

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina 123
Felipe Mesel

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina 147
Huáscar Eguino y Gilberto Chona

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional
Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)
Lucía Álvarez Enríquez 209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital 235
Paul Bromberg

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma 277
Felipe Burbano de Lara

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. 303
Luis Eduardo Bresciani L.

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) 327
Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad

Luis Eduardo Bresciani Lecannelier¹

Resumen

Para un país altamente urbano como Chile, el funcionamiento de sus ciudades es clave para el desarrollo económico y social. Esta condición es aún más crítica cuando el 40% de la población y el 48% del Producto Interno Bruto (PIB) se concentra en una sola ciudad: la Región Metropolitana de Santiago. Aunque esta área metropolitana presenta avances destacables en el mejoramiento de los estándares urbanos, las políticas sectoriales han mostrado un progresivo agotamiento en la última década, reforzando patrones de fuerte desigualdad territorial, segregación social, contaminación y crecimiento inorgánico en extensión y renovación interior. La dificultad para responder en forma integrada a estas y otras tensiones urbanas, tienen en gran parte su origen en una gobernanza fragmentada en 52 municipios, un débil gobierno regional y un gobierno central dominante y sectorial, aspecto que podría cambiar en los próximos años con la instalación de un nuevo gobierno regional metropolitano electo.

Palabras clave

Áreas Metropolitanas, Gobernanza, Desarrollo Urbano, Planificación Urbana, Reestructuración Territorial.

1 Arquitecto Pontificia Universidad Católica de Chile, Master en Diseño Urbano Harvard University, Director Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica de Chile. decio.diagonal@gmail.com

Introducción

Localizada en el extremo norte del valle central de Chile, la ciudad de Santiago no solo es su capital, concentrando el 40% de la población y el 48% del Producto Interno Bruto (PIB), sino que es también el espacio donde colisionan todas las fortalezas y debilidades del modelo de desarrollo y de gobernanza urbana chileno.

Si bien la planificación y gestión de las áreas metropolitanas no ha estado en el centro de los debates económicos y políticos de los años recientes en Chile, el llamado “estallido social” de octubre de 2019 en este país, es en parte fruto de la crisis de confianzas en la capacidad de las instituciones públicas y el mercado para resolver las nuevas demandas sociales y las desigualdades cotidianas, las cuales se expresan con mayor visibilidad y masividad en las áreas urbanas.

El 88% de la población de Chile reside en ciudades, condición que ha ayudado al acceso a oportunidades y calidad de vida para la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, aunque por décadas esta condición de urbanidad facilitó la implementación de múltiples políticas públicas, las grandes ciudades, en particular las áreas metropolitanas, han experimentado profundos cambios (De Mattos, 2011). Que transformaron su estructura territorial y funcionamiento, agudizando las tensiones ambientales, sociales y económicas, lo que ha puesto en cuestionamiento su modelo de gobernanza y planificación.

En el caso de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), dado sus siete millones de habitantes y una gobernanza fragmentada en 52 municipios con autoridades electas, un débil gobierno regional y un gobierno central dominante y sectorial, los patrones de desarrollo urbano y territorial han acentuado los desequilibrios entre sus municipios, profundizando las dificultades del Estado para responder a la metropolización y aprovechar a plenitud sus capacidades productivas. Este escenario se ha expresado en una persistente segregación socio espacial, dispersión suburbana y ocupación de los espacios rurales, intensificación de la renovación inmobiliaria de las áreas centrales, incremento de la congestión vehicular y los tiempos de viaje, o la persistencia de la contaminación del aire, por mencionar solo algunos problemas metropolitanos.

En Chile, las áreas metropolitanas dominan el desarrollo nacional, concentrando a dos tercios de la población y las mayores redes de actividad económica, cultural y social. De hecho, las principales tendencias de cambio demográfico (inmigración extranjera, envejecimiento y cambios en la composición de los hogares) y cambio productivo (emprendimiento, expansión de servicios, innovación) se concentran en las áreas metropolitanas, experimentando un cambio en escala y velocidad mayor al de otras ciudades. De aquí la relevancia de poner las políticas metropolitanas al centro de las agendas nacionales, pues del éxito de ellas no solo depende la calidad de vida de millones de personas, sino que también depende el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la democracia.

Del Chile Urbano al Chile Metropolitano

Chile puede ser considerado como uno de los países más urbanos del mundo y Latinoamérica, solo superado en la región por Uruguay y Argentina². Entre los censos de 1992 y 2017, la población urbana de Chile pasó de 11,1 a 15,4 millones de habitantes. Aunque las ciudades chilenas ocupan cerca del 0,3% del territorio nacional, concentran el 88% de la población y son responsables por más de 75% del PIB nacional.

Como en otros países de la región, la transformación urbana se inicia con la intensificación de los procesos de migración campo-ciudad de los años '40 y '50, como efecto de las desigualdades entre el campo empobrecido y la ciudad industrializada del período de sustitución de importaciones chileno. Este proceso se inicia en la década de los años '30³, cuando la población urbana supera a la población rural, dando inicio al proceso de concentración de la población nacional en las principales ciudades.

Entre los años 1930 y 1970, las tres principales ciudades de Chile, Santiago, Valparaíso y Concepción, pasaron de tener el 27% de la pobla-

2 La población urbana de Argentina alcanza el 92% (INDEC, 2020) y la de Uruguay el 94% (INE, 2020).

3 X Censo Nacional de Población de Chile, Noviembre. (DGE,1930).

ción nacional a concentrar el 47%⁴. Esta característica se consolida con el modelo industrial-desarrollista que impulsó la creación de centros industriales en las principales ciudades, pero solo a partir del modelo de libre mercado introducido por la dictadura militar entre 1973 y 1989, se daría forma a los actuales procesos de metropolización.

Si bien las tasas de crecimiento demográfico son considerablemente más bajas que las experimentadas durante el proceso de migración campo-ciudad, esta condición metropolitana se ha visto marcada por una acelerada transición desde una economía basada en la exportación de materias primas, hacia una economía donde las actividades de servicios dominan más del 66% del PIB, lo que hace que las ciudades sean responsables de cerca del 87%⁵ del PIB, si consideramos además la concentración de las actividades industriales, de la construcción y de infraestructuras urbanas. En este escenario, las conurbaciones y áreas metropolitanas⁶ de Chile dominan el desarrollo nacional, experimentando un cambio en la escala y velocidad mayor a las ciudades medias y pequeñas.

Tabla 1. Población por tipos de ciudades

	Población 2017	% Población País	Tasa anual crecimiento 2002-2017
Población Chile	17.574.003		1,0%
Región Metropolitana de Santiago	7.112.808	40,5%	1,1%
Capitales Regionales*	5.122.779	29,1%	1,6%
Ciudades menores	3.188.947	18,1%	0,5%
Áreas Rurales	2.149.469	12,2%	0,4%

* Sin considerar a Santiago, Chile tiene 15 capitales regionales, las que en su mayoría están constituidas por áreas urbanas cercanas a los 250.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia en base al XIX Censo Nacional (INE, 2017).

4 En el Censo Nacional de 1930 las tres principales ciudades de Chile sumaban 1.175.250 habitantes y en 1970 habían incrementado su población en 4 veces, sumando cerca de 4.160.000 habitantes. (DGE, 1930)

5 PIB por actividad económica 2019, Boletín Estadístico Banco Central de Chile, febrero 2020.

6 Desde 2018, la Ley N°21.074 en su artículo 104 bis permite a las conurbaciones intercomunales mayores 250.000 habitantes ser reconocidas como áreas metropolitanas.

De la ciudad compacta a la región metropolitana dispersa

La RMS es la única región de Chile creada a partir de su condición urbana y metropolitana (1976). Previamente, existía la Provincia de Santiago (1826) y el Departamento de Santiago (1833) como su cabecera urbana, al que se sumarían otros cuatro departamentos a partir de 1937⁷. Su condición intercomunal se ratificaría con la división en 23 comunas realizada en el Departamento de Santiago en 1927, lo que se expandirá gradualmente hasta llegar a la actual fragmentación en 52 comunas en 1981, transformando a la RMS en la región con mayor cantidad de comunas del país.

Desde un punto de vista demográfico, aunque la tasa de crecimiento de la población de la RMS ha disminuido significativamente en las últimas décadas en comparación con otras grandes ciudades de Chile⁸, las proyecciones de población para el año 2021 se acercan a los 7,4 millones de habitantes (Censo INE, 2017) y goza de una absoluta primacía urbana a nivel nacional. Si bien la primacía urbana es un fenómeno que se remonta al siglo XIX, el caso de Santiago destaca por su peso nacional, el cual se ha incrementado desde tener solo 670.000 habitantes, 16% de la población nacional, en 1930, a concentrar el 40% de la población nacional, con uno de los mayores niveles de primacía en el mundo.

Aunque el área urbanizada no supera los 840 km², la RMS tiene una superficie administrativa de 15.400 km², de los cuales cerca del 78% son cordones montañosos con diferentes grados de protección y un 22% está constituido por un valle intensamente intervenido por actividades agrícolas, industriales, de servicios, logística y asentamientos humanos, totalizando un área de actividades interconectadas que supera los 3.400 km². Es por ello que, aunque el área urbanizada de Santiago no supera el 6%

7 Al Departamento de Santiago se le sumaron los Departamentos de San Bernardo (1937), Talagante (1940), Puente Alto (1958) y Presidente Aguirre Cerda (1963), configurando los inicios de una estructura intercomunal.

8 Entre 2002 y 2017, la RMS creció en población un promedio de 1,1% anual, tasa cercana al promedio nacional, pero inferior al promedio de crecimiento de las capitales regionales, las cuales que han crecido en promedio sobre el 1,6% anual, con algunas conurbaciones regionales creciendo a tasas promedio anuales que triplican las tasa de Santiago, como los casos de La Serena-Coquimbo y Puerto Montt-Puerto Varas, que crecieron entre 2002 y 2017 a tasa anuales promedio del 2,7% y 3,8% respectivamente.

de la región, su área urbana funcional⁹ o *hinterland* abarca una extensa y policéntrica zona de actividades económicas, núcleos urbanos y suburbios residenciales rurales.

La historia de este proceso de metropolización se inicia en la década de 1930. Contrario a los procesos experimentados por la ciudad hasta principios del siglo XX, como la densificación, concentración de las elites en el centro histórico y tugarización de algunas periferias, desde la década de 1930 la ciudad de Santiago comenzó a experimentar un fuerte proceso de expansión urbana. Este cambio de tendencia, como en otras ciudades de la región, fue impulsado por las crisis económicas que intensificaron la migración de sectores vulnerables desde el campo a las ciudades, las políticas estatales de industrialización que hicieron necesario programas masivos de vivienda obrera, y la fuga de las clases altas desde el centro histórico hacia los nuevos suburbios de la zona oriente de la ciudad. Todo ello reforzado por una creciente expansión de las clases medias, el acceso al automóvil y la sistemática localización de barrios obreros y asentamientos informales en los nuevos corredores industriales y las periferias del sur, poniente y norte de la ciudad. Durante la década de 1950 y 1960 este proceso de expansión urbana se vio atenuado con una mayor presencia y liderazgo del Estado en la gestión del desarrollo urbano, mediante nuevas y masivas políticas de vivienda pública y de urbanización de asentamientos informales, planificación y construcción de infraestructuras de transporte a escala metropolitana, y planes de remodelación de los centros urbanos¹⁰.

Sin embargo, este renovado rol del Estado en la planificación metropolitana tendría un abrupto término con el golpe militar de 1973, dando paso a un proceso de liberalización de mercado, debilitamiento del rol del Estado, escasa inversión en infraestructura, erradicación ma-

9 En base a las definiciones de la OCDE en Chile se ha establecido como Área Urbana Funcional al sistema de núcleos urbanos densamente poblados que superen los 15 habitantes/ hectárea y más del 50% de los empleos se localicen dentro de sus propios límites, y el *hinterland* compuesto por territorios donde a lo menos un 15% de sus habitantes realicen viajes diarios de trabajo hacia los núcleos urbanos principales. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile, "Propuestas para implementar un Sistema de Planificación Urbana Integrada", Santiago, 2018.

10 En 1953, en el Ministerio de Obras Públicas se crean la Corporación de la Vivienda (CORVI) y la Dirección de Planeamiento. En 1965 se crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y sus corporaciones de desarrollo.

siva de “campamentos” o asentamientos populares¹¹ hacia las periferias (Hidalgo, 2005), acceso subsidiado a viviendas de mercado, liberalización del transporte colectivo y la derogación tácita de la planificación urbana, mediante políticas agresivas de liberalización del uso del suelo¹². Las políticas urbanas neoliberales del período de la dictadura chilena tuvieron un efecto dramático en la segregación socio espacial de Santiago, debido a la expulsión de los segmentos populares desde las comunas de clase alta y media hacia las periferias del sur y poniente de la ciudad, e incrementaron la expansión urbana, con promedios de 3.000 hectáreas de nueva urbanización por año, triplicando las tasas de crecimiento de décadas pasadas.

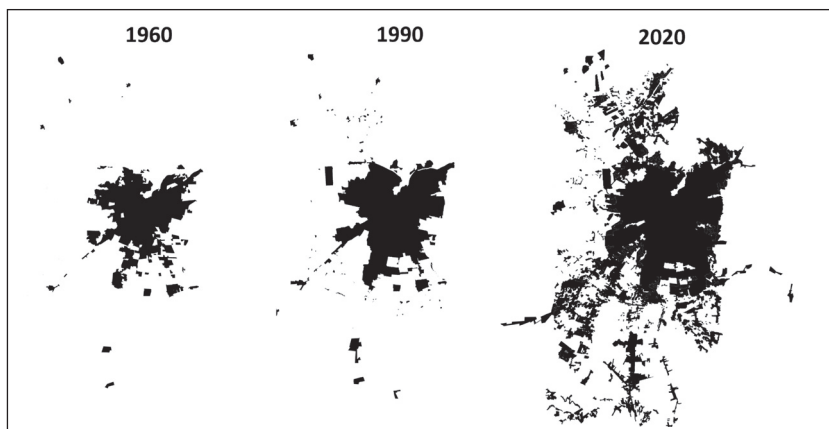
Con el retorno a la democracia en 1990, los gobiernos democráticos restablecieron la planificación metropolitana¹³ y la urgencia de responder a las demandas sociales acumuladas en dictadura, incrementando el gasto fiscal en vivienda, infraestructura, transporte público y equipamiento. Sin embargo, estas mismas urgencias, sumado a un marco institucional y económico orientado hacia una mayor participación del sector privado y un impulso al crecimiento económico, reforzaron los procesos de urbanización en extensión, la construcción masiva y segregada de vivienda social en las periferias y el desarrollo de nuevos subcentros metropolitanos orientados al consumo. Entre 1990 y 2002 la expansión urbana residencial y la descentralización de los servicios se mantendrían constantes, solo ralentizadas por la crisis económica de 1998. El censo de población y vivienda de 2002 ratificaría estas tendencias de crecimiento de las periferias de clases altas y medias hacia las comunas de la zona oriente, de los segmentos vulnerables hacia los sectores sur, poniente y norte, y de un sostenido desdoblamiento de las comunas centrales.

11 Entre 1979 y 1985 se erradicaron cerca de 29.000 hogares en Santiago. Hidalgo, Rodrigo (2005).

12 El Decreto N° 420 de 1979 modifica el Plan Regular Intercomunal de Santiago (PRIS), triplicando el área urbana de la ciudad desde las cerca de 38.000 hectáreas a 100.000 hectáreas. A ellos se suma que en 1980 de aprueba para todo Chile el Decreto Ley N°3516 que permite subdividir libremente terrenos rurales en parcelas o lotes de 5.000 m², para usos productivos, agrícolas o residenciales.

13 En 1994 el PRIS es reemplazado por el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), el cual deroga muchas de las ampliaciones de los límites del área urbanizable de 1979, reduciendo las 100.000 hectáreas a 60.000 hectáreas urbanas.

Figura 1. RMS Áreas Urbanizadas 1960-2020



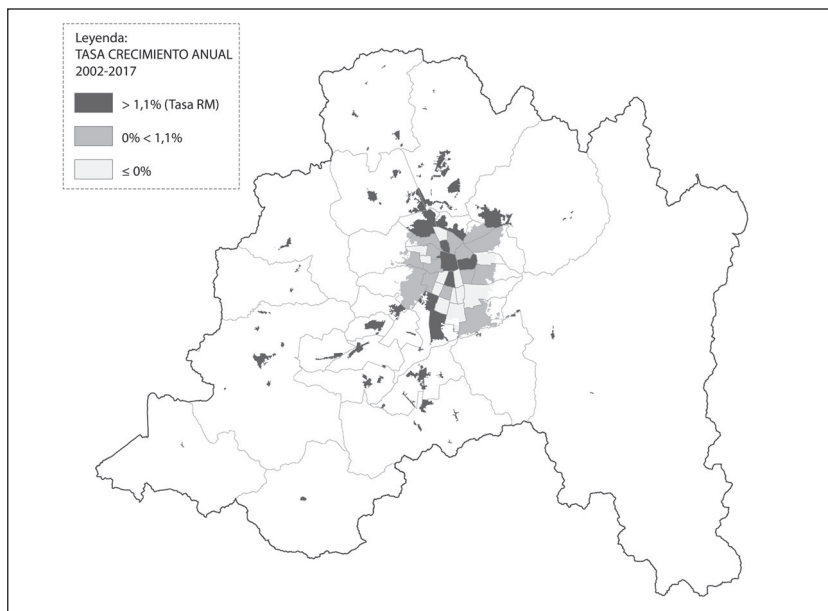
Fuente: Elaboración propia en base a fotos aéreas de áreas urbanizadas.

En el año 2002 se comienzan a experimentar algunos cambios a estas tendencias. De forma simultánea a los procesos de expansión y dispersión territorial generados por las políticas de vivienda subsidiada, la expansión del sistema de autopistas y el desarrollo periférico de actividades industriales y de logística, la ciudad empieza a experimentar fuertes transformaciones interiores. Estas transformaciones interiores se caracterizan por un proceso de intensa renovación y densificación en altura en las comunas centrales de la ciudad¹⁴. En parte, estos cambios fueron el resultado del sostenido incremento de los precios del suelo, del aumento de los tiempos de viaje entre las periferias y los centros de trabajo, y algunas políticas de incentivo a la renovación inmobiliaria, lo que forzó al incremento de densidades residenciales y la demanda de segmentos sociales medios por zonas centrales. En los últimos quince años, las tendencias de crecimiento demográfico de las comunas centrales han pasado de perder población a ser las que más crecen en población y viviendas, modificando el paisaje metropolitano. El período intercensal 2002-2017 muestra que no obstante las comunas

14 En 2002 la construcción de viviendas unifamiliares y viviendas en altura presentaban cifras similares. A partir de ese año, la construcción de vivienda en altura se intensifica hasta representar cerca del 80% de la oferta.

periféricas crecieron en cerca de 700.000 habitantes, las comunas centrales aumentaron en más de 282.000 habitantes, con tasas intercensales como la de la comuna de Santiago que superan el 4,8% anual, triplicando las tasas de muchas de las comunas periféricas (CENSO INE, 2017). Un dato ejemplificador de este cambio se presenta en el mercado de viviendas, donde la construcción de edificaciones en altura ha constituido el 75% de la oferta de viviendas durante la última década.

Figura 2. RMS -Crecimiento de población por comunas



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2017 (INE, 2017).

Esta nueva condición de dispersión y concentración simultánea de nuevas centralidades periféricas e interiores, tiene también su origen en la mayor autonomía de las empresas y los segmentos socioeconómicos medios y altos para tomar decisiones de localización, el acceso masivo a tecnologías de la información, la expansión del sistema de autopistas urbanas y del ferrocarril metropolitano, además del acceso generalizado a servicios

privatizados. Esta transformación generó, que en tan solo tres décadas, la ciudad de Santiago pase de ser un área urbana caracterizada por un modelo de conurbación de actividades planificadas por el Estado, a una ciudad altamente segregada socialmente, compuesta por múltiples centros de comercio y servicios, nuevos núcleos urbanos, centros logísticos e industriales dispersos, y sectores agroindustriales, conectados por redes regionales e interregionales de transporte.

De esta manera, la RMS asume patrones de desarrollo similares a otras áreas metropolitanas en contextos de modernización capitalista (De Mattos, 2011), donde contrario a las deseconomías de escala propias de muchas grandes metrópolis, la transición hacia una economía altamente terciaria se ha visto favorecida por las ventajas competitivas del nuevo contexto metropolitano. Esta tendencia ha generado que actividades como el comercio, transporte, servicios financieros y empresariales, representen más del 80% del PIB regional, impulsando la atracción de las grandes empresas nacionales y transnacionales, de las cuales el 72% del total nacional se localiza en la RMS, incluyendo también a las empresas asociadas a los sectores exportadores de materias primas (Banco Central de Chile, 2012).

Esta es la causa de que la RMS concentre el 48% del PIB nacional y que su crecimiento sea a tasas promedio cercanas al 4% anual, lo que sumado al incremento del PIB per cápita nacional (PPP) por sobre el 6% anual entre 1990 y 2019¹⁵, haya reforzado su primacía económica y su transformación territorial. Esta concentración es en parte causa y efecto, de los estándares de inversión pública en infraestructura, la mayor oferta inmobiliaria, la amplia oferta de servicios, la localización de las principales universidades y la constante atracción de capital humano.

Dada estas tendencias, aunque es probable que la población de la RMS no supere los 8 millones de habitantes en las próximas décadas, su condición de primacía nacional seguirá presionando las tendencias de cambio territorial, caracterizadas por mercados de suelo y patrones de localización que profundizan la segregación social, la dispersión de acti-

15 El GDP per cápita (PPP) de Chile en 2019 era de US\$27.002. (World Bank, World Development Indicators, 2020).

vidades, la densificación y renovación inmobiliaria de las zonas interiores y la concentración de centros de servicios y consumo en todo el territorio metropolitano.

De esta forma, la RMS es el territorio donde se han expresado históricamente las principales tensiones del desarrollo nacional, su sistema de gobernanza o los modelos económicos imperantes en cada etapa. Es por ello, que aunque no se proyecten en las próximas décadas fuertes procesos de crecimientos de la población, son las transformaciones económicas, el crecimiento de los ingresos per cápita¹⁶, el peso del 48% en el PIB nacional¹⁷, sumado a las mayores demandas sociales por equidad en el acceso a calidad de vida urbana, lo que seguirán incrementando las transformaciones metropolitanas y sus tensiones.

Del centralismo a la gobernanza fragmentada

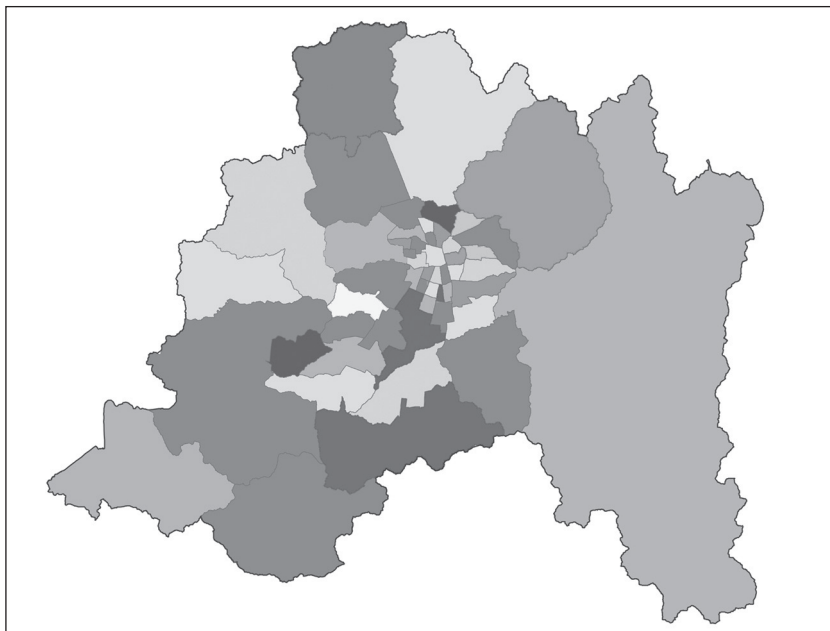
La RMS se encuentra en un punto expectante en su estructura de gobernanza territorial. A lo largo de toda su historia, esta ciudad ha sido gestionada por el gobierno nacional mediante la designación de Intendentes y el predominio de las acciones de los ministerios sectoriales¹⁸. Aunque desde 1891 en Chile existen las comunas, con un alto grado de autonomía de los municipios respecto al poder ejecutivo, la condición de centralismo ha dominado en el caso de la RMS, debido a una alta división administrativa en 52 municipios y las debilitadas competencias de estos respecto a las materias centrales de la gestión metropolitana.

16 Se estima que al 2025 los sectores socioeconómicos de ingresos medios-altos podrían representar cerca del 46% de la población de Santiago (GORE, 2012) y el ingreso per cápita (PPA) estaría cercano a los US\$25.000

17 El PIB de Santiago se estima en cerca de US \$115.000 millones.

18 Cerca del 80% de las decisiones en inversión en infraestructura, transporte, vivienda y servicios son realizadas por los ministerios sectoriales del gobierno nacional.

Figura 3. 52 Comunas de la Región Metropolitana de Santiago.



Fuente: Elaboración propia.

A la fragmentación comunal se suma una forma de gobierno regional, que como sostiene la OCDE (2012) “*genera cierta opacidad en términos de responsabilidad y rendición de cuentas*”, debido a la conducción por parte de un Intendente designado por el Presidente de la República, cuyo mandato lo obliga a representar las políticas del gobierno central en la región y facilitar la coordinación de representantes regionales de los ministerios sectoriales, denominados Secretarios Regionales Ministeriales. Esta condición de dependencia política y centralismo, se ve agravada por la limitada disponibilidad de recursos para la inversión pública de decisión regional, que no supera el 3% en la RMS (GRMS, 2012).

Estas son algunas de las razones de las expectativas de cambio que se han producido a partir de mayo del 2021. Por primera vez en su historia, todas las regiones de Chile eligieron democráticamente un Gobernador Regional,

reemplazando a la figura del Intendente Regional designado. Esta nueva autoridad estará a cargo de la administración de la región y la gestión de su desarrollo social, económico y territorial, coordinando y supervisando a todos los servicios públicos dependientes del Gobierno Regional.

Este cambio institucional, no solo significa una mayor autonomía política para las regiones, sino que debido a la misma reforma legal¹⁹ que la hizo posible, daría inicio a un proceso de transferencia de competencias y recursos desde el nivel nacional a los gobiernos regionales (GORE), que entre otras materias permitiría a las regiones establecer nuevos estatutos de administración para las áreas metropolitanas.

Previo a esta reforma, el sistema de gobernanza territorial chileno ha mantenido una larga tradición centralista, donde las decisiones son tomadas mayoritariamente por el gobierno nacional y sus entidades desconcentradas a nivel regional. Aunque este sistema se estructura en base a tres niveles diferenciados de gobierno: nacional, regional y comunal, las 16 regiones chilenas y sus áreas urbanas intercomunales, son gestionadas en gran medida por las políticas implementadas desde los ministerios sectoriales, como ocurre con las políticas de planificación urbana, vivienda, infraestructuras, transporte, salud, educación o medio ambiente. Un claro ejemplo es que cerca del 88% de la inversión pública en el territorio es realizada por el gobierno nacional, lo que hace de Chile uno de los países más centralizados (OCDE, 2018).

En el caso de la RMS, este escenario de centralismo se ve agravado por su peso en el desarrollo nacional y por la condición de sede del gobierno nacional, donde el poder presidencial y ministerial tienden a superponerse por completo sobre los liderazgos regionales y locales. Esta superposición de niveles de gobernanza tiene su mayor expresión en la fragmentación de intervenciones sectoriales, las cuales son gestionadas en base a potestades, mecanismos y fondos sectoriales independientes, con escasas obligaciones de coordinación entre políticas públicas. De esta manera, las políticas de vivienda, infraestructuras, transportes o usos del suelo, han sido usualmente administradas desde órganos centralizados y fragmentados, lo que ha

19 Ley N°21.074 de “Fortalecimiento de la regionalización del país”, febrero de 2018.

generado externalidades negativas y permanentes ineficiencias en los logros de los objetivos metropolitanos.

Esta debilidad institucional se grafica con claridad en dos políticas públicas catalogadas usualmente como exitosas en Chile: vivienda e infraestructura. Durante la década de los años '90, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desarrolló en Santiago y en otras grandes ciudades, un proceso de construcción masiva de barrios de vivienda social, por lo general en zonas periféricas de bajo valor del suelo. Pero la falta de inversiones en infraestructuras, equipamientos sociales y áreas verdes a cargo de otros entes públicos, agudizó los procesos de segregación social y desigualdad territorial. Asimismo, en décadas recientes, la fuerte inversión en la extensión de autopistas y líneas del ferrocarril metropolitano (METRO), ha mejorado el acceso masivo a conectividad metropolitana, pero las barreras para coordinar esta inversión pública con la planificación de los usos del suelo y la vivienda, o la insuficiencia de los mecanismos tributario aplicados al suelo, ha dificultado la implementación de procesos de renovación urbana con mayores niveles de integración social, transfiriendo estas mejoras en conectividad al incremento de precios de los bienes raíces.

A este escenario de fragmentación institucional, impulsado por programas sectoriales superpuestos y descoordinados, sin mecanismos efectivos de consulta y aprobación subnacional, se suma la fragmentación municipal. Aunque las principales políticas metropolitanas son administradas por el gobierno nacional, los municipios y sus alcaldes electos, son responsables por aspectos centrales de la planificación urbana, como la regulación de los usos del suelo, la gestión de los residuos, la mantención de los espacios públicos e infraestructuras, y los servicios sociales primarios.

El resultado de lo anterior es una estructura de gobernanza metropolitana que dificulta la implementación de políticas urbanas efectivas y sostenibles. Por ello, existe un amplio consenso entre actores públicos y privados, respecto a que esta fragmentación administrativa e institucional es una de las causas fundamentales de la incapacidad de resolver los efectos negativos del crecimiento urbano y transformar la escala metropolitana en fuente de productividad nacional y calidad de vida.

Luces y sombras del desarrollo metropolitano de Santiago

Por su condición de primacía urbana y tamaño, en la RMS se expresan de manera masiva, y a veces dramática, los avances y las principales deudas de las políticas urbanas y territoriales chilenas. Se mezclan los avances asociados al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la expansión de las políticas sociales y de inversión pública en infraestructura, con la agudización de los impactos ambientales del crecimiento metropolitano y las desigualdades en el acceso a bienes públicos y calidad de vida entre comunas y barrios.

Desde una mirada que reconoce los logros, durante las tres últimas décadas las políticas urbanas nacionales han permitido la construcción masiva de viviendas para todos los segmentos sociales, reduciendo el déficit cuantitativo de viviendas en Santiago desde cerca del 20% de los hogares a cerca del 10% (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019). De igual manera, los avances en la provisión de infraestructuras básicas muestran niveles casi generales de cobertura de urbanización, agua potable, tratamiento de aguas servidas, electricidad, disposición de residuos o equipamientos de salud y educación.

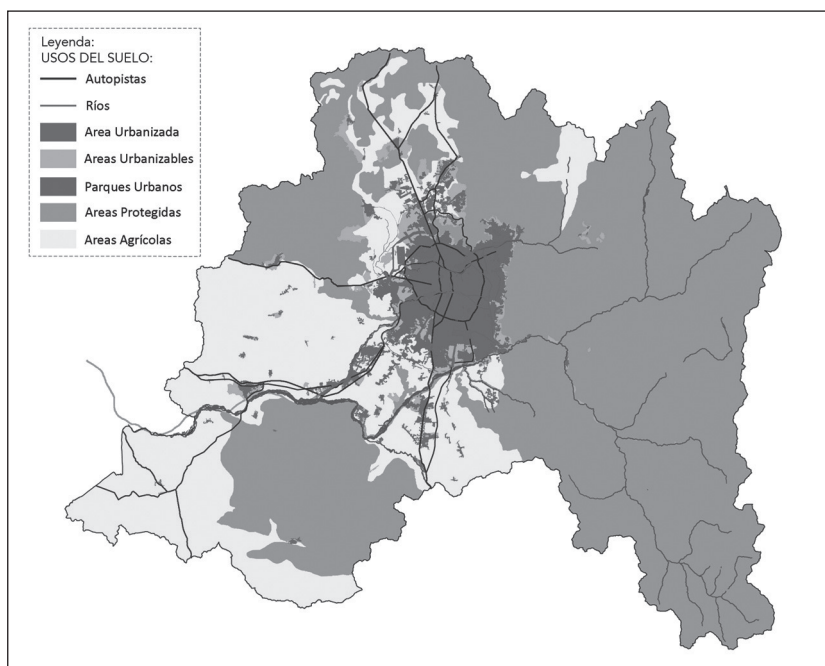
Estos altos niveles de dotación de servicios, aunque hoy están sometidos a críticas de los usuarios respecto a la calidad del servicio y las tarifas, también se han expresado en las inversiones en infraestructuras de transporte metropolitano. Desde 1990 a la fecha, METRO ha expandido sus líneas de 27 a 140 km; existe un sistema de transporte público subsidiado que integra al régimen tarifario al METRO y a una red de más 6.500 buses; y en materia de transporte motorizado, la región expandió de 40 km a una red de más de 440 km de autopistas concesionadas. Estos avances no solo se han traducido en un sistemático mejoramiento de los estándares de conectividad urbana, sino que han expandido también las capacidades productivas del área metropolitana, en particular las asociadas a su rol logístico en relación a los dos principales puertos de Chile, Valparaíso y San Antonio, ambos a 100 km de Santiago.

Desde un punto de vista de la planificación metropolitana de los usos del suelo, con la salvedad del período de la dictadura militar, la RMS tiene una

historia de 60 años de ordenamiento territorial, el cual ha servido de bases para coordinar al menos espacialmente el desarrollo de la ciudad. El primer plan metropolitano de Santiago fue aprobado en 1960 (Plan Regulador Intercomunal de Santiago, 1960), cuando la ciudad tenía 2 millones de habitantes y ocupaba cerca de 22.000 hectáreas en 17 comunas. Este plan asumió las tendencias emergentes de ciudades policéntricas de los años '50, instalando una visión regional del crecimiento metropolitano y el ordenamiento de los territorios rurales, superando a los limitados planes municipales. Y sería la base legal que por décadas ha regulado aspectos como: los límites del suelo urbanizable, el sistema metropolitano de áreas verdes, los corredores industriales y el trazado de las autopistas metropolitanas y carreteras regionales.

En 1994, el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), reforzaría una visión regional del ordenamiento territorial, con una estricta

Figura 4. PRMS-Plan Regulador Metropolitano de Santiago



Fuente: elaboración propia en base planos PRMS.

regulación de la zonificación de las áreas urbanas, productivas, rurales y ambientalmente protegidas. Como una forma de modernizar los mecanismos tradicionales de zonificación y superar sus limitaciones, a partir de 1997 se crean nuevas regulaciones que imponen estándares urbanísticos y ambientales a los nuevos desarrollos inmobiliarios y productivos, elevando los condicionamientos a los permisos para la urbanización en extensión, lo que en parte ha reducido las tendencias de suburbanización de décadas previas. La visión regional del desarrollo metropolitano se terminaría de materializar en 2006, cuando se aprueba la ampliación del PRMS a la totalidad de la Región Metropolitana.

Como se ha sostenido anteriormente, estos logros también están ensombrecidos por deudas y tensiones no resueltas, que han transformado a la RMS en el territorio donde se evidencian con mayor crudeza las desigualdades del desarrollo. En 2017, el Intendente de la RMS, Claudio Orrego, hoy gobernador electo, sostenía que

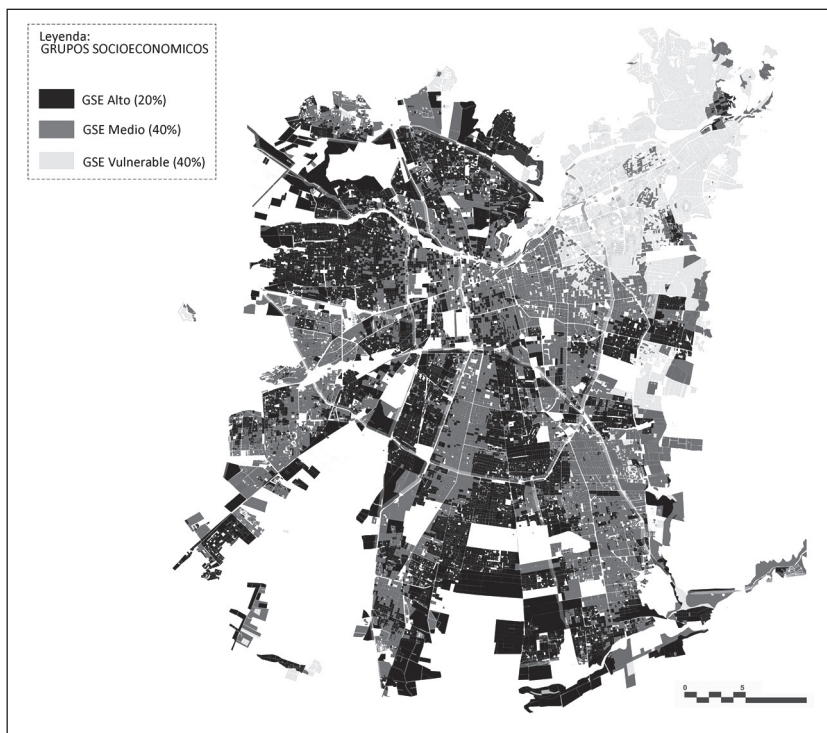
[...] si bien la mayor parte de sus habitantes considera que la región está progresando y que presenta una serie de beneficios en términos de accesibilidad a servicios, oportunidades laborales y conectividad, también reconocen la existencia de problemáticas que afectan en forma relevante su diario vivir en aspectos como seguridad, transporte y contaminación, donde la desigualdad social constituye un factor transversal a todas estas tensiones. (Santiago Resilente, 2017).

Según informes de la OCDE (2012), Santiago es el área metropolitana de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos y más altos niveles de segregación social. Estas cifras se traducen en un paisaje metropolitano de desigualdad en el acceso a bienes públicos, la localización de las viviendas, la calidad en la educación y la oferta de servicios y equipamientos, entre otros aspectos.

Este paisaje de desigualdad se expresa en una ciudad que ha crecido simultáneamente en altura y extensión a lo largo de corredores segregados de grupos sociales altos, medios y vulnerables. Bajo esta lógica, el 20% más rico de la población se ha concentrado en solo cuatro comunas del cono de alta renta oriente, donde se concentra además una parte

importante del empleo terciario, servicios y calidad de bienes públicos. Por otra parte, el 40% de la población correspondiente a los segmentos medios, se ha consolidado fuera de las zonas de altos ingresos a lo largo de los principales corredores de METRO, en comunas periféricas y en nuevas zonas de renovación en altura en las comunas centrales. A su vez, los grupos sociales vulnerables han sido aislados en los sectores con menor dotación y calidad de equipamientos, espacios públicos, servicios sociales, acceso a sistemas de transporte masivos, centros de comercio y servicios. Esta tendencia de segregación solo ha visto mitigada por la expansión de segmentos de ingresos medios hacia comunas vulnerables, impulsando nuevas tendencias de mezcla social en comunas periféricas y centrales.

Figura 5. Segregación social y localización de Grupos Socioeconómicos (GSE)



Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2002.

Otra de las desigualdades persistentes en la RMS radica en los patrones de transporte y viajes. Como una de las consecuencias de las tendencias de terciarización de la economía metropolitana, la segregación social, la desigualdad en el financiamiento municipal y la alta privatización de los servicios, el centro de la ciudad se ha concentrado y desplazado hacia el cono oriente de alta renta. Esta centralidad metropolitana centro-oriente, en las comunas de Santiago, Providencia y Las Condes, a lo largo de la línea 1 del Metro, que cruza la ciudad de poniente a oriente, atrae más del 40% de los viajes en hora punta de la mañana. Muchos de estos desplazamientos provienen de comunas vulnerables de la zona sur y poniente de la ciudad, con tiempos de viaje en transporte público que superan los 120 minutos, configurando otro patrón de desigualdad en el acceso a calidad de vida y oportunidades.

Figura 6. Viajes en Transporte Público, punta mañana



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Origen y Destino 2012, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Aunque el incremento de la cantidad de viajes por hogar ha crecido un 60% en 20 años, la ciudad de Santiago ha logrado al menos evitar que esta tendencia se traduzca en mayores índices de congestión y exclusión mediante una constante inversión en transporte público. Sin embargo, el incremento de los ingresos per cápita, el crecimiento urbano y una insu-

ficiente desconcentración de los centros de empleos, ha llevado a que los viajes en automóvil hayan crecido desde una participación modal de 21% en 2001 a 26% en 2012, con un sistemático deterioro de los viajes en transporte público, que han visto en el mismo periodo bajar su participación desde 34% a 26% del total de viajes (EOD, 2012).

Otra deuda endémica de la RMS son sus altos niveles de contaminación atmosférica, debido a los efectos de la escala metropolitana, el crecimiento de los viajes motorizados, la baja cobertura vegetal de la región y la mala ventilación del valle. Si bien los avances en la reducción de los indicadores de contaminación del aire han sido sustanciales en las últimas décadas, pasando de cerca de 80 días al año con niveles altos de contaminación a menos de 20 días, este problema se ha mantenido como una de las prioridades ambientales y de calidad de vida de los habitantes de la RMS. El principal instrumento de coordinación de políticas públicas y regulación de las fuentes de emisión de contaminantes es el “Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana” (PPDA), el cual desde 1996 ha declarado a la RMS como “Zona Saturada” de partículas en polvo en suspensión, ozono y monóxido de carbono. Este plan y sus sucesivas actualizaciones han permitido establecer exigencias a las diversas fuentes contaminantes, con normas cada día más exigentes, lo cual ha reducido los niveles de contaminación de material particulado fino en un 65% entre 1989 y 2011. Pero, no obstante los avances en este ámbito, al igual que otros problemas metropolitanos, la contaminación del aire no tiene un impacto uniforme, concentrándose por factores geográficos en las comunas más vulnerables, agravando las condiciones de segregación social y desigualdad.

Hacia una nueva gobernanza metropolitana

Pese a que en las últimas tres décadas Chile ha multiplicado por seis su PIB per cápita (PPP), reducido la pobreza desde un 40% a menos de un 10% de la población y ampliado sustancialmente el acceso a bienes y servicios públicos; el sostenido crecimiento de las áreas metropolitanas ha generado profundas tensiones y desigualdades que debilitan los avances sociales, im-

ponen barreras al crecimiento económico equitativo, y afectan seriamente la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Es evidente que frente a problemas endémicos de la RMS, como la segregación social, la desigualdad en el acceso a bienes públicos y empleos, o la contaminación; las políticas urbanas y la institucionalidad pública vigente no siempre han podido dar respuestas satisfactorias. Aunque los principales instrumentos y mecanismos públicos le ha permitido a la RMS manejar parcialmente las demandas por infraestructura, vivienda, saneamiento, transporte o mejoramiento ambiental, se ha instalado un amplio consenso respecto a la urgencia de introducir reformas legales, institucionales y de gobernanza que permitan una mayor integración, consistencia y efectividad de las políticas de planificación y gestión de las ciudades, en particular de las áreas metropolitanas.

Existe un amplio consenso en las políticas urbanas y territoriales que se requieren para superar los problemas metropolitanos y potenciar las ventajas comparativas de la RMS a nivel nacional y global: planificación integrada entre el transporte, la infraestructura y los usos de suelo; focalización de la inversión en equipamientos e infraestructuras públicas en las zonas más segregadas y desiguales; coordinación entre la ampliación de la red de transporte público metropolitano y el fomento de los modos no motorizados; regeneración de centros y barrios interiores con viviendas de integración social; gestión metropolitana de manejo de residuos sólidos, agua y suelo; y una fuerte inversión en expandir el sistema de áreas verdes y parques metropolitanos, por mencionar algunas políticas claves.

Por otro lado, se ha vuelto evidente que para implementar estas políticas y otras de carácter territorial, se requiere de mecanismos más poderosos de integración y coordinación de políticas metropolitanas, hoy fragmentadas institucionalmente. La experiencia ha demostrado que esto no es posible con una institucionalidad centralizada y sectorial como la vigente en Chile, es por ello que una gobernanza urbana descentralizada y participativa es una condición fundamental para enfrentar los desafíos y el nuevo rol que el siglo XXI impone a las ciudades. Como sostiene la Intendencia de Región Metropolitana de Santiago

[...] a diferencia de las grandes ciudades del mundo, Santiago no cuenta aún con una autoridad metropolitana democráticamente elegida. Tampoco cuenta con autoridades técnicas metropolitanas de planeamiento, transporte o seguridad, funciones que se distribuyen a nivel local o nacional, lo que dificulta la coordinación e implementación de políticas o programas a escala metropolitana (Santiago Resiliente, 2017).

En esta línea, las áreas metropolitanas chilenas y particularmente la RMS, requiere con urgencia de una estructura de gobernanza propia o “gobierno metropolitano”, con todas las potestades y recursos para gestionar el territorio, garantizar la cooperación entre municipios y crear las condiciones para la activa participación de los ciudadanos, renovando las confianzas en las instituciones públicas y la democracia.

Hoy esto es posible pues, a partir de la aprobación de la Ley N°21.078²⁰ en febrero de 2018 y de las elecciones de gobernadores regionales realizadas en mayo de 2021, las regiones y las áreas metropolitanas tendrán por primera vez una autoridad unipersonal electa por a lo menos cuatro años, dispondrán de un nuevo esquema de gobierno regional o metropolitano con unidades a cargo de la planificación, gestión e inversión en el territorio, y podrán dar inicio a un proceso de transferencias de potestades y recursos desde los ministerios nacionales, de forma de configurar una institucionalidad con reales capacidades de gobernar las ciudades y metrópolis.

Si estos consensos políticos en torno a la descentralización política, administrativa y fiscal se consolidan, este nuevo marco institucional permitiría al gobierno de la RMS implementar una visión integrada que oriente las acciones públicas y privadas, para dar respuesta efectiva a las demandas por una metrópolis más justa y sostenible. Esta visión metropolitana en parte se ha comenzado a construir a partir de la propuesta de “Estrategia de Resiliencia, Región Metropolitana de Santiago 2017” (Santiago Resiliente, 2017), la cual plantea una agenda integral de desarrollo al 2041, fecha en que la ciudad cumple 500 años desde su fundación. Esta agenda, junto con cooperar para construir una nueva institucionalidad metropolitana,

20 Ley N°21.078 sobre “transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano”, 15 de febrero de 2018.

articula en el tiempo 75 planes, programas y proyectos en los ámbitos de la Movilidad, el Medio Ambiente, la Seguridad, la Gestión de Riesgos, el Desarrollo Económico y Competitividad, y la Equidad Social. Esta visión, junto a la elección directa del nuevo Gobernador Regional y la necesidad de actualizar la Estrategia Regional de Desarrollo de la RMS, podría ser el primer paso hacia la implementación de una agenda que comience a revertir las tensiones y desigualdades experimentadas por Santiago.

Bibliografía

- Banco Central de Chile (2012). “Memoria Anual 2012”. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/memoria-anual-2012-4>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2017). *Propuestas para implementar un sistema de planificación urbana integrada*. Santiago de Chile: CNDU.
- De Mattos, C. (2011). “Santiago de Chile, de ciudad región a región urbana”. En *Lima-Santiago, reestructuración y cambio metropolitano*, De Mattos, C; Ludeña, W. y Fuentes, L. (eds) . Colección Estudios Urbanos UC.
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Región Metropolitana de Santiago*. Santiago de Chile.
- Hidalgo, Rodrigo (2005). “La vivienda social en Chile, y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX”. *Revista Eure* , Vol. XXXI, N° 939: 108-112, agosto. Santiago: Instituto de Geografía, P. Universidad de Chile/Centro de Investigaciones Diego Barrios Arana.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) (2002). “Censo de Población y Vivienda 2002”. Disponible en: <https://www.ine.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2002/sintesis-censal-2002.pdf>
- (2017). “Censo de Población y Vivienda 2017”, Chile. Disponible en: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>

- Intendencia Región Metropolitana de Santiago (2017). *Santiago Humano y Resiliente: Estrategia de Resiliencia, Región Metropolitana de Santiago*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019) “Encuesta CASEN: factor de ajuste de los ingresos, 1990-2017”. *Evolución de la pobreza 1990-2017. ¿Cómo ha cambiado Chile?* Anexo 5: 85. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf
- Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile (2012). “Encuesta Origen y Destino del Gran Santiago, EOD 2012”, Santiago de Chile
- Organization for Economic and Co-Operation – OECD (2017). “Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura”. Ediciones OCDE, París.
- Organization for Economic and Co-Operation – OECD. (2012). “National Urban Policy Reviews: the case of Chile”. Ediciones OCDE, París.
- Secretaría Regional Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (2013). “Plan Regulador Metropolitano de Santiago”, Santiago de Chile.
- World Bank (2020) “World Development Indicators, The World Bank Group.