

Medio	El Mostrador
Fecha	31-7-2014
Mención	Una propuesta pragmática de gobernanza metropolitana, columna de Esteban Valenzuela, director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAH.

31 de julio de 2014

Una propuesta pragmática de gobernanza metropolitana



ESTEBAN VALENZUELA

Director Dpto. de Ciencia Política y RRH de la Universidad Alberto Hurtado. Doctor en historia y cientista político.

ENVIAR RECTIFICAR IMPRIMIR

Chile enfrenta un serio “problema metropolitano” con bolsones de pobreza, desigual acceso a servicios, fragmentación de la acción pública urbana central-regional-local, opacidad, incapacidad para abordar desastres y emergencias, la contaminación y, entre otros aspectos, escasa participación ciudadana en la gestión urbana.

Twitter

La solución es fusionar regiones-municipios en una gobernanza pragmática y concentrada en las competencias clásicas de lo metropolitano, sin crear nuevas agencias estatales o macrogobiernos. No hay que ponerse en exceso creativos para avanzar en cambios de fondo, saber concentrarse, evitar duplicar órganos y saber empoderar lo que existe para construir lo nuevo.

Ser simples no es ser simplistas.

Los estudios de Arturo Orellana señalan que dos tercios del país vivirán el 2020 en diversos tipos de áreas metropolitanas, desde los siete millones de Santiago, el millón del gran Valparaíso, el Gran Concepción y los 600 mil de Antofagasta, además de las otras metrópolis conurbadas de impacto regional: Iquique-Alto Hospicio, Coquimbo-La Serena, Copiapó-Tierra Amarilla, área Quillota, área San Antonio, Rancagua-Machalí, Talca-San Clemente, los dos Chillán-Los Ángeles, Puerto Montt-Puerto Varas. Su gobernanza hoy dispersa, como admite en sus estudios Germán Correa, requiere una institucionalidad propia. Sin embargo, con Orellana y Correa, hay un matiz: en la maraña centralista chilena se requiere que la gobernanza sea mixta de los futuros gobiernos regionales electos con los municipios involucrados, sin crear un nuevo nivel de gobierno ni agencias estatales o intermunicipales que en el mundo tienden a fusionarse y no a quintuplicarse. Eleazar fue sabio: descentralizar es saber concentrar al nivel territorial adecuado.

La solución es fusionar regiones-municipios en una gobernanza pragmática y concentrada en las competencias clásicas de lo metropolitano, sin crear nuevas agencias estatales o macrogobiernos. No hay que ponerse en exceso creativos para avanzar en cambios de fondo, saber concentrarse, evitar duplicar órganos y saber empoderar lo que existe para construir lo nuevo. Ser simples no es ser simplistas.

Mientras en muchos países se crean instituciones efectivas, como Gobiernos Metropolitanos, intercomunalidades o megamunicipios, en Chile el “poder” de gobierno está disperso en numerosos organismos estatales, principalmente centrales (MINVU, MOP, MTT, Medio Ambiente), y en menor grado en los Gobiernos Regionales (GORE) y Municipalidades. Así, hay competencias dispersas, con duplicidades, otras no asignadas o entregadas a instituciones (municipios e incluso servicios públicos) que no pueden asumirlas.

ALTERNATIVAS AL PROBLEMA

Es frecuente, en círculos académicos o políticos, proponer nuevas instituciones que profundizan la dispersión –como alcalde o urbanista mayor– o reiteran respuestas de reconocida ineficacia –como es el caso de los comités interministeriales–.

Una propuesta que dé gobernabilidad a las áreas metropolitanas pasa por reconocer la legitimidad política y acentuar las capacidades legales, administrativas y financieras de GORE y Municipalidades para conformar un “Gobierno Metropolitano” y abordar con eficacia y eficiencia su gestión. En esencia, transfiere competencias y los correspondientes recursos basales a los GORE, facilitando, así, una mejor integración de esos –competencias y recursos– con los propiamente municipales.

COMPETENCIAS A TRANSFERIR A GOBIERNOS

METROPOLITANOS

La experiencia internacional, primero, identifica claramente las competencias básicas que hacen posible la administración de las áreas metropolitanas y, segundo, indica que su gestión sólo será exitosa si ellas se radican, de manera armónica e integral –parcialidades no sirven–, en los Gobiernos Metropolitanos. Las competencias/servicios a traspasarles son los siguientes:

- **Planificación Urbana:** el GORE debe tener a su cargo la formulación y aprobación de los Planes de las Áreas Metropolitanas, incorporando en ellos las demandas y propuestas de las Municipalidades. MINVU mantiene supervisión de normas de planificación urbana y funciones de asesoría. El Plan Urbano Metropolitano ordena y se nutre de los planes reguladores locales.
- **Política Habitacional:** los recursos presupuestarios y competencias para asignación de recursos, localización y características (viviendas unifamiliares y condominios, materialidad y costo) deben pasar a los GORE. Esto incluye que SERVIU y programas habitacionales quedan bajo su dependencia, en tanto el MINVU mantiene la supervisión de las normas de construcción, las que deben ser adecuadas, en conjunto con los GORE, a las distintas realidades regionales (clima, costo del suelo, materiales y mano de obra).
- **Políticas de Equipamiento Urbano de Carácter Intercomunal:** la planificación y los recursos para diseño, construcción y mantención de la infraestructura deportiva (Ministerio del Deporte), cultural y recreativa (CNCA, DIBAM y otros) pasa de los respectivos sectores al GORE. Asimismo, se traspasan al GORE los recursos para financiar actividades regulares.
- **Parques Intercomunales:** los GORE asumen la planificación, diseño, construcción y mantención de dichos parques; en tanto el MINVU mantiene supervisión de normas de construcción y prestación de asesoría cuando se requiera.
- **Vías Estructurantes:** la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de esas vías pasa al GORE, lo que implica traspaso de los respectivos programas del MINVU y MOP.
- **Aguas Lluvias:** la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de los sistemas de Aguas Lluvias se traspasa, desde el MOP y MINVU, al respectivo GORE.
- **Transporte:** la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de redes, sea de vialidad urbana, vías estructurantes, segregadas, ciclovías, así como los sistemas de control de tránsito, deben ser transferidos al GORE desde los respectivos sectores (MOP, MINVU y MTT-SECTRA). Asimismo, este debe tener facultades legales que le permitan abordar problemas específicos del transporte urbano, como la creación de empresas con participación de privados, municipios y otros.
- **Prevención del Delito:** Los GORE deben recibir, del Ministerio del Interior, competencias que les permitan impulsar programas en conjunto con las municipalidades y policías.
- **Medio Ambiente y gestión de riesgos:** la planificación, diseño, implementación y mantenimiento de redes de medición de la calidad del aire, así como la ejecución de actividades en ese ámbito deben radicar en los GORE, dejando a Ministerio del Medio Ambiente a cargo de la formulación de políticas nacionales, normas ambientales, estudios y asesoría. Asimismo, los Gobiernos Regionales deben, en conjunto con los municipios, hacerse cargo de la recolección, acopio, reciclaje y disposición final de residuos. La planificación, ejecución de obras y control de uso de cuencas hidrográficas y cursos de aguas deben pasar al respectivo GORE, sin perjuicio de mantener en el MOP competencias normativas y fiscalizadoras. La planificación del uso y obras en el borde costero debe trasladarse al GORE, manteniendo competencias normativas y fiscalizadoras en el MOP y el Ministerio de Defensa. Finalmente, la definición y ejecución de una política para la gestión de zonas de riesgo natural/humano y de emergencias, debe trasladarse desde los organismos centrales (Ministerio del Medio Ambiente, de Interior, MINVU y MOP) al GORE. Lo anterior, sin perjuicio de mantener en esos organismos centrales las competencias normativas y fiscalizadoras.
- **Fomento productivo:** la formulación de política, diseño y ejecución de acciones de promoción turística, se deben radicar en los GORE, manteniendo en Ministerio de Economía-SERNATUR el diseño de políticas nacionales y competencias normativas y fiscalizadoras. Asimismo, deben radicarse en el GORE las competencias para la formulación de políticas y el diseño, construcción y mantención de áreas de mercado y barrios industriales; manteniendo en los organismos sectoriales (Ministerios de Economía, Agricultura, Salud, Ministerio del Medio Ambiente, MOP y MINVU), las competencias normativas y fiscalizadoras.

Concluyendo, el GORE ve fortalecidas sus competencias para constituir un efectivo Gobierno Metropolitano, cuya gestión hará en conjunto con los municipios involucrados. A su vez, los municipios “entregan” potestad al Gobierno Metropolitano en unos pocos ámbitos: vías estructurantes, parques intercomunales, gestión de residuos y la planificación macroterritorial. Mantienen su capacidad de dictar planes comunales (como los territoriales), los que deben armonizarse con los planes metropolitanos, formulados y aprobados con la participación de los propios municipios. Por cierto, conservan la totalidad de sus propias funciones, obligaciones y unidades de gestión.

GOBERNANZA MIXTA CON MODELO COMÚN

La propuesta se sustenta en varios fundamentos. Primero, que las Áreas Metropolitanas presentan similitudes y también diferencias entre sí. Segundo, que, para ser efectivas, ellas requieren contar con todas las competencias ya descritas. Finalmente, la participación y compromiso de las administraciones municipales es fundamental en una gestión metropolitana que debe ser estructuralmente mancomunada. Sobre la base de lo anterior, se proponen dos modalidades de administración de Áreas Metropolitanas, aunque ambas tienen en común el traspaso de las competencias a los gobiernos regionales (cuya División de Planificación es clave, como lo propone el Consejo Urbano), la codecisión GORE y Consejo de Alcaldes (el pensamiento horizontal decisorio del llamado *modelo holandés*), y difieren en que, en el caso de las grandes, sobre medio millón de habitantes, se establece también un administrador metropolitano. En las conurbaciones medianas se delega dicho poder en la jefatura de la División de Planificación del GORE.

FINANCIAMIENTO CORRESPONSABLE

Las áreas metropolitanas no pueden pretender privilegios pero tampoco ser discriminadas. Por tanto, las fuentes de su financiamiento de largo plazo, siguiendo otros modelos existentes, deben combinar: a) impuestos propios, b) transferencia de recursos centrales por competencias traspasadas y c) solidaridad intermunicipal, d) ingresos por mejoras y plusvalías urbanas.

Por tanto, se sugiere destinar progresivamente entre el 5% y el 10% de los ingresos de los municipios que integran el gobierno metropolitano respectivo con un alto impacto en igualdad y escala para un buen manejo de servicios, como mantenimiento de parques intercomunales y avenidas estructurantes, sumar los recursos de los programas estatales traspasados, aquellos que les corresponden del gobierno regional respectivo, y los tributos propios provenientes de contribuciones por mejoras y a las plusvalías urbanas.

