



Urbano

ISSN: 0717-3997

revistaurbano@ubiobio.cl

Universidad del Bío Bío

Chile

VALENZUELA VAN TREEK, ESTEBAN; TOLEDO ALARCÓN, CLAUDIA
PUGNA POR GOBERNANZA URBANO/METROPOLITANA EN CHILE: RESISTENCIA
DE AGENCIAS Y REFORMA INTERGUBERNAMENTAL CON PODER REGIONAL

Urbano, núm. 35, mayo, 2017, pp. 18-31

Universidad del Bío Bío

Concepción, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19851049003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

PUGNA POR GOBERNANZA URBANO/ METROPOLITANA EN CHILE:

RESISTENCIA DE AGENCIAS Y REFORMA INTERGUBERNAMENTAL CON PODER REGIONAL

THE STRUGGLE FOR URBAN/METROPOLITAN GOVERNANCE IN CHILE:
AGENCY RESISTANCE AND INTERGOVERNMENTAL REFORM WITH
REGIONAL POWER

ESTEBAN VALENZUELA VAN TREEK ¹
CLAUDIA TOLEDO ALARCÓN ²

¹ Doctor en Historia Contemporánea
Académico Universidad Alberto Hurtado (Chile)
evalenzuelavt@gmail.com

² Magíster Arquitecta
Coordinadora Unidad Áreas Metropolitanas, Gobierno Regional Biobío (Chile)
claudiatoledoa@gmail.com

Chile ha optado por una gobernanza dual de ciudades, tras un período de alza de las demandas territoriales por autonomía. Tres comisiones presidenciales con propuestas disímiles han generado una respuesta híbrida de intergubernamentalidad basada en un comité ministerial que pacta con alianzas regional-municipales, bajo la tutela del gobernador electo. A partir de la información recogida, producto de los cabildos regionales del año 2014, entrevistas a actores regionales y los ejemplos de Santiago, Gran Valparaíso y el Gran Concepción, la pugna por la gobernanza urbana que requiere de una mayor demanda por políticas de movilidad y medio ambiente, se ha transformado en uno de los ejes centrales de las problemáticas de ciudades en Chile, impulsando procesos acelerados de descentralización desde las regiones. El objetivo de este artículo es develar el conflicto que existe en los modelos de gestión de las ciudades en un país de tradición centralista que evoluciona hacia un modelo mixto incremental de gobernanza metropolitana con intergubernamentalidad, que hace recaer el poder simbólico en un gobernador regional, pero que obliga tanto a pactos con las poderosas agencias estatales nacionales como a consultar los planes claves con el futuro consejo de alcaldes que constituyen un territorio metropolitano. Se hace evidente que este proceso implica un camino no exento de dificultades, que apunta a fortalecer las relaciones del sector público, incorporar a las municipalidades a la discusión territorial, dialogar con actores relevantes del sector privado y académico y hacer partícipe a los ciudadanos en la gestión metropolitana.

Palabras clave: gobernanza urbano/metropolitana, descentralización apropiada, Santiago, Valparaíso, Concepción.

Chile has opted for the dual governance of cities after a period of increasing territorial demands for autonomy. Three presidential commissions with dissimilar proposals have produced a hybrid intergovernmental response based on a ministerial committee that reached an agreement with regional-municipal alliances, under the tutelage of the governor-elect. Based on the information gathered from the 2014 regional council meetings, interviews with regional actors, and the examples of Santiago, Greater Valparaíso and Greater Concepción, the struggle for urban governance that requires a greater demand for strong mobility and environmental policies, has become one of the focal points of the problems of cities in Chile, thus promoting accelerated decentralization processes from the regions. The objective of this article is to expose the conflict that exists in the management models of cities in a traditionally centralist country that is evolving towards an incremental mixed model of metropolitan governance with intergovernmentalism, which causes symbolic power to fall to a regional governor, but that obliges both pacts with the powerful national state agencies and consulting about key plans with the future council of mayors that constitute a metropolitan territory. It is evident that this process implies a path not without difficulties, which aims to strengthen public sector relations, incorporate municipalities into territorial discussions, hold talks with relevant private and academic sector actors and involve citizens in metropolitan management.

Keywords: urban/metropolitan governance, appropriate decentralization, Santiago, Valparaíso, Concepción.

I. INTRODUCCIÓN: DEL REZAGO CHILENO EN GOBERNANZA URBANO/METROPOLITANA A LA FÓRMULA DUAL INCREMENTAL.

El objetivo de este artículo es develar la pugna que existe en los modelos de gestión de las ciudades en un país de tradición centralista que evoluciona hacia un modelo mixto incremental de gobernanza metropolitana con intergubernamentalidad, que hace recaer el poder simbólico en un gobernador regional, pero que obliga tanto a pactos con las poderosas agencias estatales nacionales como a consultar los planes clave con el consejo de los alcaldes que constituyen un territorio metropolitano. A partir de una metodología descriptiva y analítica se examina la historia de tensión con el centralismo, los proyectos de tres comisiones presidenciales vinculadas a descentralización, la movilidad y gestión ciudades, así como entrevistas y datos que muestran, por una parte, los rezagos en este camino en el Gran Valparaíso y, por otra, la mayor articulación de políticas en el Gran Concepción, en base a segmentos de la política y la tecnocracia que se alían con universidades para pensar y proyectar la macro ciudad como paradigma de metrópolis del sur.

En Chile se naturalizó el hecho de que los grandes ministerios gestionaran los asuntos esenciales de las ciudades –pavimentos/avenidas, transporte, medio ambiente, evacuación de aguas lluvias–, con especial peso en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que desarrolló Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), volviéndose así marginales, en la nueva democracia, las voces en favor de gobiernos metropolitanos y del empoderamiento macro municipal (Dockendorff, 1992; E. Valenzuela, 1996; Martelli y Valenzuela, 1999; Orellana, 2003). El punto de inflexión fue, en este sentido, la defectuosa puesta en marcha del Transantiago, en el año 2006, que incrementó el debate de las limitaciones del enfoque meramente sectorial sin gobernanza con los actores territoriales; cuestionando, de esta forma, el agenciamiento endogámico de las delegaciones centrales (Valdés y Valdivieso, 2013; E. Valenzuela, 2015a). Hoy conviven yuxtapuestos y sin coordinación vinculante los tres niveles de gobierno (delegación central, gobierno regional y municipios), exceptuando los planes intercomunales urbanos para la zonificación de usos de suelo. Es decir, se trata de un modelo con una fuerte intergubernamentalidad dominada por las agencias centrales (Valenzuela y Vega, 2006), donde el gasto central corresponde al 85% del gasto público y el subnacional (10% municipios, 5% gobierno regional) a sólo un 15%, cifra que se halla bajo el promedio de América Latina que es de 27% (Rosales, 2012; Brosio y Jiménez, 2013) y del

35% en los países desarrollados. Consecuentemente, Chile es el país más centralizado del grupo de 38 naciones, tras Hungría, México y Turquía (OCDE, 2015: 42). Se usa la definición “gobernanza urbano/metropolitana” para referirse a la capacidad, desde los territorios, de ser piezas activas fundamentales en las tres líneas básicas de gobierno de las ciudades: gobernabilidad política, planificación vinculante e integrada y gestión de los servicios claves (Orellana, 2013; Bresciani, 2016; Baereswyl, 2014). Este estudio no sólo incluye a las grandes metrópolis conurbadas de más de un millón de habitantes –Santiago, Concepción y Valparaíso–, sino también a las capitales regionales, las cuales serán analizadas en términos de la fuerte demanda por una mejor movilidad y calidad medio ambiental, desde la subjetividad de actores relevantes, y en base a las actas de los cabildos regionales realizados por la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014). De este modo, se recoge la mirada que valora la escala intermedia urbano y metropolitana (Maturana y Rojas, 2015), incluyendo a Chillán que se proyecta como capital de la Región de Ñuble en proceso de aprobación por el Congreso, y excluyendo a otras ciudades: zonas en crecimiento de escala provincial, como los casos de Quillota-La Calera, San Antonio, Curicó y Los Ángeles. Se mostrará la evidencia de al menos diez ciudades de más de trescientos mil habitantes, que constituyen un centro cotidiano para habitantes de regiones (Soja, 2000), además de capitales de menor población, pero que concentran servicios complejos de sus territorios –Copiapó, Chillán, Valdivia, Coyhaique, Punta Arenas. Lo anterior demuestra que estas demandas territoriales se han transformado en la base de las actuales reformas en materia de gobernanza metropolitana, impulsadas desde las regiones, y que dan pie a los actuales pilotajes (Coquimbo – La Serena, Santiago, Concepción, Puerto Montt – Puerto Varas) promovidos desde la SUBDERE y apoyados por el BID.

Las agencias multinacionales difundieron la descentralización en los ochenta, con motivaciones diversas, como señalan Von Haldenwang (1990) y Yubirí (2004), desde la idea neoliberal de desregular y privatizar un Estado populista e ineficiente (Rondinelli, 1983; Finot, 2001), hasta los progresistas de variado cuño que vieron en la misma un proceso de democratización sustantiva (Borja, 1986) y de mejora de las políticas sociales en los territorios con la creación de instituciones cercanas y eficaces (Palma, 1983; Borja, 1986). La resistencia chilena a este proyecto es exacerbada en América Latina por la idea de la temprana institucionalización portaliana, lo que en verdad constituyó una continuidad de formas de control del período borbónico (Veliz, 1984; E. Valenzuela, 1999; Von Baer, 2016). Lo subnacional se minorizó a una mera transferencia de recursos acotados, confundiendo descentralización con la mera desconcentración (Boisier 1990; Montecinos, 2005; Mardones, 2008).

Chile llegó tarde a procesos descentralizadores que se hicieron hegemónicos en Sudamérica, en los noventa (Finot, 2001), incluyendo países tradicionalmente centralizados como Perú, Bolivia, Uruguay y Colombia, en los cuales se consolida tanto el poder municipal como intermedio regional (Rosales, 2011). Ejemplos de una clara gobernanza metropolitana en tradicionales países federales, son México, Argentina y Brasil, a los que se sumó Colombia con su nueva Constitución en 1991, a través de un fuerte poder macro municipal para la gobernanza de Bogotá, Medellín y Cali. Durante los gobiernos de Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos no se cumplieron las promesas electorales de elegir democráticamente a los consejeros regionales ni al presidente del consejo, como tampoco lo relacionado con la gobernanza metropolitana ni la ley de rentas regionales, que fueron explícitas en sus programas de gobierno (Martelli y Valenzuela, 1999). Se reforzó el sistema tradicional de *brokers* parlamentarios clientelares y agencias nacionales por sobre el empoderamiento territorial autónomo (A. Valenzuela, 1977; Durston, 2012; E. Valenzuela, 2015a). En una lógica gradualista, se crearon sistemas de diálogo pre-inversionales (SUBDERE, 2000) entre los gobiernos regionales y municipios con las poderosas agencias ministeriales que concentran el poder territorial (Ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Transporte, Agricultura, Educación, Economía, Salud y Desarrollo Social): Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y convenios de programación multianuales entre los Gobiernos Regionales (GOREs) y los Consejos Regionales (COREs), con un determinado ministerio. En el primer gobierno de Bachelet, se envió el proyecto de elección democrática de los consejos regionales, plan que materializa Sebastián Piñera en 2013. Se consolida así un modelo dual incremental de descentralización-poder en las agencias desconcentradas, y baja autonomía regional que va lentamente asumiendo nuevas funciones, basado en un símil minorizado de la descentralización realizada por Miterrand en Francia desde 1982 (E. Valenzuela, 2015b). De este modo, de la mano del segundo periodo de Michelle Bachelet, Chile se une a un proceso de reformas descentralizadoras impulsado (desde 2011) por el alza de los conflictos socio-ambientales y territoriales en todo el país y por la búsqueda de un cambio cualitativo: en regiones paralizan sus territorios y demandan cambios estructurales (Penaglia y Valenzuela 2014; Valenzuela, Penaglia y Basaure, 2016). La zona norte persigue la coparticipación en la renta minera y servicios de calidad –Calama, Tocopilla, Copiapó –; los mapuches reclaman reconocimiento, recursos y poder; y la zona austral, planes integrales, subsidios y recursos a zonas extremas –Aysén, Magallanes, Chiloé. Durante el año 2014, se creó una Comisión Presidencial para la Descentralización (CPD, 2014), con el fin de superar el modelo centralista y presidencialista –presicrático– en la recentralizadora

política latinoamericana populista (Cravacuore, 2014) dada a la cooptación (Cunill, 1999).

Una de las recomendaciones clave de la Comisión para la Descentralización fue simplificar y concentrar la gobernanza subnacional, evitando duplicidad o excesiva yuxtaposición de niveles de gobierno, como ha ocurrido en Francia. En forma unánime, los 33 comisionados aprobaron que el ejecutivo regional electo asumiera competencias esenciales de todo macro gobierno metropolitano: transporte público, medio ambiente, vías estructurantes, parques intermunicipales, disposición final de la basura, competitividad, entre otras. De tal manera se evitaba la creación de una alcaldía mayor o intercomunalidad yuxtapuesta sobre un Gobierno Regional con débiles competencias. En concreto, se estimó imposible el sistema de alcaldía mayor de Bogotá por lo inviable de eliminar la dispersión en 30 a 35 municipios en el Gran Santiago, y se consideró débil contar sólo con un administrador intermunicipal como el de la Gran Barcelona, ya que bajo el centralismo chileno es vital concentrar en el gobierno regional electo la posibilidad de ejercer centralidad en las políticas territoriales y metropolitanas. De forma más transversal, la CPD de 2014 demandó tres reformas claves: elección de ejecutivo regional, ley de rentas regionales, traspaso de competencias con foco en desarrollo económico, programas sociales, planificación macro y gobernanza de ciudades, traducido en la transferencia integral de cuatro servicios públicos al sistema regional: CORFO (fomento), INDAP (agricultura), FOSIS (social) y SERVIU (urbanismo).

En paralelo, en el año 2014, hubo otras dos comisiones presidenciales: Desarrollo Urbano (CPDU, 2014) y Movilidad Urbana (CPM, 2014). La primera, presidida por el arquitecto Luis Eduardo Bresciani, fue partidaria de un enfoque mixto entre intercomunalidad y empoderamiento de las regiones, pero con una mayor especialización que la convertía en la práctica en un cuarto nivel de gobierno con un consejo social ciudadano incluido. En cambio, la CPM, propuso un reforzamiento de la visión sectorial para el manejo de las ciudades desde los ministerios, creando a nivel nacional y en todas las regiones la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT). Esta última no integra a regiones y municipios, pero sí “debieran” pactar con dichas instancias. Con eje en los ministerios de Obras Públicas, Vivienda y Transporte, han pedido estar allí, en una lógica de agenciamiento central, desde Medio Ambiente hasta el mismísimo ministerio de Hacienda y la SUBDERE. Esta última comisión no se hace cargo de los diversos informes que critican una suerte de sobreinstitucionalización centralista chilena, como también un exceso de enfoque sectorial sobre la necesidad de la mirada y poder territorial (RIMISP, 2014; OCDE, 2015). Disidente de esta postura híper-centralista, Bresciani sintetizó: “No soy autoflagelante

Ciudad	Población y porcentaje de la Región		Principales problemas en Cabildo Regional 2014
Arica	240 mil	90%	Polvo en suspensión y restos mineros. Falta de áreas verdes. Control de borde costero
Iquique-Alto Hospicio	280 mil	80%	Conectividad con Alto Hospicio. Reinversión de ZOFRI en infraestructura de la ciudad.
Antofagasta	420 mil	65%	Movilidad norte-sur. Disposición de residuos. Campamentos
Copiapó-Tierra Amarilla	210 mil	60%	Contaminación ambiental. Refinerías y mineras. Movilidad
Coquimbo-La Serena	460 mil	60%	Movilidad. Conectividad. Agua.
Gran Valparaíso (Concón-Valparaíso)	Un millón	60%	Movilidad. Amenaza de incendios. Segregación urbana. Vivienda. Parques. Seguridad
Gran Santiago (35 comunas)	Siete millones	95%	Contaminación. Transporte. Basurales. Déficit de parques. Seguridad
Rancagua-Machalí-Oliver-Graneros	350 mil	40%	Contaminación atmosférica. Conectividad y movilidad. Parques.
Talca-San Clemente-Maule-Pencahue	300 mil	35%	Basurales. Conectividad circular. Contaminación atmosférica. Macro áreas verdes.
Chillán y Chillán Viejo (Ñuble)	230 mil	55%	Movilidad. Competitividad. Fomento productivo.
Gran Concepción (Tomé a Lota)	1,1 millones sin Ñuble	50% actual 65%	Movilidad. Manejo de residuos. Cultura e identidad. Calidad de equipamientos. Seguridad.
Temuco-Las Casas	410 mil	45%	Contaminación atmosférica. Movilidad. Conectividad.
Valdivia	160 mil	40%	Conectividad ferroviaria. Calidad de viviendas. Transporte público.
Pto. Montt- Pto. Varas	320 mil	40%	Movilidad. Espacios públicos. Seguridad. Residuos.
Coyhaique	63 mil	60%	Calidad de viviendas. Contaminación. Interconectividad.
Punta Arenas	130 mil	80%	Calidad viviendas. Subsidio energía. Empleo.

Mapa 3. Urba-metropolitización de las regiones de Chile: Capitales regionales y conurbaciones, población y porcentaje de la región, principales problemas en Cabildos Comisión Presidencial 2014. Fuente: Elaboración de Esteban Valenzuela en base a los datos de los cabildos regionales 2014 y estimaciones de población del INE (2016).

para desconocer que los ministerios, en especial Vivienda y Urbanismo, realizaron desde los años cincuenta un esfuerzo por planificar y gestionar las ciudades. Sin embargo, es evidente que debe superarse el peso sectorial y dotar de poder a las regiones, con los municipios de las zonas urbanas y metropolitanas del poder básico de planificación, gestión y monitoreo del desarrollo de las ciudades” (2016). No obstante, poderosos sectores de las dos coaliciones y del gobierno se resisten a los avances en descentralización, por lo que finalmente el gobierno optó por el modelo dual incremental (E. Valenzuela 2015b), que consiste en fortalecer la delegación central con su propio representante en las regiones, adicional a los gobernadores provinciales, que tendrán como una de sus funciones coordinar a los CORECIVYT (representación regional de los COMICIVYT). Análogamente, se elegirá el gobernador regional y los gobiernos regionales tendrán las nuevas divisiones de inversión y transporte, fomento, social y departamento metropolitano. La dualidad se regula con los contratos anuales obligatorios Estado-Región, y el incremento a través de la ley de traspaso de competencias, que permite a las regiones pedir servicios

y funciones, las que deben ser aprobadas por el consejo de ministros, según establece la ley 19.175, validada en segundo trámite por la Cámara de Diputados en plenario en junio del 2016. Dicha ley hace un reconocimiento expreso a la facultad de los gobiernos regionales para desarrollar sus competencias, funciones y atribuciones, tanto de forma directa como con otros órganos de la administración del Estado. Se avecina, en definitiva, un proceso gradual que en los próximos años tendrá como protagonista la política urbano-metropolitana.

II. RADIOGRAFÍA DE LA DEMANDA POR GOBERNANZA URBANA EN LAS REGIONES

La relevancia de la cuestión metropolitana y urbana en las quince regiones –además de Ñuble en proceso de aprobación por el Congreso– emergió como prioridad en los masivos cabildos regionales –entre 100 a 500 participantes por región durante el año 2014–, donde los problemas de transporte, infraestructura y medio ambientales en sus

grandes ciudades ocuparon un papel central. Maturana y Rojas (2015) concluyen que las siguientes capitales regionales cumplen cinco de seis variables de crecimiento: Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Puerto Montt-Puerto Varas, Copiapó, Temuco, Antofagasta y Talca. Copiapó y Talca no están consideradas como áreas metropolitanas en la propuesta del Gobierno, por no contar con 250 mil habitantes en la presente década, lo que probablemente provocará debate ya que en el primer caso por ejemplo debe sumarse Tierra Amarilla; y, en el caso talquino, "Pencahue, Maule y San Clemente están conurbadas o sus habitantes usan cotidianamente Talca y se desplazan en gran número a la misma" (R. Palacios, Consejero Regional, comunicación personal, noviembre 7 de 2016). Como se muestra en la Tabla 1, crecen las capitales regionales con sus comunas conurbadas, acercándose a los 250 mil habitantes con las excepciones de Valdivia, Coyhaique y Punta Arenas. A su vez, los cabildos regionales fueron explícitos en la demanda de mejor calidad de vida.

Por su parte, el nuevo alcalde de Arica, Gerardo Espíndola, propone la renovación administrativa y el mejoramiento pragmático de una ciudad que pasó de los escándalos a una gestión sin proyectos materializados: "Superaremos el rezago de Arica versus la mayor inversión y puesta en valor de Tacna e Iquique como polos comerciales y turísticos (comunicación personal, noviembre 12 de 2016)". Desechan la idea de crear las comunas de Puerta Norte y Azapa, para potenciar el hecho de que la comuna de Arica, concentra el 90% de la población regional, entendiéndolo como una alianza estratégica con el Gobierno Regional y los ministerios claves.

Mayor complejidad tiene la gestión Iquique-Alto Hospicio, ya que en este último caso ha crecido la parte alta de la comuna y hay recelo de parte de los actores regionales y ministeriales hacia el caudillismo de Jorge Soria, quien ha fortalecido los lazos de Iquique como polo turístico que se abre a peruanos y bolivianos, pero con falta de gestión estratégica debido al mesianismo sin equipos técnicos. El nuevo alcalde de Iquique, Mauricio Soria, hijo del caudillo, se diferencia y enfatiza: "La mejora en la gestión profesional del Municipio es nuestro desafío y sacar adelante la conexión con Alto Hospicio con un teleférico gigante siguiendo el modelo de Medellín" (comunicación personal, noviembre 4 de 2016).

En la Región de Antofagasta se critica a las grandes mineras de incentivar mega planes que no se materializan, tanto a la estatal CODELCO con *Calama Plus*, como a la australiana La Escondida con *Antofagasta Creo*. El alcalde Esteban Velásquez reseñó la poca sustentabilidad por falta de fiscalidad municipal: "Calama Plus se cumplió parcialmente en la construcción de villas dignas para los mineros de Chuquicamata, pero muchos proyectos muy caros, algunos de arquitectos famosos como Araneda,

no fueron viables porque el municipio no tenía recursos para su mantenimiento, por eso apelamos por la ley del 5% de las ventas del cobre para la provincia minera" (comunicación personal, mayo 16 de 2016). En cuanto a la populosa e intercultural Antofagasta, y su alta migración de colombianos desde el *boom* minero del año 2005, el ex intendente, Cristián Rodríguez, es lapidario: "La Escondida ha pensado la conectividad por metro ligero del Gran Antofagasta y muchos proyectos de áreas verdes, pero no se hace gobernanza con las agencias centrales ni con el Municipio, quedando los proyectos con falta de coordinación, validación y mapa de compromisos de gestión y financiamiento. Falta autoridad común" (comunicación personal, mayo 16 de 2016). El sacerdote jesuita Felipe Berrios, que habita en los campamentos a los pies del vertedero en el sector norte de La Chimba, advierte la falta de proactividad de los cuatro actores claves: "Nunca arrancan las soluciones de vivienda que se hace rotativa por la llegada de nuevos emigrantes atraídos por el *boom* minero y el crecimiento de la ciudad que no cesa, ya que aquí se concentra gran minería que sigue siendo competitiva aunque haya bajado el valor del cobre. Tampoco hay solución a la falta de una red de transporte público, servicios en la zona norte y movilidad decente para los pobres. Todos presentan planes, pero no aterrizan" (comunicación personal, mayo 17 de 2016).

Copiapó, con la aledaña comuna de Tierra Amarilla, crece en conflictos urbanos y falta de gestión, entre ellos la inundación provocada el año 2014 por el Río Copiapó, ocupado en parte en forma irregular. Otro de los problemas allí es la contaminación por material particulado minero, tema no resuelto por la fundición de ENAMI, ubicada en plena zona metropolitana: "Con el ciclo a la baja del precio del cobre no hay recursos para hacer una nueva fundición con altos estándares como las que tiene Hamburgo" (comunicación personal, marzo 12 de 2016), explica el consultor Sergio Valdés. El ingeniero regionalista Fernando Orellana también reclama falta de interés central y ausencia de recursos para implementar la "[...] propuesta coreana de usar la antigua línea del primer tren chileno, Copiapó-Caldera, como un tranvía de diez estaciones que solucione la creciente cogestión" (comunicación personal, junio 13 de 2014). Esta falta de recursos ha hecho que los alcaldes de las dos ciudades de Atacama, Copiapó y Vallenar, sean claves -junto a Calama- en la demanda por recuperar el 5% del cobre para planes de desarrollo territorial en un proceso de politización ascendente (Penaglia y Valenzuela, 2014). Esta falta de fortaleza administrativa y financiera de Copiapó es comprobada por Hernández (2015), quien observó comparativamente, a nivel nacional, una mejor capacidad de gestión de Punta Arenas y mediana en el caso de Talca, en relación a un conjunto de variables asociadas a finanzas, administración de salud y educación, personal y cumplimiento de leyes de transparencia y participación.

La otra metrópolis emergente que proyecta medio millón de habitantes para el 2020 es La Serena-Coquimbo, que ha crecido combinando migración interna, turismo y focos de residencia de muchos profesionales de la gran minería del cobre. Sus problemas de congestión han escalado hasta concretarse en atochamientos vehiculares de horas. El consejero regional y dirigente del Partido Norte Verde reconoce el rezago institucional: "Falta plan maestro regional-municipal con Obras Públicas, Vivienda y concesiones. Además aquí no tenemos Secretaría de Coordinación en Transporte, SECTRA, y debemos lograr un salto en gobernanza y calidad del transporte público" (A. Santander, comunicación personal, noviembre 28 de 2015). Daniel Recassens, quien fue Seremi de Gobierno en Coquimbo, enfatiza la falta de recursos para que las regiones hagan sus metros ligeros, ya que existen los estudios que hacen recomendable un metro superficial por la existente línea de FERRONORTE entre la parte alta de La Serena –Las Compañías– y el puerto de Coquimbo, "lo que es altamente rentable y pragmático con el cambio cultural para que las personas se acerquen a las estaciones y eviten el actual colapso vehicular" (comunicación personal, noviembre 24 de 2016).

El ex intendente de la región de Coquimbo y actual Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Ricardo Cifuentes, plantea que hay un buen equilibrio entre los fondos de zonas rezagadas para enfrentar las brechas en los territorios rurales –la Comisión para la Descentralización los llamó Fondo de Convergencia, al estilo de Europa– con la propuesta de que el Gobierno Regional se haga cargo, en conjunto con los municipios de la urbe, de los problemas que concentran dos tercios de la población regional: "Lo que queda pendiente es la propuesta de financiamiento e implementar los contratos Región-País que aseguren una gobernanza eficaz entre el departamento metropolitano instalado en el Gobierno Regional, los alcaldes y los ministerios claves" (comunicación personal, noviembre 19 de 2016).

En tanto, la conurbanización Rancagua-Machalí, ha consolidado su expansión por el impacto de la minera El Teniente que, a partir de 1965, motivó el cierre paulatino de los campamentos de Sewell, Caletones y Coya (un centenar de villas de trabajadores). Así, CODELCO convirtió dicha zona urbana en el tercer polo de la macrozona metropolitana que componen Santiago, Valparaíso y Rancagua (Henríquez *et. al.*, 2015). La zona tiene problemas ambientales (alta contaminación atmosférica por leña y polvo en suspensión) y la conectividad incompleta entre Machalí–Rancagua, planificada como camino de circunvalación y de borde del Río Cachapoal en el plan intercomunal que data de 1995 (E. Valenzuela, 1996). No obstante, ambos alcaldes que pertenecían al mismo partido político, polemizan por destrabar los 300 metros para conectar Avenida República

de Chile y Balaguer en el eje Oriente-Poniente, lo que sumado a la falta de mejor oferta de transporte público, genera una grave congestión vehicular que se manifestó a nivel de prensa local: "Es un escándalo agravado porque el Gobierno Regional no toma cartas en el asunto y tampoco las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Vivienda", concluye a propósito el ex gobernador Rolando Cárdenas (comunicación personal, noviembre 10 de 2016).

Con respecto a Talca se comentó el desafío de articular la alianza con San Clemente y Péncahue para lograr los 250 mil habitantes que se requieren para la categoría metropolitana definida en el proyecto de Ley de Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, ya que según las proyecciones del censo, estarían, en conjunto, próximos a dicha cifra. Aunque la gestión municipal ha tenido continuidad durante una década por la mejora de espacios públicos y deportivos, la arquitecta de la Dirección de Obras Municipales, Constanza Muñoz, reconoce la falta de recursos propios en "la no actualización del registro de propiedades" y "la necesidad de alianzas con las otras comunas y el Gobierno Regional" (comunicación personal, octubre 8 de 2016).

El Gran Chillán reivindica su historia y su empoderamiento al lograr que se tramite el último caso de nueva región en base a un amplio consenso comunal, ante el malestar por el abandono mencionado por el Presidente del Comité Ñuble Región, Herex Fuentes: "El Gran Concepción se tragó por 25 años el presupuesto regional e invirtió el 8% en Ñuble siendo nosotros el 23% de la población del Bío-Bío" (comunicación personal, agosto 8 de 2014).

El profesor Francisco Vega (2016), estudioso de la cuestión metropolitana, considera que en el caso de Temuco-Padre Las Casas-Cholchol –que fueron un municipio–, más que crear un gobierno de área metropolitana que será resistido por identidad, es adecuado combinar el rol regional con un consejo de alcaldes empoderado (comunicación personal, mayo 5 de 2016). En tal sentido, la profesional directiva de la U. Autónoma, Claudia Langton cuestiona "que la falta de conectividad Padre Las Casas-Temuco, debe ser resuelta con nuevos puentes, esto es una solución evidente al caos vial" (comunicación personal, octubre 5 de 2016).

Valdivia, en su semi marginalidad, fuera de la línea longitudinal, reclama con fuerza en su cabildo y en la voz de los representantes la apuesta "por la doble conectividad vial y por un tren rápido que una al sur y los haga más competitivos con Santiago, fortaleciendo a la ciudad como polo universitario y cultural" (A. de Urresti, senador de la república Circunscripción 16, Los Ríos, comunicación personal, octubre 7 de 2016).

El eje Puerto Monnt-Puerto Varas avanzó en la articulación metropolitana "[...] del tiempo de la Intendencia de

Sergio Galilela con un plan maestro de infraestructura que luego profundizó el equipo a cargo del Plan Regional de Ordenamiento Territorial; producto de esto, se obtuvo un análisis que da cuenta de la asimetría de servicios, entre ambas ciudades, sobre todo de la zona popular de Alerce, lo que permitió que la SUBDERE en conjunto con el BID crearan la oficina metropolitana en Puerto Montt, en diálogo con agencias centrales, municipios y Gobierno Regional” (G. González, ex Jefa de División de Planificación del Gobierno Regional de Los Lagos, comunicación personal, julio 6 de 2016).

En Coyhaique, ante el crecimiento de la capital regional, se opta en el año 2016, por la decisión de crear desde el municipio el Directorio Urbano. Al respecto, el secretario municipal, Juan Carmona comenta lo siguiente: “en él reunimos a los servicios centralizados, los directivos municipales, alcalde, concejales y dos representantes de la sociedad civil” (comunicación personal, noviembre 22 de 2016). Una de las mayores reclamaciones en dicha región a las capacidades de gobernanza local es el centralismo jurídico, que ha significado que la Contraloría General de la República declarara ilegal tanto la “ordenanza regional que planificó el territorio y borde costero el 2005-2008 como la ordenanza municipal de Coyhaique de no uso de bolsas plástica por el bien turístico” (P. Letelier, funcionaria de la División de Planificación del Gobierno Regional de Aysén, comunicación personal, noviembre 23 de 2016).

En el caso de Punta Arenas, se sigue enarbolando los subsidios de Zona Extrema para la energía y la vivienda como demanda “esencial de sobrevivencia estructural”, en palabras del directivo de la U. de Magallanes, Lautaro Poblete (comunicación personal, diciembre 15 de 2015).

III. LOS PROCESOS DE GESTIÓN METROPOLITANA EN LAS TRES GRANDES METRÓPOLIS: LA DEMANDA POR MAYOR COORDINACIÓN EN SANTIAGO, EL DESGANO DE VALPARAÍSO Y LA MAYOR PROACTIVIDAD DEL GRAN CONCEPCIÓN

Santiago, Valparaíso y Concepción se categorizan como metrópolis insertas o con opciones de hacerlo en el mundo global de ciudades nodos de servicios y espacios cosmopolitas (Castells, 1995 y 2001; Veltz, 1999; Subirats, 2002; Sassen, 2003). Santiago es considerada como una ciudad en la categoría de metrópolis global, calificada según el ranking Mercer (2016) en un lugar intermedio (puesto

94, detrás de Montevideo y Buenos Aires) entre 230 mega urbes analizadas. El concepto de ciudades globales acuñado por Saskia Sassen (2003) -metrópolis con marca mundial, aeropuerto con conexión, red de comunicación con puerto rápido, peso científico y cultural, negocios y sede de mega empresas- aplica efectivamente a Montevideo, pero no al Gran Concepción ni al Gran Valparaíso, a pesar de su escala similar (ambas superan el millón de habitantes); para ello requerirían materializar un proceso de empoderamiento, fiscalidad responsable y consolidación de la gobernanza metropolitana mixta (regional-municipal que pacta con el Estado central).

Santiago: Demandas de coordinación

El área metropolitana de Santiago está conformada por todas las comunas de la región, determinadas por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), que data del año 1994, que originalmente incluía 37 a las que finalmente por medio de dos modificaciones termina por incorporarlas a todas, y con una población superior a los 5.000.000 de habitantes. Santiago sufre de una enorme desigualdad social, lo que se hace notorio en los ámbitos de calidad de las viviendas y de espacios públicos, entre el enriquecido sector oriente y las zonas sur, poniente y norte (Sabatini, 2006; Agostini, 2010; CASEN, 2013). Dicha desigualdad se encuentra entronizada, no obstante existe un Fondo Común Municipal por el cual los municipios del sector rico del oriente comparten con municipios pobres parte relevante de sus contribuciones de bienes raíces, patentes comerciales y permisos de circulación. El ingreso municipal per cápita de los municipios de la zona oriente es de 800 dólares al año y en la zonas medias-bajas en torno a los 100 dólares³). Esta asimetría estructural del poder municipal en Santiago (Orellana, 2009) hace necesario explorar la intercomunalidad obligatoria o el modelo de fusión con el Gobierno Regional que se ha propuesto. La asimetría no es sólo económica y en equipos de trabajo, también en territorio y población, con algunas municipalidades bajo los cien mil habitantes y otras de medio millón: Maipú, La Florida, Puente Alto y Las Condes (INE, 2013). Santiago replica además, como en casi toda América Latina, la influencia de las elites para lograr proyectos relevantes en sus espacios de inversión inmobiliaria (Sivelis, Martelli y Valenzuela, 2002).

En este contexto, el Gobierno Regional, con el intendente a la cabeza, se ha planteado un ambicioso plan que recoge las aspiraciones ciudadanas, priorizando temáticas sobre seguridad y orden público, salud y transporte público, pobreza, congestión vial y atochamientos, educación pública y contaminación del aire. En estas distintas

³ Estimación propia en base a SINIM 2016 (Sistema Integrado Nacional de Información Municipal de la SUBDERE).

temáticas, plantea que para dar respuestas en aspectos de seguridad "resulta fundamental que las áreas metropolitanas tengan capacidad operativa para administrar la principal preocupación de sus habitantes" (Orrego, 2016), en cambio, indica que uno de los principales problemas que impide el avance hacia una movilidad sostenible o hacia una gestión de residuos eficiente es "la descoordinación del centralismo y la fragmentación institucional" siendo fundamental una "autoridad metropolitana de transporte". En materia de inclusividad, se hace imprescindible que "las áreas metropolitanas tengan capacidad operativa para administrar programas en una megalópolis".

Valparaíso: Gobernanza metropolitana real v/s centralismo disfrazado

A partir de la recolección de discursos contruidos mediante entrevistas semi-estructuradas efectuadas a Jorge Bustos⁴, Rodrigo González Torres⁵ y Daniel Morales⁶, actores clave para el desarrollo de Valparaíso, es posible percibir que no existen grandes avances en materia de gobernanza metropolitana, prevaleciendo a partir de los actos del mismo intendente un servilismo al centralismo (J. Bustos, comunicación personal, mayo 26 de 2016), ya que Valparaíso, como puerto, se priva, entre otras cosas, de disfrutar la playa y su vista, para hacer llegar a Santiago la mayoría de los productos que llegan al puerto. Cabe mencionar que el área metropolitana de Valparaíso está conformada por las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué, Villa Alemana y Casablanca, además del territorio de la comuna de Quintero y el área territorial de la comuna de Puchuncaví no incluida en el Satélite Borde Costero Norte. Estas áreas corresponden al territorio continental de la Provincia de Valparaíso, que en total suman alrededor de 1.000.000 de habitantes. La regulación del suelo se encuentra determinada por el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL) que data del año 2014.

Los discursos recogidos apuntaron a la cuestión acerca de quién es el ente que dirime, ya que en este caso no existe un organismo establecido que lo haga (R. González, comunicación personal, mayo 26 de 2016), sino que, por el contrario, el ejecutivo continua siendo el actor con mayor poder. De esta manera, aunque se descentralice o se logre una elección del intendente, si el gobierno central no posee la voluntad de entregar los recursos necesarios, no se podrán realizar los cambios pertinentes para que exista gobernanza en el área metropolitana. Ahora bien, González propone que

los recursos del Gobierno Regional deben ser autónomos, por ejemplo, a través de una ley de rentas regionales donde se dote de responsabilidad fiscal. Morales, por su parte, manifiesta que las decisiones vienen empaquetadas desde Santiago hacia las regiones y lo mismo sucede con el poder concentrado en las agencias ministeriales, al tomar las decisiones claves de las ciudades entre el ministerio y el gobierno central, pasando por alto a la ciudadanía. Respecto al problema de la relación que tienen los recursos de las ciudades y las decisiones centralistas, el arquitecto señala:

Es inaceptable que el puerto realmente se la lleve gratis, no paga un canon de arriendo por el lugar que ocupa, no paga impuestos por los *container*, tampoco por el IVA de las mercaderías que ingresan al país. Un estudio de la cámara aduanera, determinó que el año pasado (2015) entraron más de 21 mil millones de dólares a Chile por los puertos, solo en concepto de IVA. Valparaíso aportó un 30% de eso, o sea, estamos hablando de 36 mil millones de dólares, eso no lo vemos reflejado en la ciudad, llegan y se redistribuyen en asimetría poblacional. Así, las regiones no son atractivas para generar empleos, y tener sus recursos propios, obviamente seguirá llegando gente a Santiago, y las regiones se seguirán vaciando. (Comunicación personal, mayo 26 de 2016).

A partir de estas entrevistas, se observa de forma clara que a pesar de la gran magnitud territorial y poblacional de la ciudad de Valparaíso, sus actores claves siguen considerando que el proceso iniciado desde el gobierno de Michelle Bachelet, al surgir desde el centro, replica el modelo centralista que ha marcado a Chile durante toda su historia. Sobre dicha idea, el dirigente social Jorge Bustos (comunicación personal, mayo 26 de 2016) considera que la regionalización es un camuflaje para perpetuar el centralismo devenido del Estado, lo que es manifiesto en la concentración de poder en sus instituciones, resaltando el rol de los ministerios en los asuntos cardinales de las ciudades. Muestra de aquello es la pretensión de construir allí un centro comercial. Los porteños estiman que ya se ha perdido parte de la playa al tener el mayor puerto del país, el cual, según su perspectiva, trae consigo recursos que, desde luego, se dirigen en su mayor parte a Santiago. Discursos como los de Valparaíso revelan cuáles son los límites del mismo proceso descentralizador que hoy se lleva a cabo, esto es, lo que cada región juzgue conveniente para su desarrollo. Entonces, será esencial la elección del intendente para dejar atrás su rol de delegado y estar al

⁴ Entrevista dirigente social, coordinador de "A defender Valparaíso", Jorge Bustos, 11:50 – 26.05.2016

⁵ Entrevista diputado Viña del Mar – PPD, Rodrigo Gonzales Torres, 11:15 - 26.05.2016

⁶ Entrevista arquitecto y candidato para alcalde de Valparaíso 2016, Daniel Morales, 15:30 – 26.05.2016

servicio de la comunidad y del territorio metropolitano que éste representa. Pero para lograr dicho avance será fundamental distinguir muy claramente las competencias a contemplar.

Concepción: Atisbos de una gobernanza metropolitana

En el año 2016, el Gobierno Regional de Biobío, utilizando como base las declaraciones surgidas en la nueva Estrategia Regional de Desarrollo, inicia en forma experimental un proceso paulatino de instalación de la competencia metropolitana en la orgánica de su administración, y crea la primera Unidad Áreas Metropolitanas, con fundamento en las actuales funciones de la actual ley 19.175 (art. 109 y 110), con apoyo de SUBDERE para financiar la contratación de recurso humano. Cabe recordar que el Gran Concepción se compone de 11 comunas, pertenecientes a la provincia de Concepción, con una población que sobrepasa levemente el millón de habitantes, concentrando el 50% de la población regional (la que aumenta al 65% con la creación de la región de Ñuble). De esas 11, 9 comunas se encuentran conurbadas, y se ven afectadas por una fuerte centralidad del conglomerado Concepción-Talcahuano. La regulación del suelo está determinada por el Plan Regulador Metropolitano vigente desde el año 2003 y en proceso de modificación desde el año 2013.

El primer gran desafío aquí fue sentar en una misma mesa a Seremis de Transporte, Vivienda, Medio Ambiente y municipios (11), bajo la coordinación del Gobierno Regional (División de Planificación), para abordar en conjunto el desafío metropolitano. Lo básico fue compartir información en los distintos niveles. Esta mesa detectó que las principales problemáticas del área metropolitana radican en los ámbitos de transporte y conectividad vial (gestión de tránsito y déficit de infraestructura), social (segregación socioterritorial), medio ambientales (contaminación atmosférica), riesgos naturales y antrópicos (incendios forestales) y equipamiento e infraestructura (calidad y cantidad); temáticas que coinciden en su mayoría con las detectadas a nivel mundial. La ausencia de la instancia metropolitana en el acervo institucional se hace evidente al momento de distinguir cuáles son los proyectos de impacto o interés metropolitano: no existe una definición clara ni parámetros objetivos que marquen la diferencia, existe confusión en el concepto. Por otra parte, el centralismo se manifiesta en la postergación de grandes inversiones en regiones, por ejemplo, los proyectos del puente industrial y la ruta interportuaria, que fueron parte de la planificación de la ciudad desde el año 1951 (Emilio Duhart, Plan Regulador de Concepción); ello que da cuenta de la postergación histórica de iniciativas relevantes.

En cuanto a la gestión institucional, las principales dificultades identificadas se encuentran en: acuerdos regionales *versus* poder central (decisiones últimas de inversión se toman en Santiago); decisión regional *versus*

desconocimiento comunal (desconexión entre municipios y entes regionales); y descoordinación de funciones entre servicios regionales (gestión regional débil). Internamente y en la relación entre los municipios, se observa la disparidad de roles y funciones en el contexto del área, similar a lo que sucede en Santiago; déficit de recurso humano (sólo 7 comunas cuentan con profesional asignado en funciones de asesoría urbana); centralismo metropolitano, concentrando la mayor parte de la inversión en la ciudad de Concepción (a juicio de los participantes de la mesa técnica); y ausencia de "solidaridad" entre las comunas. La demostración de la capacidad de la institucionalidad pública de la región de asumir la gestión metropolitana ha permitido avanzar en la elaboración de un Plan de Acción Estratégico, lo que se verá traducido, en términos tangibles, en una cartera de inversiones priorizada, integrada y coordinada. El desafío consiste en vencer el centralismo y dar muestras concretas en materia de inversión.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de lo expuesto no es difícil anticipar lo que ocurrirá en Chile en su modelo incremental controlado de descentralización: pasará probablemente una década en que se consoliden las Divisiones de Administración Metropolitana de los Gobiernos Regionales, a cargo de un gobernador electo que hará de la gestión metropolitana el eje de su administración, sobre todo en las regiones en que la ciudad capital posea más de un 50% de la población de la región. Ello se volverá más complejo en aquellas regiones donde otras ciudades menores e intermedias y el mundo rural demanden fondos de convergencia y atención.

Se puede pronosticar, asimismo, un proceso tenso que pasará del enfoque sectorial al territorial con búsqueda de mayor apropiación regional de la gestión, alternativas creativas de mayor tasación y tributación para hacer ciudades verdes, cohesivas y competitivas. Es probable que en dicho escenario Concepción avance más rápido que Valparaíso y urbes regionales, debido a su mayor experiencia en planes, programas y proyectos, así como a la densidad de colaboración con el sector privado como acumulación histórica y pactos con sus dos universidades de carácter público. La responsabilidad de "ciudad contrapeso" de Santiago ocupará un papel emocional inspirador en el Gran Concepción para construir una gobernanza metropolitana fecunda, no obstante las batallas que sostendrá con intereses corporativos municipales y de agencias centrales.

Si el concepto de gobernanza implica ampliar la capacidad de gestión con los actores públicos y privados del territorio (Cunill, 1999), es exactamente eso lo que han demandado las regiones. El ciclo de protestas territoriales que incluyó dicha aspiración por una gobernanza urbano/

Dimensión	Santiago	Concepción	Valparaíso
Macro planificación territorial	Media	Medio/alto	Medio/Bajo
Plan de transporte	Bajo	Medio	Bajo
Manejo cuenca y borde costero	Bajo	Medio	Bajo
Gestión metros y transporte público	Bajo	Medio/Bajo	Bajo
Plan y gestión ambiental	Medio	Bajo	Bajo
Manejo de residuos		Medio	
Colaboración región y municipios	Medio	Medio	Medio/Bajo
Redistribución recursos en proyectos macros	Medio/bajo	Medio	Medio/Bajo
Gestión fomento	Bajo	Medio	Bajo
Poder en puerto/aeropuerto	Bajo	Bajo	Bajo
Capacidad fiscal	Baja	Baja	Baja
Coordinación interinstitucional (convenios con ministerios, planes plurianuales de inversión)	Medio	Medio/Alto	Medio
Políticas de vivienda	Baja	Baja	Baja
Gestión de riesgos naturales	Medio	Medio	Medio
Bienes nacionales y creación áreas protegidas	Bajo	Bajo	Bajo

Tabla 2 Poder de Gobernanza Metropolitana Regional en dimensiones gestión en las tres grandes ciudades de Chile.
Fuente: Elaboración de Esteban Valenzuela y Claudia Toledo.

metropolitana se ordenó en tres grandes aspiraciones: a. mejorar la gestión de políticas ausentes o mediocres en transporte, medioambiente y ciclo integral de residuos; b. hacer competitiva la ciudad con centros de convenciones, cooperación pública privada, polo universitario e innovador; c. acabar con las desigualdades sociales en la segregación urbana, calidad de los servicios y acceso a los bienes que conforman el derecho a la ciudad.

La revisión de los casos de Santiago, Concepción y Valparaíso, dan cuenta de los bajos niveles de poder con el que cuentan las regiones en las principales dimensiones que se consideran afectan de manera significativa el desarrollo de las ciudades. Sólo Concepción, en dos de aquellas dimensiones, muestra avances: existe la voluntad de realizar una modificación al instrumento de planificación territorial (Plan Regulador Metropolitano), entrampado por falta de acuerdos y las presiones que ejercen los distintos grupos de interés, lo que ha dificultado su aprobación y la alineación de los municipios. Otro factor relevante es la demostrada fortaleza que tiene el Gobierno Regional en Biobío para impulsar los esfuerzos de coordinación intersectorial y multinivel, a través de la dotación de instrumentos tales como la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, el Plan de Acción Estratégico para el Área Metropolitana de Concepción, entre otros. O bien, al promover herramientas de gestión que buscan

mejorar la eficiencia pública a partir de la instalación del CORECIVYT y el Comité Técnico Regional de Planificación. Así (Tabla 2), salvo estos dos factores, que marcan una leve diferencia en Concepción, el resto no sobrepasa una capacidad de poder medio-bajo, lo que denota el atraso en materia de descentralización y entrega de poder a regiones.

Para superar las brechas en materia de gobernanza urbano/metropolitana se requiere de un gobierno coordinado, fuerte y no disperso. De igual modo, se precisa una descentralización bien realizada con un claro pragmatismo en la gestión, orientada a la responsabilidad y los resultados homogéneos para todos los sectores de las ciudades; municipios con visión estratégica, capaces de superar las barreras que imponen los límites administrativos comunales y una ciudadanía empoderada, con facultad de legitimar procesos.

Desde esta perspectiva, se señalan en seguida algunas conclusiones y propuestas:

a. Gobierno concentrado y coordinado para la mega ciudad, en vez de dispersión y yuxtaposición de instituciones, agencias nacionales y municipios inviables o meramente cooptados por oligarquías locales. Se trata de un proceso en curso ya que los grandes ministerios quieren mantener sus servicios completos por naturales intereses gremiales

y corporativos, y los gobiernos no integran delegados regionales en los directorios de las empresas públicas de transporte. Además, en toda la literalidad de la ley de traspaso de competencias, se reafirma el poder rector del ministerio respectivo, lo que proyecta una doble conflictividad: primero, de los GOREs con los ministerios y, segundo, de los municipios con los dos anteriores. Esa situación cambiaría si es empoderado el Consejo de Alcaldes en los planes estratégicos y la gestión de las áreas metropolitanas, lo cual resulta, ciertamente, imprescindible a la hora de jerarquizar la inversión y mantener la continuidad de la planificación, por sobre el gobierno de turno.

Como se describió, la distancia con el nivel central, mayor densidad de redes urbanistas y las experiencias de la región del Biobío en materia de desarrollo territorial pasadas, han permitido a Concepción avanzar con mayor celeridad en estas coordinaciones y en sus planes integrales desde el año 2000.

b. Administración de servicios de calidad territorializada por distritos, con representantes en el gobierno de la ciudad, donde la ecuación es calidad y participación, ambas, sin retórica banal. En este sentido, será clave la participación de la sociedad civil (COSOC) en aras de legitimar la gestión metropolitana, los estándares de los procesos de consulta y el liderazgo político de los gobernadores electos y así generar grandes pactos sociales-empresariales como también entre los niveles de gobierno, para la adecuada gobernanza y gobernabilidad de las ciudades.

c. Sistema de relación empoderada con el gobierno central, para concordar nuevas fuentes de financiamiento y pactar programas y servicios de calidad mundial, lo que implica potestades, recursos por ley y sistema de indicadores explícitos de cumplimiento de estándares de servicios locales. Será inevitable, en el debate de ley de rentas regionales, mejorar la tributación de las urbes, ya que los sectores rurales y ciudades intermedias se opondrán con razón a la concentración de recursos en las ciudades de mayor tamaño y concentración de población.

d. Apertura en los canales de información en todos los niveles, entre Gobierno Central (Ministerios)-Gobierno Regional y Municipios. Es impresentable que la región no tenga conocimiento de las iniciativas de inversión de los sectores, y más reprochable aún es replicar este modelo de gestión entre el Gobierno Regional y el Comunal. Resulta imperioso en la futura gestión metropolitana la transparencia de la información, y asimismo construir agendas comunes multinivel y estratégicas, que prioricen las necesidades regionales en materias de ciudad, superando la imposición del nivel central.

e. Solidaridad de conocimientos, buenas prácticas y experiencias de los equipos profesionales que forman parte de las comunas de un área metropolitana. El intercambio y construcción de caminos comunes y el trabajo en red son prioritarios a la hora de generar masa crítica en torno al pensamiento metropolitano.

f. En cuanto al financiamiento de largo plazo, siguiendo otros modelos existentes, es recomendable combinar: impuestos propios, transferencia de recursos centrales por competencias traspasadas, solidaridad intermunicipal e 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.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINI, Claudio. Pobreza, desigualdad y segregación en la Región Metropolitana, *Estudios Públicos*, 2010, n°117, pp. 220-270.

BAERESWYL, Sergio. *Desafíos y perspectivas desde la ciudad comuna*. Presentación inédita. Seminario Planificación Urbana Integrada Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, diciembre, 2014.

BOISIER, Sergio. *Territorio, Estado y Sociedad: Reflexiones sobre descentralización y desarrollo regional en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Pehuén, 1990.

BORJA, Jordi. *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*. En: BORJA, Jordi. VALDES, Teresa. POZO, Hernán. MORALES, Eduardo. *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: ICI, FLACSO, CLACSO, 1987.

BRESCIANI, Luis Eduardo. *Gobernanza Metropolitana para Chile*. Presentación inédita. Seminario Gobierno Regional y Universidad de Concepción, noviembre, 2016.

BROSIO, Giorgio. JIMÉNEZ, Juan Pablo. Edits. *Decentralization and reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*. Northampton: Editorial-GIZ, 2013.

CASEN. *Resultados encuesta sobre pobreza*. Ministerio de Desarrollo Social: Gobierno de Chile, 2013. [en línea]. [Consultado 24 enero, 2015]. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/>

CASTELLS, Manuel. *La ciudad informacional. Tecnologías de la Información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* vol. 1. 2ª ed. México: Siglo XXI, 2001..

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA EL DESARROLLO URBANO (CPDU). *Informe por un Nueva Política Nacional Urbana*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2014.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (CPD). *Informe Comisión Para la Descentralización*. Santiago: Gobierno de Chile, 2014.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA MOVILIDAD (CPM). *Informe Comisión Movilidad*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2014.

CRAVACUORE, Daniel. *Descentralización y recentralización en América Latina*. Ponencia presentada en el XIX Congreso CLAD, Quito, 11-14 de enero, 2014.

CUNILL, Nuria. ¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de segunda generación. *Revista Nueva Sociedad*, vol. 160, pp. 101-117, 1999.

DOCKENDORFF, Eduardo. Metropolitización y gestión urbana: coordinación y administración de la gestión urbana intercomunal en el Gran Santiago. Material para discusión, nº 235. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 1992.

DURSTON, John. *Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile*. En: DELAMAZA, Gonzalo. CUNILL, Nuria. JOIGNANT, Alfredo (eds.), Nueva Agenda de Descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa, Santiago de Chile: RIL Editores, 2012, pp. 369-391.

FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES CEPAL, 2001.

HERNÁNDEZ, José. *La gobernanza de ciudades intermedias: los casos de Copiapó Talca y Punta Arenas*. En: MATURANA, Francisco y ROJAS, Andrés. Ciudades intermedias en Chile: territorios olvidados. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015, pp. 203-227.

HENRÍQUEZ, Cristián; ARENAS, Federico; QÜENSE, Jorge y NARANJO, Gloria. *La conurbación Rancagua-Machali: un desarrollo marcado por la influencia Macrometropolitana y la actividad minera*. En: MATURANA, Francisco y ROJAS, Andrés. Edts. Ciudades intermedias en Chile: territorios olvidados. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015, pp. 179-201.

INE. *Informe preliminar Censo 2012*. Santiago de Chile: INE, 2013.

INE. *Proyecciones de Población a la espera Censo 2017*. Santiago de Chile: INE, 2016.

MARDONES, Rodrigo. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, 2008, vol. 34, nº 102, pp. 39-60.

MARTELLI, Giorgio y VALENZUELA, Esteban. *Propuestas para la Descentralización*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, 1999.

MATURANA, Francisco y ROJAS, Andrés. *Ciudades intermedias en Chile: territorios olvidados*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015.

MERCER. *Western European Cities Top Quality of Living Rankings*. [en línea] [Consultado noviembre, 2015]. Disponible en: <https://www.mercer.com/newsroom/2016-quality-of-living-survey.html>.

MONTECINOS, Egon. Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 2005, vol. 10, nº 31, pp. 443-462.

OCDE. *Chile: prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo*. Serie Mejores Políticas París: OCED, 2015.

ORELLANA, Arturo. *Gobernabilidad de las áreas metropolitanas de Europa y América Latina: ¿respuestas democráticas o eficaces?* Ponencia presentada en las III Jornadas de Arquitectura y Urbanismo, ICUI, Barcelona, 2003.

ORELLANA, Arturo. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: La dispar relación de poder de los municipios", *EURE*, 2009, nº104, vol. 35, pp. 101-120.

ORELLANA, Arturo. *Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad*. Centro de Políticas Públicas PUC, 2013, 8, nº 63.

ORREGO, Claudio. *Institucionalidad: Representación y gestión de los Gobiernos Regionales*. Presentación inédita. Congreso Internacional

Áreas Metropolitanas. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Banco Interamericano de Desarrollo, julio, 2016.

PALMA, Eduardo. *La descentralización desde una perspectiva política*. Santiago: ILPES, 1983.

PENAGLIA, Francesco y VALENZUELA, Esteban. Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero, *Revista Mexicana de Sociología*, 2014, vol. 59, nº222, pp. 161-186.

RIMISP. *Informe sobre desigualdades territoriales*. Santiago de Chile: Rimisp, 2014.

RONDINELLI, Dennis; NELLIS, John y CHEEMA, Shabbir. *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. Washington, D.C., U.S.A: The World Bank, 1983.

ROSALES, Mario. Descentralización en América Latina y tareas del Municipalismo. *Colección Ideas*, 2011 vol. 12, nº 120, pp. 1-37

ROSALES, Mario. VALENCIA, Salvador. MARTÍNEZ, Jorge. *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*. Santiago: GOLD1 y GOLD2 DE CGLU Y FLACMA, 2012.

SABATINI, Francisco. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo 2006.

SASSEN, Saskia. Globalization or denationalization? *Review of International Political Economy*, 2003, vol. 10, nº1, p. 1-22.

SIVELIS, Peter. MARTELLI, Giorgio. VALENZUELA, Esteban. *Santiago: Municipal Decentralization in a Centralized Political System*. En: MYERS, David, y DIETZ, Henry, Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment, Boulder: Lynne Rienner, 2002, pp. 265-296.

SOJA, Edward. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell Publisher, 2000.

SUBDERE. *Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile*. Santiago de Chile: División de evaluación y cuentas públicas, SUBDERE, Ministerio del Interior, 2000.

SUBIRATS, Joan (coord.). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002.

VALDÉS, María y VALDIVIESO, Gonzalo. *Agenciamiento local de las políticas nacionales: ¿colaboración o imposición?* Documento Estudios SUBDERE, 2013.

VALENZUELA, Arturo. *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Texas: Editorial Duke University Press, 1977.

VALENZUELA, Esteban. *Rancagua: la fecundidad de un gobierno local*. Santiago de Chile: FES, 1996.

VALENZUELA, Esteban. *Alegato Histórico Regionalista*. 1ª ed. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1999.

VALENZUELA, Esteban. *Descentralización apropiada*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma, 2007.

VALENZUELA, Esteban. *Descentralización ya, conceptos, historia y agenda*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015a.

VALENZUELA, Esteban. El modelo dual-incremental de regionalización en Chile. *RIEM*, 2015b, nº11, año VI, pp. 173-194.

VALENZUELA, Esteban; PENAGLIA, Francesco y BASAURE, Lía. Acciones

colectivas territoriales en Chile, 2011-2013: de lo ambiental-reivindicativo al autonomismo regionalista. *EURE*, 2016, vol. 42, n°125, pp.225-250.

VALENZUELA Esteban y VEGA, Francisco. Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudios. *Revista Urbano*, 2006, vol. 9, n° 14, pp.12-26.

VÉLIZ, Claudio. *La tradición centralista en América Latina*. Barcelona: Ariel S.A., 1984.

VELTZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*. Madrid: Editorial Ariel, 1999.

VON BAER, Heinrich. Descentralización: La voluntad de la presidenta y la unanimidad del senado parece que no son suficientes. *Fundación Chile descentralizado* [en línea], 25 de abril de 2016. [Consultado 13 marzo 2017]. Disponible en: <http://chiledescentralizado.cl/descentralizacion-la-voluntad-de-la-presidenta-bachelet-y-la-unanimidad-del-senado-parece-que-no-son-suficientes/>

VON HALDENWANG, Christian. Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE*, 1990, vol. 16, n°50, pp. 61-77.

YUBIRÍ, Aragort. La descentralización y sus perspectivas. *Provincia*, 2004, n° 12, pp. 9-31.