivel comunal, principalmente las de educación, vialidad y espacio público. Esto último no implica el desmantelamiento de los equipos municipales que cumplen actualmente estas tareas, sino la mutualización de los recursos correspondientes para apoyar a las localidades con capacidad insuficiente para realizarlas. Tampoco sería necesario cambiar radicalmente la estructura administrativa de los ministerios, sino asignar una primacía inequívoca al Intendente sobre los SEREMIS de su región, particularmente a los de Vivienda, Obras Públicas, Transportes, Educación, Salud, Medio Ambiente y Bienes Nacionales. Esto debiera incluir la facultad de nombrar las jefaturas respectivas y autoridad sobre la asignación de sus presupuestos.

Segundo, sería necesario transferir los recursos financieros y humanos para cumplir estas funciones, reasignando los ya disponibles en otros niveles, reforzando los actuales organismos de coordinación intersectorial, como el SUBDERE y la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLAD), e integrándolos bajo la autoridad del GORE. Una parte de los recursos necesarios para incrementar su capacidad de acción podría obtenerse de la eliminación de redundancias de función, pero probablemente sea necesario crear nuevas fuentes de financiamiento. Una alternativa interesante es la imposición de las plusvalías de transferencias inmobiliarias, a las cuales contribuye decisivamente una buena gestión territorial (Lacoste 2009). En todo caso, el margen de maniobra del gasto público mencionado en la tercera sección permite imaginar un reforzamiento decisivo de la capacidad de gestión e inversión a nivel regional, sin perjudicar el equilibrio macroeconómico del

país. Evidentemente no se trata de fomentar el gasto sin razón, sino de considerar que si los beneficios superan a la inversión, se justificaría un reforzamiento de las capacidades de redistribución, coherencia y planificación estratégica de la administración territorial.

Tercero, y como prerequisite de los puntos anteriores, se hace necesario dotar al GORE de legitimidad democrática, mediante la elección por voto directo del Intendente y de los Consejeros, para garantizar un acercamiento de la gestión regional a las necesidades específicas de sus habitantes y para estabilizar su voluntad política en torno a un proyecto territorial a largo plazo, fundado en la participación ciudadana. Además, probablemente sería beneficioso desfasar los ciclos electorales nacionales y regionales, ya que al interactuar dos niveles de acción pública con poderes equilibrados, el proyecto estratégico de territorio se transforma en una herramienta de concertación y de estabilización de la acción pública (Behar 2009), constituyéndose en una hoja de ruta que no puede ser fácilmente descartada por la autoridad de turno. Esto resolvería el problema recurrente de que acciones emprendidas en el ciclo anterior son interrumpidas por un mero cálculo electoral antes de que alcancen a dar sus frutos.

En otras palabras la Región, ubicada en un nivel intermedio de la administración en Chile, presenta un potencial favorable para el desarrollo de una verdadera estrategia territorial. Esto gracias a su tamaño, suficiente como para mutualizar recursos técnicos, de servicio social y de inversiones a gran escala; y al mismo tiempo adecuado como para representar el interés de una población que comparte necesidades geográficamente similares. Además, estando ya relacionado con la administración sectorial, bastaría alterar el balance de poderes en esta interacción para constituir un organismo transversal de coordinación sin necesidad de agregar instituciones adicionales. Y en último término, la realización de este potencial dependería de la democratización de este nivel y de la integración de la participación ciudadana en la elaboración de sus objetivos a largo plazo.

La reciente Ley 20.390 de Reforma Constitucional, aunque no resuelve el tema de la debilidad del nivel regional, al menos representa un avance en su democratización, al instaurar la elección directa de los COREs. Sin embargo, ésta no será efectiva hasta aprobarse la Ley Orgánica correspondiente, sin fecha prevista. Cabe preguntarse por qué en este mismo proceso legislativo se descartó la del Intendente, incluida en el proyecto original y reclamada desde hace años por la ciudadanía, al punto que un 72% de los consultados en la Encuesta Nacional Bicentenario, realizada por la Pontificia Universidad Católica y Adimark, se manifiesta a favor de la elección de las autoridades regionales

por voto directo. Este aspecto debe entenderse dentro del difícil y lento proceso de descentralización en Chile, tema que será tratado en la siguiente sección.

6. Resistencia a la descentralización: factores políticos e ideológicos.

En su análisis de la legislación chilena relativa a la descentralización, entre 1990 y 2008, Rodrigo Mardones (Mardones 2008) propone “una definición que subraya la transferencia efectiva de poder, atribuciones y recursos a gobiernos subnacionales autónomos, y que lo distingue de fenómenos usualmente considerados erróneamente como descentralización, como es el caso de la privatización, la delegación, la desconcentración y el desarrollo regional y local.” Concluye que en Chile aún se niega el derecho a la democracia regional, lo que afecta negativamente la capacidad de gestión local de los sistemas de educación y salud, delegados a nivel comunal. Esta persistencia del centralismo se debe en parte a que existen importantes trabas políticas que impiden una descentralización efectiva. En Chile el gobierno central controla en gran parte la agenda legislativa y no tiene reales incentivos para transferir recursos y autoridad a gobiernos locales. Además, la aprobación de este tipo de reformas implica modificar la Constitución, proceso que requiere el voto favorable de una amplia mayoría en el Congreso, lo que es extremadamente difícil de lograr con un poder legislativo electo a través de un sistema binominal. Y aparte de las “inconveniencias” de verse obligado a negociar con poderes locales, la figura de un Intendente electo competiría directamente con la de los Senadores y, en el caso de la Región Metropolitana, con el mismo Presidente de la República. En suma, quienes tienen el poder de llevar a cabo este tipo de reformas serían los principales afectados.

Otra fuente de resistencia a la descentralización es la postura ideológica de mercado que ha consagrado constitucionalmente el principio de subsidiariedad del Estado, proponiéndose reducir al mínimo el “gasto” en administración pública. Creyéndose que la comuna es el nivel óptimo para la entrega de servicios sociales (LYD 2007), se les ha delegado grandes responsabilidades sin asegurar su adecuado financiamiento (Mardones 2008) y no se ha desarrollado adecuadamente niveles intermedios de gestión. La suposición anterior no tiene una base empírica sólida y es falso en un contexto de fuertes desigualdades entre municipios, como lo demuestra el caso chileno. Un elemento esencial, ausente en este raciocinio, es que una buena gestión pública puede generar beneficios mayores, y sobre todo mejor distribuidos, que el costo administrativo que implica perfeccionarla y reforzarla.

El aporte de una buena gobernanza al desarrollo territorial es ampliamente reconocido en la literatura contemporánea (Orfield 1999, Lefèvre 2004, Storper 2010), dentro de lo cual se considera particularmente la capacidad de planificación intersectorial (Wiel 2008). Un caso emblemático es la reconversión de Bilbao, región industrial en crisis que cambió decisivamente su imagen y rumbo económico gracias a la apuesta de una fuerte inversión en cultura y espacio público, impulsada por el gobierno de la Región Autónoma del País Vasco. Un caso diferente y también ejemplar es el del Área Metropolitana de Barcelona, donde a partir de la candidatura para los Juegos Olímpicos de 1992 se ha constituido un sistema cooperativo entre municipios y otras instituciones, tomando la forma de una autoridad de coordinación y mutualización de recursos en materias diversas, que se dota progresivamente de la capacidad de desarrollar un proyecto estratégico metropolitano. Otro caso significativo es el Gran Londres, donde en el año 2000 se estableció la Greater London Authority, con un alcalde mayor electo por voto directo. Esta entidad ha generado un importante impulso para la planificación, el desarrollo de infraestructuras y la mutualización de recursos, siendo un factor decisivo en la atribución de los Juegos Olímpicos de 2012, proceso en el que París, su principal competidor, fue descartado en gran parte por no poseer una capacidad de gestión a nivel metropolitano.

Si bien es cierto que la devolución de poderes al nivel regional implica un riesgo debilitamiento de la unidad nacional, como ha ocurrido en Bélgica, España e Italia, éste no es inevitable, como lo demuestra la estabilidad política en un gran número de regímenes federales. En todo caso, el equilibrio de competencias y recursos debe estudiarse e implementarse con sumo cuidado, evitando otorgar autonomía judicial, legislativa y fiscal a las regiones, pero dándoles más capacidad ejecutiva y presupuestaria en materias de interés local. En Chile, el establecimiento de una estructura federal como la de Brasil, Argentina, EEUU o Alemania, no parece ser lo más adecuado, principalmente por el fuerte desequilibrio territorial que representa la concentración demográfica y económica en la Región Metropolitana. Pero podría avanzarse en el sentido de un sistema descentralizado como el de Perú, Bolivia, Francia o Dinamarca, donde los gobiernos regionales tienen una relativa autonomía ejecutiva, con una autoridad y asambleas elegidas por voto directo.

En suma, la devolución efectiva de poderes a autoridades locales enfrenta dificultades prácticas, ideológicas y puede parecer inconveniente a un gobierno central consolidado, al que no le atrae la idea de verse obligado a negociar con sub-territorios fortalecidos. Por eso este tipo de reformas tienen que gestarse desde una demanda local y es pertinente plantearlas en el contexto actual de empoderamiento ciudadano y de necesidad de recuperación de la

representatividad política. En Chile este proceso parece esencial para responder a una demanda creciente participación, de mejores servicios públicos y sobre todo para resolver las graves desigualdades territoriales y sociales que dividen a nuestra sociedad.

7. Conclusión: ¿Qué es un proyecto estratégico de territorio?

El desarrollo territorial es una noción ambigua y que admite múltiples interpretaciones, pero es sin duda mejor definida por el nivel de empleo, la calidad de vida y la cohesión social que por un crecimiento económico acelerado y desigual (Davezies 2008). Entonces, un proyecto estratégico de territorio sería un instrumento cuyo objetivo es promover el desarrollo una entidad geográfica determinada. Sin duda ésta es una definición vaga e imprecisa y en ello reside gran parte de la dificultad de implementación de este tipo de iniciativas. En este artículo se ha intentado contextualizar este debate en el caso chileno y precisar algunas de las características que debieran tener este tipo de instrumentos.

En primer lugar, debe lograrse una capacidad de integración de acciones diversas, tanto en su dimensión espacial, como es el caso de infraestructuras a gran escala o de la distribución uniforme de servicios entre localidades interconectadas; como en su aspecto intersectorial, coordinando a los diversos cuerpos técnicos que intervienen en la planificación. En otras palabras, debe promover la coherencia de la acción pública. Segundo, debe existir una ambición estratégica a largo plazo que trascienda la resolución inmediata de problemas existentes o anticipados. Sin duda este aspecto debe considerarse, pero los objetivos finales son la creación de nuevas oportunidades de desarrollo y la cohesión social. Tercero, debe fundarse en la movilización amplia de los actores del territorio, públicos, empresariales y ciudadanos, para dotarse de la legitimidad y voluntad política necesarios para sostener un esfuerzo colectivo de largo aliento. Como consecuencia inmediata de lo anterior, se desprende que un proyecto estratégico de territorio es ante todo un proceso colectivo, definido en forma transparente y democrática, y no un modelo técnico basado en supuestos de objetividad y eficiencia, indefendibles ante la complejidad y la incertidumbre de la evolución social.

En el contexto institucional chileno, y pese a la retórica oficial de diversos organismos, ninguna de estas dimensiones se cumple a cabalidad, particularmente la última. En nuestro sistema de administración territorial persisten tendencias autoritarias, centralistas y lógicas sectoriales descoordinadas, además de un claro desequilibrio entre el gobierno central y

un poder local con representación efectiva sólo a nivel comunal, que constituyen en su conyunto un sistema ineficiente y que no dispone de los recursos necesarios para cumplir funciones sociales fundamentales. Esta situación es insostenible, tanto por las fuertes desigualdades que genera como por la demanda de mejores servicios públicos y de participación ciudadana que son concomitantes al crecimiento económico de un país. Los excedentes generados por éste, sumados a los bajos niveles de gasto y deuda públicos en Chile, crean las condiciones necesarias para el necesario reforzamiento de las capacidades de inversión y gestión territorial.

Los argumentos expuestos en este artículo apoyan la tesis de que, en caso de generarse reformas en este sentido, debiera privilegiarse el reforzamiento del nivel regional, en términos de otorgarle autoridad inequívoca sobre las SEREMIS de su territorio, de mutualización de funciones para las que el nivel comunal es insuficiente, de asignación de los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir estas tareas y de legitimización democrática mediante la elección por voto directo de sus autoridades. Con esto se juega un proceso central para la profundización de la democracia: el acercamiento de la acción pública a la ciudadanía sin agregar capas burocráticas adicionales, la creación de instancias de participación ciudadana y la descentralización efectiva que necesita un país tan diverso como el nuestro. Un gobierno regional reforzado y representativo de la voluntad de sus ciudadanos tendría una capacidad estratégica decisiva, con el interés y los recursos necesarios para definir horizontes de desarrollo consensuados, ambiciosos y a largo plazo. En un contexto de negociación entre niveles administrativos con poderes mejor balanceados y con ciclos electorales desfasados, un proyecto estratégico de territorio sería un estabilizador de la voluntad política, impidiendo que esfuerzos ya emprendidos sean abandonados antes de dar sus frutos.

Si algo debemos aprender de los países que nos han precedido en el camino del desarrollo es que la gestión territorial participativa, coherente y estratégica es fundamental para el bienestar colectivo. Es hora de perfeccionar la administración de nuestras regiones y de exigir las herramientas que nos permitan actuar como ciudadanos a favor de un Chile más solidario, justo y eficiente.

Bibliografía

- Alonso, W. (1971). The economics of urban size. *Papers of the Regional Science Association*.
- Behar, D., Estebe, P., Vanier, M. (2009), Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale. *Pouvoirs locaux*, 83.
- Boix, C. (1999). ¿Por qué crece el sector público? El papel del desarrollo económico, el comercio y la democracia. *Els Opuscles del CREI*, 5
- Bourdin, A. (2000). *La Question locale*. Presses universitaires de France.
- Davezies, L. (2008). *La république et ses territoires*. La république des idées.
- Donzelot, J., (2004). La ville à trois vitesses. *Revue Espri*,. Mars-Avril.
- Garreton, M. (2011). Desigualdades de acceso al mercado laboral en el Gran Santiago: ¿Spatial mismatch de los trabajadores no calificados? *En publicación*.
- GeoAdimark GFK (2009). Los CSE. Dónde vivimos... y con cuánto. *Revista Foco*, 10
- Horst, B. (2005). Fondo Común municipal: propuestas para su nuevo diseño. *Serie Informe económico*, 158, LYD.
- Lacoste, G. (2009). Valorisation foncière et financement des infrastructures de transport. *Note rapide IAURIF*, 477.
- Lefèvre, C. (2004). Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance. *Rapport pour la Mairie de Paris, SESAME*.
- LSE Cities, (2010). Global Metro Monitor. The Path to Economic Recovery. Consultado en: http://www.brookings.edu/reports/2010/1130_global_metro_monitor.aspx
- Lussault, M. (2007), *L'Homme spatial : La construction sociale de l'espace humain*. Seuil.
- LYD (2007). Elección de Consejeros Regionales ¿Favorece una Mayor Descentralización? *Temas Públicos*, 819.

- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena. *EURE*, 34, 102.
- Krugman, P. (1997). *Development, Geography and Economic Theory*. MIT press.
- Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE*, 35, 104.
- Orfield, M. (1999). Metropolitics: A regional agenda for community and stability. *Forum for Social Economics, Springer Netherlands*, 28, 2.
- Poduje, I. (2006). El Globo y el acordeón. Planificación urbana en Santiago 1960-2004. En: A. Galetovic (Ed.), *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*, CEP.
- Sassen, S. (2000). The global city: Strategic site/new frontier. *American Studies*, 41.
- Sabatini, F., Brain, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE*, 34, 103.
- Sierra, L. (2006). Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. En: A. Galetovic (Ed.), *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*, CEP.
- Storper, M. (2010). Why does a City Grow? Specialisation, Human Capital or Institutions? *Urban Studies*, 47.
- Veltz, P. (2004). The resurgent city. *Leverhulme International Symposium, London School of Economics*, Key Note Adress.
- UN Habitat, (2010). State of the World's Cities 2010/2011. Consultado en: <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2917&alt>
- Wiel, M. (2007). Pour planifier les villes autrement. L'Harmattan.
- Witter R., (2007), The role of public urban transport in the context of social inclusion-the Transantiago case. Conference paper STRC.

Referencias Institucionales y de Prensa

- Atisba (2010a). "Comunas centrales crecen 22,8% más que lo proyectado por el INE para 2010." <http://diario.latercera.com/2010/11/11/01/contenido/santiago/32-44379-9->

41

- comunas-centrales-crecen-228-mas-que-lo-proyectado-por-el-ine-para-2010.shtml. Consultado el 4.1.2011.
- Atisba (2010b). “Suelo habitacional de Pudahuel se agota en 2 años; Maipú en 5.” <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticialD=15467>. Consultado el 4.1.2011
 - GORE, Santiago (2009). “Anteproyecto regional de Inversión. Región Metropolitana de Santiago. Año 2010.” <http://www.gobiernosantiago.cl/>. Consultado el 4.1.2011.
 - Hansen, H. (2010). “Concejales muestran reparos para modificar el límite urbano.” <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/01/31/concejales-muestran-reparos-para-modificar-el-limite-urbano/>. Consultado el 4.1.2011.
 - Herman, P. (2010a). “Expansión Urbana de Santiago: Otro negociado.” <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20101220/pags/20101220091505.html>. Consultado el 4.1.2011.
 - Sagaris, L. (2010). “Expandir Santiago RM no es una decisión técnica.” http://blog.latercera.com/blog/lsagaris/entry/expandir_santiago_rm_no_es. Consultado el 4.1.2011.
 - Trivelli, P. (2010). “Boletín del mercado del suelo. Segundo trimestre 2010.” Pablo Trivelli y Cía. Ltda.
 - SUBDERE (2009). “Fondo Común Municipal.” <http://www.subdere.gov.cl/>. Consultado el 4.1.2011.
 - SUBDERE (2010). “Ejecución presupuestaria a Diciembre 2009.” <http://www.subdere.gov.cl/>. Consultado el 4.1.2011.
 - SUR (2010). “Identifican los principales conflictos urbanos de Santiago en 2010.” http://www.sitiosur.cl/surenlosmedios_noticiaDetalle.php?pid=8261. Consultado el 4.1.2011.