



# Institucionalidad para la Integración Social Urbana

**CRISTÓBAL TELLO ESCOBAR**

Abogado, MS in Development Studies London School of Economics.  
Miembro de la Red Espacio Público

## Resumen Ejecutivo

La mayoría de las ciudades en Chile “presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad” (MINVU, 2013b).

Estos altos niveles de segregación son causa de la política habitacional impulsada desde los noventa, que privilegió la masiva construcción de viviendas sociales en suelos baratos ubicados en la periferia de las ciudades, pero también son consecuencia de la fragmentación institucional que existe en el Estado chileno, en el que impera una lógica centralista y sectorial de la política pública en el ámbito urbano que impide construir una perspectiva integrada del desarrollo de la ciudad.

Esta fragmentación institucional impide coordinar la implementación de la política sectorial de vivienda, equipamiento, espacio público y transportes, entre otras, en un mismo territorio, obstaculizando el mejoramiento de los barrios y sectores de la ciudad con mayores niveles de segregación social.

Este estudio persigue analizar las principales causas de la fragmentación institucional de la política pública urbana en Chile y evaluar las alternativas para mejorar su integración a fin de construir ciudades más integradas socialmente.

### Fragmentación institucional de la política pública urbana

La fragmentación institucional de la política pública urbana se manifiesta tanto en el ámbito de la planificación territorial, como de la inversión pública en la ciudad. En Chile los diversos instrumentos de planificación territorial son desarrollados en forma sectorial, principalmente por el nivel central o sus órganos desconcentrados, con bajos niveles de participación de los demás ministerios y de los niveles regional y local y con escasa coordinación y complementariedad con la planificación realizada por los otros sectores.

Una situación similar ocurre con la inversión pública en la ciudad, en donde la lógica sectorial de los diferentes ministerios y entidades públicas y las deficiencias en coordinación entre ellos hacen extremadamente complejo lograr coherencia y sinergias entre las distintas políticas y actores involucrados en el ámbito urbano. En el caso de las situaciones de mayor segregación urbana, esta falta de complementariedad y coordinación de la inversión pública constituye un obstáculo para la construcción de territorios inclusivos.

### **Alternativas para construir una política pública urbana integrada**

Una alternativa para superar la fragmentación institucional del Estado, en el ámbito de la ciudad, es lograr una mejor coordinación del sector público. Las experiencias exitosas de coordinación se basan en un fuerte liderazgo del nivel central. Sin embargo, en el caso de las ciudades, resulta difícil para el nivel central coordinar la implementación de la política pública en territorios diversos con particularidades y complejidades propias. Los graves casos de segregación social existentes evidencian las falencias que el Estado tiene para coordinar sus políticas en los territorios urbanos.

Una segunda alternativa, que han seguido numerosos países, es el establecimiento de una autoridad metropolitana en base a un modelo intermunicipal o supramunicipal. Sin embargo, la debilidad del asociativismo municipal en Chile y la escasa viabilidad política que tiene en el corto plazo el establecimiento de una autoridad supramunicipal en Chile, impiden el establecimiento de este tipo de institucionalidad en un horizonte cercano.

### **Fortalecimiento de las competencias del gobierno regional en el desarrollo de la ciudad**

Dado que actualmente no existe viabilidad política para establecer una autoridad metropolitana en las principales ciudades de Chile, una opción intermedia, en el corto plazo, para abordar la fragmentación institucional de la política pública urbana y desarrollar políticas integradas que reduzcan los niveles de segregación social, es el fortalecimiento de las competencias del gobierno regional en este ámbito.

El traspaso de las competencias necesarias al gobierno regional, para concentrar en éste las funciones de planificación territorial y de articulación de parte de la inversión pública en la ciudad, podría permitir integrar la política pública de desarrollo urbano.

Se propone traspasar al gobierno regional las competencias necesarias para elaborar en forma integrada los principales instrumentos de planificación territorial a nivel urbano, focalizar la inversión sectorial en la ciudad, diseñar y ejecutar proyectos de integración social y administrar parques urbanos.

Mediante el mecanismo propuesto podrán traspasarse, gradualmente y en forma diferenciada, las competencias que cada región requiera y de acuerdo a las capacidades de cada gobierno regional.

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Fragmentación Institucional de la Política Pública Urbana.....</b>	<b>7</b>
2.1	Fragmentación de la planificación urbana.....	7
2.2	Inversión pública fragmentada en la ciudad.....	12
<b>3</b>	<b>¿Cómo construir una política pública urbana integrada?.....</b>	<b>15</b>
3.1	Mejorar la coordinación gubernamental.....	16
3.2	Establecimiento de una autoridad metropolitana.....	19
<b>4</b>	<b>Fortalecimiento de las Competencias del Gobierno Regional en el Desarrollo de la Ciudad.....</b>	<b>25</b>
4.1	Integrar la planificación territorial en el nivel regional.....	29
4.2	Focalización regional de la inversión sectorial.....	33
4.3	Diseño regional de proyectos de integración social.....	35
4.4	Traspaso del SERVIU al gobierno regional.....	37
4.5	Servicio regional de parques urbanos.....	38
4.6	Transferencia gradual de competencias.....	39
<b>5</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>40</b>

# 1 Introducción

La mayoría de las ciudades en Chile “presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad” (MINVU, 2013b).

La política habitacional en las últimas tres décadas ha sido vista como una de las principales agravantes de la segregación espacial urbana en Chile, al privilegiar la masiva construcción de vivienda social en suelos de menor valor ubicados en la periferia de las ciudades (Tokman, 2006 y Petermann, 2006). Si bien esta estrategia de la política pública permitió disminuir el déficit habitacional, al descuidar la localización de las viviendas generó en estos sectores “concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos” (MINVU, 2013b).

La segregación social urbana no puede entenderse sólo como una consecuencia de la política habitacional, sino que necesariamente debe analizarse en relación a las demás políticas sectoriales que impactan en el ámbito urbano. La concentración de viviendas sociales en áreas de la ciudad en que no ha existido inversión pública en vialidad, transporte, espacios públicos, equipamiento, áreas verdes e infraestructura urbana ha empeorado la calidad de vida de sus habitantes.

Como la OECD lo ha señalado, la falta de una perspectiva integrada del desarrollo urbano en Chile, ha exacerbado la segregación socio-espacial, contribuyendo a formar “guetos” con patrones de exclusión social (OECD, 2013). La lógica sectorial de la política pública, basada en un diseño departamentalizado de cada ministerio en su respectivo ámbito de acción, fue útil para solucionar los principales déficit existentes en el país (vivienda, educación, salud, áreas verdes, etc.), pero se ha transformado en un obstáculo para abordar problemas sociales más complejos como la segregación social.

Los altos niveles de segregación urbana no son sólo producto de políticas sectoriales inadecuadas, sino que también son consecuencia de las incoherencias e inconsistencias existentes al momento de implementarlas en el ámbito de la ciudad (OECD, 2013).

La institucionalidad actual impide integrar las políticas elaboradas desde cada ámbito de la política pública en una visión común del territorio que permita generar sinergias entre

las diversas inversiones públicas y programas que se despliegan en un mismo ámbito territorial. Como lo señala la OECD (2013), existe en Chile una fragmentación institucional en el nivel central del Estado, producto de la acción de los ministerios dentro de su área de *expertise*, sin coordinación de sus políticas e intervenciones con los otros ministerios con competencias en el mismo espacio urbano y sin consultar las necesidades de los niveles sub-nacionales (regional y comunal).

En este contexto, la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano ha propuesto que “nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento” (MINVU, 2013b).

Para construir ciudades inclusivas se requiere mejorar los instrumentos de planificación territorial y perfeccionar las políticas sectoriales en materia de vivienda, uso del suelo, vialidad y transporte público.

Sin embargo, aún cuando existan mejoras en las políticas sectoriales, la construcción de ciudades inclusivas no será posible si no se resuelve la fragmentación institucional que existe en el Estado chileno en el ámbito del desarrollo urbano. En la medida que siga imperando una lógica centralista y sectorial de la política pública en el ámbito urbano, será imposible construir una perspectiva integrada del desarrollo que permita resolver los graves casos de segregación social existentes y la construcción de ciudades más integradas e inclusivas. La fragmentación institucional existente impide coordinar la implementación de la política sectorial de vivienda, equipamiento, espacio público, transportes, entre otras, en un mismo territorio, obstaculizando el mejoramiento de los barrios y sectores de la ciudad con mayores niveles de segregación social.

Este trabajo se propone analizar las principales causas de la fragmentación institucional de la política pública urbana en Chile y sus implicancias para lograr construir ciudades más integradas socialmente.

Posteriormente, se analizan las posibles alternativas para integrar la política pública urbana, en base a mejorar la coordinación interinstitucional o mediante el establecimiento de una autoridad metropolitana. Finalmente, en la última parte, se elabora una propuesta

para integrar la política pública urbana en base al traspaso de competencias al gobierno regional que le permitan integrar la planificación territorial y articular la inversión pública en la ciudad, desarrollando proyectos que aborden los casos más graves de segregación social.

## **2 Fragmentación Institucional de la Política Pública Urbana**

### **2.1 Fragmentación de la planificación urbana**

La fragmentación institucional de la política pública urbana se manifiesta desde la etapa de planificación territorial. En Chile los diversos instrumentos de planificación territorial son desarrollados en forma sectorial, principalmente por el nivel central o sus órganos desconcentrados, con bajos niveles de participación de los demás ministerios y de los niveles regional y local y con escasa coordinación y complementariedad con la planificación realizada por los otros sectores.

Los instrumentos de planificación territorial son claves para la integración social, dado que determinan el uso del suelo y las principales inversiones públicas en la ciudad. Si no existe una visión común del territorio plasmada en estos instrumentos y si la integración social no constituye una prioridad en la planificación territorial será difícil construir una ciudad integrada socialmente, que garantice el acceso de todos sus habitantes a los bienes públicos urbanos. Por otra parte, sin una planificación integrada y coherente, será dificultoso revertir los casos más graves de segregación social y prevenir que se vuelvan a repetir en el futuro.

En el Cuadro 1 se presentan los principales instrumentos de planificación territorial elaborados en los ámbitos de infraestructura urbana, transporte, desarrollo urbano y desarrollo territorial.

**Cuadro 1: Principales instrumentos de planificación territorial**

Ámbito	Nivel Nacional	Nivel Regional	Nivel Subregional	Nivel Comunal
Infraestructura	Plan Director de Infraestructura <i>Dirección de Planeamiento MOP</i>	Plan Regional de Infraestructura <i>SEREMI MOP</i>	Planes Especiales <i>Servicios involucrados o Dirección de Planeamiento MOP</i>	
Transporte	Política Nacional de Transportes <i>MTT</i>		Plan Estratégico Ciudad Modelo <i>MTT</i>	
			Planes Maestros de Transporte Urbano <i>SECTRA</i>	
Desarrollo Urbano	Política Nacional de Desarrollo Urbano  <i>MINVU</i>	Plan Regional de Desarrollo Urbano  <i>SEREMI MINVU (Aprueba CORE)</i>	Plan Regulador Intercomunal / Metropolitano  <i>SEREMI MINVU (Aprueba CORE)</i>	Plan Regulador Comunal / Plan Seccional / Límite Urbano  <i>Municipalidad</i>
		Plan Regional de Ordenamiento Territorial <i>SUBDERE</i>		Plan Urbano Estratégico  <i>SEREMI MINVU</i>
Desarrollo Territorial		Estrategia Desarrollo Regional Intendente <i>(Aprueba CORE)</i>		Plan de Desarrollo Comunal <i>Municipalidad</i>

Fuente: Elaboración propia

En el ámbito de infraestructura, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) elabora el Plan de Infraestructura a nivel nacional, regional y de zonas especiales. Este instrumento de planificación, entre otros aspectos, incluye infraestructura de conectividad vial urbana, edificación pública y patrimonial e infraestructura pública concesionada, ámbitos estratégicos para el desarrollo de las ciudades chilenas. Es elaborado por el MOP y debe “disponer del respaldo político” de autoridades nacionales y regionales (MOP, 2011).

Sin embargo, durante su elaboración no se establecen mecanismos que aseguren una adecuada coordinación con las demás reparticiones públicas. Los instrumentos de planificación territorial de los otros sectores sólo “debe(n) tenerse presente” al momento de la elaboración del Plan de Infraestructura (MOP, 2011), pero no son vinculantes para su elaboración.

En el ámbito de transporte, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) está actualmente elaborando la Política Nacional de Transportes (MTT, 2013), en base al trabajo de un Comité integrado por autoridades ministeriales y expertos académicos. No



se describen mecanismos que contemplen la participación de los demás sectores ni de los niveles subnacionales en su elaboración ni que aseguren su coordinación con la planificación territorial de los demás sectores. A nivel de ciudades, desde 2010, el MTT impulsa la elaboración del Plan Estratégico Ciudad Modelo, en desarrollo en 8 ciudades del país, los que buscan generar una reflexión estratégica integral, desarrollar una cartera de proyectos de transporte y desarrollo urbano coherentes y gatillar procesos de transformación de largo plazo en la ciudad. A su vez, la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA) elabora los Planes Maestros de Transportes para las principales ciudades del país. Este proceso incluye la participación del Gobierno Regional correspondiente y de los diversos sectores públicos involucrados a nivel central y regional.

En materia de planificación urbana, el MINVU ha propuesto una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbana, pendiente de ser publicada por parte del Presidente de la República. En esta política se establece la integración social como uno de sus objetivos centrales, proponiéndose lograr que las ciudades sean “lugares inclusivos, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos sus habitantes, respetando sus particularidades y su libertad de elección” (MINVU 2013b). Esta política fue elaborada por una Comisión Asesora integrada por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, parlamentarios y expertos externos, pero sin participación de representantes de los niveles subnacionales.

A nivel regional, la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) del MINVU elabora el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el que debe ser aprobado por el Consejo Regional (CORE). Si bien este plan debe establecer los lineamientos que deben seguirse en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial de menor jerarquía, en la práctica se trata de instrumento de limitada aplicación real. De hecho, a la fecha, sólo cuatro regiones tienen vigente este plan (MINVU, 2013a). Un proyecto de ley en actual tramitación (Boletín 7963-06, que recoge en este ámbito una propuesta de ley realizada en 2008 y que no avanzó en su tramitación – Boletín 5872-06) propone reemplazar el Plan Regional de Desarrollo Urbano por un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el que ya no sería elaborado por la SEREMI MINVU, sino que por el Gobierno Regional. De acuerdo a SUBDERE, el PROT “busca consensuar un instrumento que

permita espacializar la Estrategia de Desarrollo Regional y las políticas públicas, tanto nacionales como regionales, y que oriente y promueva las actividades públicas y privadas en la región” (SUBDERE, 2011).

El Plan Regulador Intercomunal regula el uso del suelo de áreas rurales y urbanas de diversas comunas que se integran en una unidad urbana (en el caso de unidades con más de 500.000 habitantes corresponde elaborar un Plan Regulador Metropolitano). Este plan es elaborado por la SEREMI del MINVU, con consulta a los municipios y algunas entidades públicas, y es aprobado por el Consejo Regional.

A nivel comunal, la municipalidad elabora y aprueba, previo informe de la SEREMI del MINVU, el Plan Regulador Comunal, que regula el desarrollo físico de la comuna. Los planes seccionales también son elaborados por el municipio, pero requieren de la aprobación de la SEREMI del MINVU. En el caso del establecimiento del límite urbano, de escasa aplicación en la actualidad, el procedimiento es el mismo que el del Plan Regulador Comunal, pero se requiere además del informe del Ministerio de Agricultura. Estos instrumentos deben someterse a lo que disponga el Plan Regulador Intercomunal/Metropolitano.

A partir del terremoto del 27 de febrero de 2010, el MINVU ha impulsado la elaboración de planes maestros en diversas ciudades del país, hoy denominados Planes Urbanos Estratégicos (PUE). Estos planes “tienen como objetivo principal provocar procesos de transformación urbana en diversas localidades, para lo cual se genera una reflexión estratégica de la ciudad y se define una cartera de proyectos consistente con esa visión estratégica” (MINVU, 2012). La metodología de elaboración de estos planes contempla la participación ciudadana y la realización de mesas técnicas. Sin embargo, en relación a los otros planes sectoriales, regionales o locales sobre el mismo territorio, sólo se exige “la revisión de antecedentes e información base disponible por localidad” (PNUD, 2012). La focalización de estos planes maestros, en algunos casos, coincide con casos de alta segregación urbana, permitiendo a través de esta reflexión estratégica proponer una cartera de proyectos que apunte a generar una mayor integración social.

Finalmente, en el ámbito del desarrollo territorial existen dos instrumentos de planificación.

El primero, a nivel regional, es la Estrategia de Desarrollo Regional, la que persigue orientar y gestionar el desarrollo de la región en armonía con las políticas y planes regionales. Este instrumento es elaborado por el Intendente, con participación de los sectores, y aprobado por el Consejo Regional. Se trata de un instrumento de carácter orientador y que no contempla “un mecanismo efectivo para garantizar que los lineamientos de la (Estrategia) se plasmen en los demás instrumentos regulatorios sectoriales” (FerradaNehme, 2011).

A nivel comunal, el Plan de Desarrollo Comunal, elaborado por la municipalidad, busca orientar y gestionar el desarrollo de la comuna. Este plan no es vinculante para las demás planificaciones sectoriales que inciden en el mismo territorio comunal.

Las modalidades de elaboración de los principales instrumentos de planificación territorial, de desarrollo territorial y planificación de la inversión pública en el ámbito urbano, evidencian que éstos son desarrollados en forma sectorial, con escasa integración entre ellos, sin una visión común de las necesidades y desafíos de cada territorio y sin la existencia de mecanismos efectivos que aseguren la vinculación o dependencia entre los diversos instrumentos.

Si bien en algunos casos, los instrumentos analizados contemplan instancia de participación de los diversos sectores públicos, del gobierno regional y del municipio, no incluyen procedimientos efectivos para asegurar una real coordinación entre ellos. Predomina más bien la visión y autonomía sectorial, regional o comunal de la entidad encargada de su elaboración.

Por otra parte, aún cuando la mayoría de los instrumentos analizados establecen la necesidad de tener presente los demás instrumentos de planificación, elaborados por otras entidades públicas, no incluyen mecanismos de vinculación o sujeción entre ellos (la excepción más clara en este ámbito, la constituye la sujeción del Plan Regulador Comunal al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano).

De acuerdo a la OECD (2013), los actuales instrumentos de planificación urbana son insuficientes para generar una coherencia de la política urbana, produciendo que los principales ministerios involucrados a menudo desarrollen estrategias descoordinadas u opuestas entre ellos. Esta falta de coherencia seguirá impactando negativamente en la

integración social de la ciudad dado que no garantiza una coordinación e integración de la regulación y la inversión pública en el ámbito urbano.

La fragmentación de la planificación urbana constituye un obstáculo para la construcción de la ciudad inclusiva que propone la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. En la medida que no se resuelva, será difícil coordinar la acción pública en pos de revertir los casos más graves de segregación social urbana existentes en la actualidad y de prevenir que en el futuro se vuelvan a construir “guetos” sociales en nuestras ciudades.

## **2.2 Inversión pública fragmentada en la ciudad**

La inversión pública en la ciudad se realiza fundamentalmente a través de los planes y programas sectoriales, el Fondo de Desarrollo Regional y la inversión municipal. Si bien se han realizado esfuerzos de coordinación entre los distintos niveles del estado, en la práctica existe escasa coordinación entre la inversión sectorial, regional y municipal dirigida al mismo territorio.

La lógica sectorial de los diferentes ministerios y entidades públicas y las deficiencias en coordinación entre ellos hacen extremadamente complejo lograr coherencia y sinergias entre las distintas políticas y actores involucrados en el ámbito urbano (OECD, 2013). Esta falta de coherencia de la inversión pública sectorial, al igual que en el caso de la planificación urbana, dificulta la integración social en la ciudad. La inexistencia de una visión común del territorio impide coordinar la inversión pública en pos de la construcción de una ciudad inclusiva y dificulta la solución de los casos de mayor segregación social en la actualidad.

Al analizar once programas gubernamentales de inversión pública en el ámbito urbano (detallados en el Cuadro 2), desarrollados por tres ministerios distintos, se constata un claro predominio del nivel central en el diseño, focalización y asignación de los recursos, sin que exista en la mayoría de los casos una coordinación con la planificación territorial existente.

**Cuadro 2: Programas de inversión pública en la ciudad**

Ámbito	Plan o Programa	Dependencia	Focalización	Postulación	Aprobación	Coordinación con planificación
Vialidad	Pavimentos participativos	MINVU	CORE en base propuesta SEREMI MINVU	Particulares	SEREMI MINVU	No Indica
	Vialidad urbana	MINVU		SEREMI MINVU	MINVU	Coordinación con planificación transporte
Espacios Públicos	Espacios Públicos	MINVU		Municipal	SEREMI MINVU - SERVIU	Coordinación con planificación urbana
	Mejoramiento de Condominios Sociales	MINVU		Particulares	SEREMI MINVU - SERVIU	No Indica
	Inversión Desarrollo de las Ciudades	SUBDERE	SUBDERE	Municipal	SUBDERE	Coordinación con planificación urbana
	Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU)	SUBDERE	GORE / SUBDERE	Municipal	SUBDERE	No Indica
	Barrio en Paz	Subsecretaría Prevención del Delito	Subsecretaría Prevención del Delito		Subsecretaría Prevención del Delito	No Indica
Intervención integral territorial	Proyectos Urbanos Integrales	MINVU	MINVU		MINVU	No Indica
	Plan Urbano Estratégico	MINVU	MINVU		MINVU	No Indica
	Recuperación de Barrios	MINVU	MINVU		MINVU	No Indica
	Recuperación de Condominios Sociales, Segunda Oportunidad	MINVU	MINVU		MINVU	No Indica

Fuente: Elaboración propia

Los programas analizados, en su mayoría, son focalizados territorialmente desde el nivel central. Sólo en dos de estos programas participa el Gobierno Regional en su focalización. En la generación de la demanda, cinco de estos programas contemplan mecanismos de postulación abiertos a particulares o a municipalidades; en el resto, la demanda es generada por el propio nivel central o sus órganos desconcentrados.

En relación a la coordinación entre la inversión pública en el ámbito urbano y la planificación territorial, sólo dos de los programas analizados (Espacios Públicos del

MINVU e Inversión Desarrollo de las Ciudades de SUBDERE) exigen un grado de coordinación del proyecto con la planificación territorial existente. Finalmente, en todos los programas analizados la aprobación de las inversiones es realizada por el nivel central o sus órganos desconcentrados.

La falta de coordinación de la inversión pública en la ciudad agrava la fragmentación de la planificación urbana antes analizada. Si los distintos instrumentos de planificación territorial no tienen una visión común entre ellos, ello se ve agravado por el hecho que tampoco se logra una coordinación de la planificación con la inversión sectorial en la ciudad, aumentando el nivel de fragmentación de la política pública urbana.

Dado que cada área sectorial tiene sus propios objetivos y criterios de priorización, el mecanismo excesivamente centralista de asignación de los recursos no garantiza que se integren las distintas inversiones sectoriales. Por otra parte, la falta de protagonismo del nivel regional y comunal impiden que se aporte desde los niveles subnacionales una visión común que integre la prioridades de cada programa sectorial generando sinergias entre ellos.

Si la política pública sectorial no logra coordinarse adecuadamente, será difícil focalizar la inversión pública necesaria para revertir los casos más graves de segregación social existentes, los que requieren no sólo de una inversión pública significativa en vivienda, espacio público, transporte, etc., sino que esa inversión se haga de forma coordinada y coherente, de manera de generar mayor integración social. De mantenerse una inversión pública fragmentada será altamente probable que las áreas urbanas con mayor nivel de segregación social en la actualidad mantengan esa situación en el futuro.

Un avance en este sentido lo constituyen los últimos cuatro programas analizados, todos del MINVU, que proponen una intervención integral del territorio. Estos programas se basan en la generación de una cartera diversa de proyectos que permita generar sinergias y complementariedad entre las distintas inversiones públicas. Se trata de enfoques innovadores que apuntan a superar las deficiencias constatadas anteriormente.

Sin embargo, atenta contra sus objetivos el hecho de ser impulsados desde un ministerio, principalmente a nivel central o vía sus órganos desconcentrados, sin los mecanismos que

garanticen una adecuada participación y coordinación con los niveles subnacionales y las demás entidades sectoriales.

### 3                    **¿Cómo construir una política pública urbana integrada?**

La fragmentación institucional de la política pública en el ámbito urbano no sólo es un problema en Chile, sino que afecta a muchas grandes ciudades en el mundo. El crecimiento de las ciudades ha generado “difíciles problemas de coordinación entre jurisdicciones, en cuanto a la provisión de servicios y a la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos” (Rojas, 2005).

Estos problemas se agravan en el caso de las áreas metropolitanas en donde el hecho que un mismo territorio funcional esté “bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales conduce a un creciente desajuste entre el ámbito de competencia de los órganos electos y el ámbito territorial afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios” (Rojas, 2005).

De acuerdo a Lefevre (2005), la fragmentación institucional produciría segregación social principalmente por la autonomía y autogestión de las entidades públicas en el ejercicio de sus responsabilidades y funciones en un mismo territorio, sin existir incentivos ni mecanismos para coordinar ni complementar sus acciones. Es por ello que la OECD (2001) planteó que los actuales arreglos institucionales y financieros de las áreas metropolitanas son inadecuados y obsoletos para abordar sus actuales y futuras necesidades y que se requiere de una nueva respuesta gubernamental que fortalezca la capacidad de planificación estratégica y la flexibilidad en el nivel metropolitano.

Existen básicamente dos estrategias para abordar la fragmentación institucional de la política pública en la ciudad. Una primera alternativa, es establecer mecanismos e incentivos para **mejorar la coordinación** entre las diversas reparticiones públicas que participan en el diseño e implementación de la política pública. Una segunda alternativa la constituye la posibilidad de **establecer una institucionalidad ad-hoc para el**

**gobierno de la ciudad** que integre y coordine la política sectorial dirigida al ámbito urbano.

### **3.1 Mejorar la coordinación gubernamental**

La fragmentación institucional de la política pública urbana podría solucionarse mediante una mejor coordinación del Estado a nivel central y con los niveles subnacionales. Sin embargo, coordinar la acción de un Estado estructurado en entidades especializadas independientes es un desafío complejo. Como lo señala Peters (1998), la búsqueda de la coordinación y horizontalidad intergubernamental constituye el “Santo Grial” de los que ejercen el gobierno, dado que los problemas de coordinación son endémicos de toda gran organización o colectivo de organizaciones.

Los problemas de coordinación intergubernamental pueden generar políticas públicas que persiguen fines contradictorios, adoptan metas internamente inconsistentes, operan horizontes de tiempo incompatibles, usan instrumentos que generan efectos contrarios en diferentes sectores, tienen posiciones encontradas respecto al uso de ciertos instrumentos, desarrollan actividades conjuntas de manera desincronizada, siguen secuenciamientos ineficientes y hasta contraproducentes y/o son abandonadas o modificadas ante un simple cambio de la autoridad responsable (CEPAL, 2004).

Varios países han implementado diversas estrategias dirigidas a mejorar la coordinación intergubernamental. El factor crítico para lograr una mejor coordinación intergubernamental está relacionado con el rol de liderazgo que desempeñe el nivel central durante el proceso de coordinación interdepartamental (Bavkis y Juillet, 2004). Por ejemplo, la experiencia de Nueva Zelanda evidencia que la participación de los líderes seniors en el proceso de coordinación es clave para su éxito, requiriendo invertir tiempo significativo y energía para modelar y dar soporte a esta forma de trabajo (State Services Commission, 2008).

Resulta razonable entonces, que en Chile las propuestas para mejorar la coordinación al interior del Poder Ejecutivo se haya centrado en el fortalecimiento del centro de gobierno, a nivel central, para efectos de desarrollar mecanismos de coordinación de un aparato público de gran envergadura y complejidad, de manera de asegurar que cada unidad de la



organización estatal cumpla sus funciones en forma efectiva y de acuerdo a los objetivos estratégicos previamente establecidos (Aninat y Rivera, 2009).

La articulación de la coordinación de la política pública desde el nivel central puede ser efectiva en términos de diseño de la política pública y de monitoreo de su cumplimiento, pero resulta menos efectivo a la hora de planificar y coordinar la inversión en el territorio subnacional. Una efectiva coordinación desde el nivel central puede mejorar la integración de la política pública en su etapa de diseño, pero difícilmente tendrá la misma efectividad al intentar coordinar su implementación en territorios diversos con particularidades y complejidades propias. El nivel central enfrenta mayores costos de transacción al implementar la política pública en los niveles subnacionales que el nivel regional o local, por lo que el establecimiento de mecanismos de coordinación en el nivel subnacional presenta mayores oportunidades para lograr aumentar la eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas en los diversos territorios.

Por otra parte, el desafío de la coordinación se dificulta al abordar problemas complejos como la segregación social. Cuando los destinatarios de la política pública son los individuos o las familias, son ellos mismos los que en la práctica coordinan los diversos programas sectoriales al acudir a las distintas “ventanillas” del Estado. Sin embargo, cuando el destinatario de la política pública es un territorio, es el Estado el que necesariamente debe coordinarse para lograr la sincronía, consistencia, secuenciamiento y sinergia entre sus diversas acciones sectoriales. Los graves casos de segregación social existentes en la mayoría de las ciudades en Chile son un claro ejemplo de las limitaciones que la institucionalidad pública actual tiene al momento de coordinar su gestión ante problemas complejos.

En el caso de la política pública urbana y, en especial, en el caso de la segregación social, la coordinación intergubernamental deberá producirse en el nivel más cercano al territorio de manera de lograr conformar una visión común del territorio que de coherencia y coordine la implementación de las políticas sectoriales, por lo que se reducen las posibilidades de coordinación desde el nivel central. Si ya es difícil coordinar a los ministerios en el nivel central, mayor dificultad existirá en la coordinación de sus órganos desconcentrados en la región (secretarías regionales ministeriales y direcciones regionales de servicios públicos), los que por su escasa autonomía y alta dependencia del nivel

central aumentarán la complejidad de la coordinación entre ellos, el gobierno regional y las municipalidades.

En Chile se ha utilizado la figura de un coordinador en terreno de la intervención estatal dirigida a un territorio. En 2007, con ocasión del terremoto que afectó a la Región de Antofagasta, se designó a una “autoridad en campaña” para que ejerciera las tareas necesarias para “la ejecución de una adecuada y racional coordinación, control y supervisión para la remisión y pronta entrega de los elementos de socorro” desde el nivel central (Decreto 1201, de fecha 19 de noviembre de 2007, del Ministerio del Interior).

Posteriormente, en 2011, en el contexto del proceso de reconstrucción de la zona centro-sur afectada por el terremoto del 27 de febrero de 2010, se designó un “Delegado Presidencial para Aldeas de Emergencia y Campamentos” para “que preste asesoría en el cumplimiento del objetivo de erradicar los campamentos” y para “la coordinación de las políticas y acción de los diversos ministerios y demás órganos administrativos involucrados” (Decreto 657 de fecha 4 de agosto de 2011, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública). Las atribuciones de este Delegado Presidencial abarcaron la proposición y promoción de medidas, al diseño e implementación de medidas, la promoción de instancias de diálogo y participación y la asesoría en las etapas de monitoreo y evaluación. Este decreto establece que los órganos de la administración del Estado y sus funcionarios “deberán prestar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, la colaboración que el Delegado Presidencial les requiera”.

Sin perjuicio de los logros alcanzados por la autoridad en campaña y el delegado presidencial, resulta evidente la limitación que este tipo de designaciones tiene al momento de coordinar la política pública y la acción estatal dirigida a un territorio determinado. Sus facultades se reducen a la posibilidad de coordinar otras entidades públicas, pero careciendo de las facultades para hacer obligatoria y efectiva esa coordinación. Si bien estos delegados pueden ser efectivos en la coordinación de acciones concretas, especialmente en períodos de crisis, no cuentan con las atribuciones para exigir a los órganos sectoriales coordinar efectivamente sus planes y programas, dado que no es posible asignarle vía decreto las atribuciones para impartir instrucciones vinculantes para los diversos ministerios.

En función de lo anterior, es razonable analizar la alternativa de establecer una autoridad que concentre en sí mismas las distintas competencias públicas necesarias para integrar y coordinar la planificación e inversión pública en el ámbito de la ciudad.

### **3.2 Establecimiento de una autoridad metropolitana**

La experiencia internacional muestra que no existe un modelo único de gobernabilidad metropolitana (OECD, 2001; Slack, 2007), por lo que el modelo de “gestión de la ciudad dependerá de los antecedentes particulares políticos, económicos, sociales e históricos de cada país y de la configuración metropolitana” (Klink, 2005). De acuerdo a la literatura, existen, principalmente, dos grandes modelos de gobierno metropolitano. Uno es el modelo supramunicipal y el otro, intermunicipal.

El modelo supramunicipal propone una autoridad gubernamental entre el nivel central, regional o federal y los gobiernos locales. En este modelo “las autoridades –alcalde y consejo– son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley, sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores” (Rodríguez y Oviedo, 2001). Este modelo de gobierno metropolitano se caracteriza por la legitimación política de la autoridad mediante elecciones directas, un territorio jurisdiccional metropolitano, recursos financieros propios, responsabilidades y competencias relevantes y recursos humanos adecuados para desarrollarlas (Lefevre, 2005).

El modelo intermunicipal se basa en acuerdos voluntarios entre los distintos municipios que conforman un área metropolitana, en los que se fijan las competencias y el financiamiento de la entidad intermunicipal. Este modelo se basa en “cesiones de poder entre los municipios en los ámbitos y tiempos definidos por los mismos” (Rodríguez y Oviedo, 2001) e implican “la creación de una institución que no sea un nuevo nivel del gobierno por derecho propio y que dependa de las unidades de gobierno existentes (normalmente las municipalidades) para su financiación y funcionamiento” (Lefevre, 2005).

Como lo señala Lefevre (2005) la gobernabilidad de una ciudad requiere de un equilibrio entre las necesidades y problemas de un territorio y las capacidades institucionales para entregar soluciones adecuadas. En el caso de las áreas metropolitanas se requieren

establecer “herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables” (Lefevre, 2005).

De acuerdo a Klink (2005), el modelo europeo de un gobierno metropolitano fuerte implementado a partir de la segunda mitad del siglo pasado fue saboteado por los gobiernos locales. La falta de un análisis en profundidad del contexto institucional y social y la nula participación de las partes directamente interesadas terminaron en una resistencia a este modelo supramunicipal impuesto desde el nivel central. En las últimas décadas se ha iniciado una segunda fase de establecimiento de autoridades metropolitanas supramunicipales en base a la construcción social de una gobernabilidad democrática. Un buen ejemplo de ello lo constituye el *Greater London Authority* en Londres, que fue desmantelado a mediados de los '80 y que fue establecido nuevamente a fines de los '90 mediante un participativo proceso de discusión con los diversos actores de la sociedad londinense.

Por su parte, los modelos intermunicipales han experimentado menores dificultades desde el punto de vista de su legitimidad y aceptación por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, en muchos casos han mostrado debilidades por las ambigüedades de estos contratos voluntarios entre municipios. De acuerdo a Lefevre (2005) estos acuerdos han sido afectados por cinco “ambigüedades”: (i) la falta de autonomía vis à vis entre los distintos gobiernos locales existentes y el Estado; (ii) la falta de “capacidad institucional”; (iii) la falta de recursos financieros; (iv) la falta de competencias adecuadas; y (v) la inadecuación entre el territorio jurisdiccional y el área metropolitana funcional”. Aunque este modelo voluntario puede no ser el mejor arreglo institucional en términos de eficiencia o *accountability*, la cooperación voluntaria puede favorecer la coordinación y limitar la tendencia a aumentar la burocratización de los procesos (Slack, 2007).

Una dificultad adicional para el establecimiento de la autoridad metropolitana es la falta de identidad de los ciudadanos con el área metropolitana. Como lo señala Lefevre (2005) “las reformas metropolitanas fueron realmente establecidas para resolver problemas de eficacia en el suministro de servicios, disparidades fiscales en la financiación, etc. Estas reformas se han basado en la legalidad funcional y han olvidado en gran parte el resto de aspectos de la legitimidad –si es que alguna vez pensaron en ellos– como por ejemplo, el hecho de crear un sentido de identidad para las áreas metropolitanas”.

El modelo más adecuado de gobierno metropolitano depende significativamente del contexto nacional y local en que esas autoridades metropolitanas funcionarán, por lo que una reforma del gobierno metropolitano depende en gran medida del proceso que se utilice para implementarla y del apoyo de la opinión pública que logre (Slack, 2007).

En Chile, a principios de los '90, el Gobierno del Presidente Aylwin propuso, como parte del proyecto de reforma constitucional sobre gobierno y administración regional y provincial y administración comunal (Boletín 357-06), facultar al legislador para regular los procedimientos de coordinación entre municipios y servicios públicos y permitirle establecer modalidades de administración de las áreas metropolitanas. El proyecto de reforma constitucional proponía incluir en la Constitución la siguiente disposición: “la ley podrá, también, disponer diversas modalidades para la administración de las áreas metropolitanas” (Mensaje Proyecto de Reforma Constitucional, Boletín 357-06).

Sin embargo, esta disposición no fue aprobada por el Congreso, principalmente porque “estas modalidades (constituirían) un factor burocratizante, una forma de centralismo urbano y que (restaría) importancia a las comunas alejando al ciudadano medio de su participación en los problemas locales que más le afectan” (Primer Informe Comisión de Gobierno, Boletín 357-06). Primó la concepción que bastaba con establecer instancias de coordinación entre municipios para resolver los problemas de las áreas metropolitanas, sin necesidad de crear nuevas estructuras.

Una década después, el Gobierno del Presidente Lagos propuso nuevamente la autoridad metropolitana en una reforma constitucional. En 2003, se incluyó la propuesta del establecimiento de una administración especial para las “áreas metropolitanas”. El Mensaje Presidencial señalaba que “la ausencia de una política y autoridad metropolitanas, ha generado un conjunto de soluciones incompletas o inapropiadas para la eficiente administración de estos ámbitos territoriales” (Mensaje Reforma Constitucional, Boletín 3436-07). La norma constitucional fue aprobada en 2009 y establece que “la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración de las áreas metropolitanas, y establecerá las condiciones y formalidades que permitan conferir dicha calidad a determinados territorios” (Artículo 123, inciso 2º, Constitución de la República).

Sin embargo, hasta ahora no se ha modificado la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional para establecer normas relativas al establecimiento de una institucionalidad especial para la administración de las áreas metropolitanas. Actualmente, esta normativa sólo establece que “los ministerios, los servicios públicos, los gobiernos regionales y las municipalidades deberán actuar coordinadamente en la formulación de los planes y en la ejecución de los programas vinculados a la dotación de la infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas” (Artículo 109, LOC 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional).

Desde principio de los '90 se han propuesto distintos modelos para gobernar las áreas metropolitanas en Chile (ver Cuadro 3: Propuestas para el establecimiento de una autoridad metropolitana en ChileCuadro 3), sin embargo ninguna de estas propuestas ha prosperado.

El establecimiento de una autoridad metropolitana en Chile, basada en un modelo intermunicipal, se dificulta por el limitado impacto que el asociativismo municipal chileno ha logrado en términos del ejercicio conjunto de competencias comunes. En Chile, la principal asociación de municipios, la Asociación Chilena de Municipalidades, creada en 1993, se ha centrado más bien en una defensa gremial de los intereses municipales que en el establecimiento de acuerdos para ejercer conjuntamente competencias comunes. Un enfoque similar han desarrollado las diversas asociaciones municipales que agrupan a municipios de territorios de similares características o que tienen actividades productivas semejantes. En general, estas asociaciones se han centrado en el intercambio de información, representación de intereses comunes y elaboración de proyectos conjuntos.

**Cuadro 3: Propuestas para el establecimiento de una autoridad metropolitana en Chile**

Se han formulado diversas propuestas para establecer una autoridad metropolitana en Chile:

**Alcalde Mayor**

Abedrapo (2009) propuso un Gobierno Metropolitana compuesto de un Alcalde Mayor y una Junta Metropolitana conformada por los alcaldes del área metropolitana, que se establezca en Santiago, Valparaíso-Viña y Concepción-Talcahuano. A mediados de 2012, los Senadores Alvear y Frei presentaron una moción proponiendo una reforma constitucional para establecer una Alcaldía Metropolitana en las ciudades de Santiago, Valparaíso-Viña del Mar- Con Con y Concepción-Talcahuano- Hualpén-San Pedro (Moción, Boletín 8349-06).

**Gobernador Provincial**

Por su parte, Aylwin (1991) propuso el establecimiento de un Gobierno Metropolitano en Santiago, conformado por un Gobernador de la Provincia de Santiago, designado por el Presidente de la República, y por un Consejo Metropolitano integrados por los alcaldes de la Provincia de Santiago, consejeros elegidos por el Consejero Regional y consejeros designados por el Presidente de la República. En una línea similar, Chuaqui y Valdivieso (2004) propusieron que un Gobernador de la Provincia de Santiago asumiera la administración de la ciudad junto con un Consejo de la Ciudad conformado por los alcaldes y representantes de concejales de los municipios ubicados en la Provincia de Santiago.

**Autoridad Metropolitana de Transportes**

En 2007, el Gobierno de la Presidenta Bachelet presentó un proyecto de ley para crear la Autoridad Metropolitana del Transporte (Boletín 5077-15), sin embargo, este proyecto no ha tenido avance alguno en el Congreso. El Mensaje del proyecto señalaba que se requiere contar con “organismo capaz de reunir las atribuciones y responsabilidades que hoy día se encuentran directamente relacionadas con la operación de los sistemas de transporte de nuestro país” (Mensaje proyecto de ley, Boletín 5077-15). El proyecto de ley propuso que la Autoridad Metropolitana del Transporte sea un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y que se relacionara con el Presidente de la República a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Fuente: Elaboración propia

Existen algunas asociaciones municipales que han tenido éxito en compartir responsabilidades y funciones comunes. Un buen ejemplo lo constituye EMERES, empresa formada por la asociación de 21 municipios de la Región Metropolitana, creada en 1986, que en una primera etapa se centró en la operación de rellenos sanitarios y que ahora, después de salir de un proceso de quiebra, presta servicios a sus asociados de manejo de residuos, fiscalización de los rellenos sanitarios y estaciones de transferencia licitados y minimización de residuos sólidos. Esta asociación de municipios ha gestionado desde 1986, en forma ininterrumpida, un conjunto de servicios comunes para todas las comunas involucradas en el ámbito de disposición de residuos, área crítica de la gestión municipal. En una línea similar, la Asociación de Municipalidades Parque

Cordillera, creada en 1993 e integrada por seis municipios, tiene por objeto resguardar el patrimonio natural de la cordillera a través de su conservación y protección, administrando actualmente tres áreas protegidas cordilleranas.

Sin embargo, estas experiencias exitosas constituyen más bien una excepción en Chile, que una tendencia predominante. La asociatividad municipal en Chile, basada en acuerdos voluntarios, se ha enfocado principalmente en una representación gremial de sus intereses y no ha logrado materializar modelos exitosos de planificación, operación, financiamiento o evaluación conjunta entre diversos municipios. La experiencia de los países de la OECD muestra que a menos que existan fuertes incentivos o sanciones (generalmente financieras), las municipalidades serán poco proclives a suscribir dichos acuerdos de cooperación (OECD, 2012).

Dificulta también el establecimiento de una autoridad metropolitana intermunicipal, la fragilidad de los acuerdos voluntarios de asociatividad entre los municipios. Recientemente, los alcaldes de los dos principales bloques políticos anunciaron el quiebre de la Asociación Chilena de Municipalidades, formándose dos entidades independientes de asociatividad municipal, una de cada alianza política. El establecimiento de una autoridad metropolitana requiere el establecimiento de acuerdos que perduren en el tiempo y que no estén sujetos a los vaivenes de la contingencia política. Bajo el modelo normativo actual no resulta posible establecer acuerdos intermunicipales que garanticen adecuadamente el ejercicio de competencias comunes por períodos largos de tiempo.

En relación al modelo supramunicipal, existen tres dificultades principales que obstaculizan su implementación en Chile. Una primera cuestión difícil de resolver es el modelo de designación de este tipo de autoridad. La alternativa de elección directa de la autoridad metropolitana tiene escasa viabilidad política en la actualidad debido a las aprehensiones que ello genera en las demás autoridades democráticamente elegidas en el mismo territorio (principalmente entre los parlamentarios) y en las autoridades designadas por el nivel central (principalmente el Intendente).

El hecho que el área metropolitana de Santiago agrupe a casi 6 millones de habitantes disminuye la factibilidad que se logre aprobar la elección directa de este tipo de cargo debido al poder político que tendría la autoridad metropolitana de este territorio. La larga tramitación de la elección directa de los consejeros regionales (discutida desde 2003 y



sólo recientemente aprobada) refleja la dificultad que implica el establecimiento de una nueva autoridad directamente elegida en el nivel subregional.

Una segunda dificultad se relaciona con la posible duplicidad de funciones que podría implicar el establecimiento de una autoridad metropolitana, lo que podría burocratizar más el proceso de planificación y de inversión pública (ver Allard 2009).

Una tercera dificultad, se relaciona con la resistencia que este modelo supramunicipal generaría en las municipalidades del área metropolitana correspondiente. A menos que exista un proceso de consulta y diseño en conjunto con las municipalidades, esta nueva institucionalidad podría enfrentar una dura resistencia de los municipios más poderosos, acostumbrados a trabajar en forma independiente y a negociar directamente con el nivel central (OECD, 2012).

El establecimiento de una autoridad metropolitana en Chile podría contribuir significativamente a superar la fragmentación institucional de la política pública en el ámbito urbano, sin embargo, por las razones anteriormente analizadas, su establecimiento en el corto plazo en base a un modelo intermunicipal o supramunicipal tiene escasa viabilidad política.

## **4 Fortalecimiento de las Competencias del Gobierno Regional en el Desarrollo de la Ciudad**

Dado que actualmente no existe viabilidad política para establecer una autoridad metropolitana en las principales ciudades de Chile, una opción intermedia, en el corto plazo, para abordar la fragmentación institucional de la política pública urbana y desarrollar políticas integradas que reduzcan los niveles de segregación, es el fortalecimiento de las competencias del gobierno regional en este ámbito. El traspaso de las competencias necesarias al gobierno regional para concentrar en éste las funciones de planificación territorial y de articulación de parte de la inversión pública en la ciudad podría permitir integrar la política pública de desarrollo urbano.

Esta misma estrategia ha sido propuesta por la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2013b) al señalar la necesidad de crear una autoridad metropolitana elegida democráticamente en Chile, pero al mismo tiempo plantear “que en una primera fase esta escala metropolitana sea ejercida por el gobierno regional”.

La OECD (2013) también sugiere reconsiderar en Chile el rol del gobierno regional en la gobernanza de las áreas urbanas y metropolitanas, asumiendo una responsabilidad directa en la planificación, administración y desarrollo urbano y en la provisión de servicios y ejecución de grandes proyectos de infraestructura.

El gobierno regional, constituido por el intendente y el consejo regional, es un órgano descentralizado con limitada autonomía. Por una parte “existe una relación desequilibrada y claramente presidencialista en favor del intendente en desmedro del consejo” y “un extremo desequilibrio entre las funciones asignadas –que en la práctica lo hacen responsable del desarrollo regional- las que no se compadecen con las escasas atribuciones para ejercerlas concretamente” (SUBDERE y Universidad de Chile, 2003).

Por otra parte, en el ámbito financiero, la autonomía del gobierno regional está fuertemente limitada por la condicionalidad de la mayor parte de los fondos que le son asignados (SUBDERE y Universidad de Chile, 2003), principalmente vía provisiones (Rodríguez y Granados, 2013). Finalmente, la legitimidad de los gobiernos regionales ha sido cuestionada por la designación directa del intendente por parte del Presidente de la República y la elección indirecta de los consejeros regionales.

Esta última debilidad ha sido abordada parcialmente a través de la reciente aprobación de la elección directa de los consejeros regionales a partir de 2013 (Ley Nº 20.678). El anterior mecanismo, de elección indirecta a través de los concejales, dificultaba el *accountability* de los consejeros regionales, favorecía su captura por parte de intereses territoriales o sectoriales y dificultaba su cercanía con la ciudadanía. En la próxima elección, de noviembre de 2013, serán los ciudadanos quienes elijan directamente a los consejeros regionales lo que debiera incrementar su legitimidad.

Respecto al intendente, se ha propuesto también su elección directa en vez que sea designado por el Presidente de la República (ver por ejemplo Montecinos, 2013). Esta propuesta ha sido incluida en los programas de varias de las actuales candidaturas

presidenciales, lo que aumenta las probabilidades de que se transforme en un proyecto de ley que pudiera ser aprobada en los próximos años. De introducirse esta modificación, se resolverían los problemas de legitimidad del gobierno regional.

En relación a las débiles competencias con que cuenta el gobierno regional, se discute actualmente un proyecto de ley (Boletín 7963-06) que permitiría introducir un relevante cambio en las atribuciones del gobierno regional, modificando significativamente su rol e impacto en las políticas públicas. Esta propuesta de ley busca establecer un mecanismo expedito para traspasar nuevas competencias al gobierno regional.

El traspaso de competencias al nivel regional es posible gracias a la reforma constitucional aprobada en 2009, la que faculta al legislador a establecer las modalidades en que el Presidente de la República pueda “transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos”, dentro de las cuales se incluyen las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo social (artículo 114 de la Constitución).

Si bien actualmente la ley orgánica constitucional sobre gobiernos y administración regional establece un mecanismo para transferir competencias al nivel regional (artículo 67, LOC Nº 19.175), dicho mecanismo no ha sido utilizado a la fecha dado que para muchos, incluida la Contraloría General de la República, no se podría a través de un simple convenio administrativo alterar la distribución competencial hecha por el legislador (SUBDERE y Universidad de Chile, 2003).

A fines de 2011, el Presidente Piñera presentó el proyecto de ley “relativo al fortalecimiento de la regionalización del país” (Boletín 7963-06), actualmente en discusión en primer trámite en el Senado, en el que propone un mecanismo más efectivo para realizar traspasos de competencias al gobierno regional. Este proyecto busca incorporar un nuevo Párrafo 2º al Capítulo II del Título Segundo de la Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, facultando al Presidente de la República para transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, mediante:

- a) **Convenios** con un ministerio o servicio público, aprobado por decreto supremo,

- b) **Programas**, que podrá administrar y ejecutar el nivel regional previo acuerdo con un ministerio o servicio público, aprobado por decreto supremo y
- c) Creación de **servicios públicos regionales**, mediante ley.

De aprobarse este proyecto de ley, se establecería un mecanismo relativamente simple y efectivo para traspasar importantes competencias al gobierno regional, principalmente vía convenios entre un ministerio y un gobierno regional.

Además de la facilidad del mecanismo, el traspaso de competencias tiene la ventaja adicional de permitir implementar un proceso gradual y selectivo de transferencia de atribuciones al nivel central, permitiendo que cada región “pueda aspirar y conquistar las competencias que le sean más relevantes” mediante un proceso paulatino y permanente (Abalos, 1998).

Es decir, sería posible realizar un traspaso de competencias ad-hoc a las necesidades y capacidades de cada gobierno regional, evitando los riesgos que implica un traspaso estandarizado de competencias a gobiernos regionales con capacidades y necesidades distintas.

Las capacidades de cada gobierno regional son diversas a la hora de asumir la responsabilidad de nuevas funciones, lo que desaconseja la estrategia de un traspaso estandarizado y uniforme de competencias a todos los gobiernos regionales por igual. Por otra parte, las necesidades y prioridades de cada región son distintas, lo que hace recomendable realizar el traspaso de las competencias más prioritarias para cada gobierno regional.

En un proceso de traspaso de competencias al nivel subnacional es clave evitar la generación de duplicidades que generen contiendas de competencia y excesiva burocracia que afecte la eficiencia pública. Irrarrázaval y Pérez (2009) muestran que adecuados arreglos institucionales, tales como la reasignación de competencias entre los distintos niveles a través de la definición de funciones en bloque, pueden evitar los riesgos de duplicidad de funciones o ineficiencia pública. Esto implica que se establezca “en forma amplia y precisa el espacio competencia de cada uno de los niveles de gobierno”, de manera de “evitar los traslapes de funciones” y que se establezcan “mecanismos para arbitrar los posibles conflictos que se generen” (Irrarrázaval y Pérez, 2009).

La aprobación de un mecanismo expedito de traspaso de competencias al gobierno regional permitiría considerar las funciones que podrían traspasarse al nivel regional a fin de resolver la fragmentación institucional de la política urbana y de garantizar la construcción de ciudades inclusivas, en que se resuelvan los graves casos de segregación social existentes y se prevenga la conformación de nuevos “guetos” el futuro. En caso de no aprobarse este mecanismo, las posibilidades de transferencia de competencias al gobierno regional se reducen significativamente debido a las dificultades analizadas previamente. La aprobación de este proyecto de ley es clave para el fortalecimiento del rol y capacidades de los gobiernos regionales y constituye el supuesto necesario para la implementación de las propuestas que se detallan a continuación.

En lo que resta de este documento se desarrolla la propuesta de traspasar a todos o algunos gobiernos regionales ciertas competencias y el establecimiento en todas o algunas regiones nuevos servicios públicos regionales. Las propuestas principales son:

- i. Integrar la planificación territorial en el nivel regional
- ii. Focalización regional de la inversión sectorial
- iii. Diseño regional de proyectos de integración social
- iv. Traspaso del SERVIU al gobierno regional
- v. Servicio regional de parques urbanos
- vi. Transferencia gradual de competencias

#### **4.1 Integrar la planificación territorial en el nivel regional**

Un desafío central para la política urbana y para la construcción de ciudades inclusivas es lograr integrar la planificación territorial sectorial de manera de lograr una visión común del territorio urbano, que articule las miradas institucionales en torno a principios y prioridades comunes y genere sinergias entre la política sectorial y la subnacional.

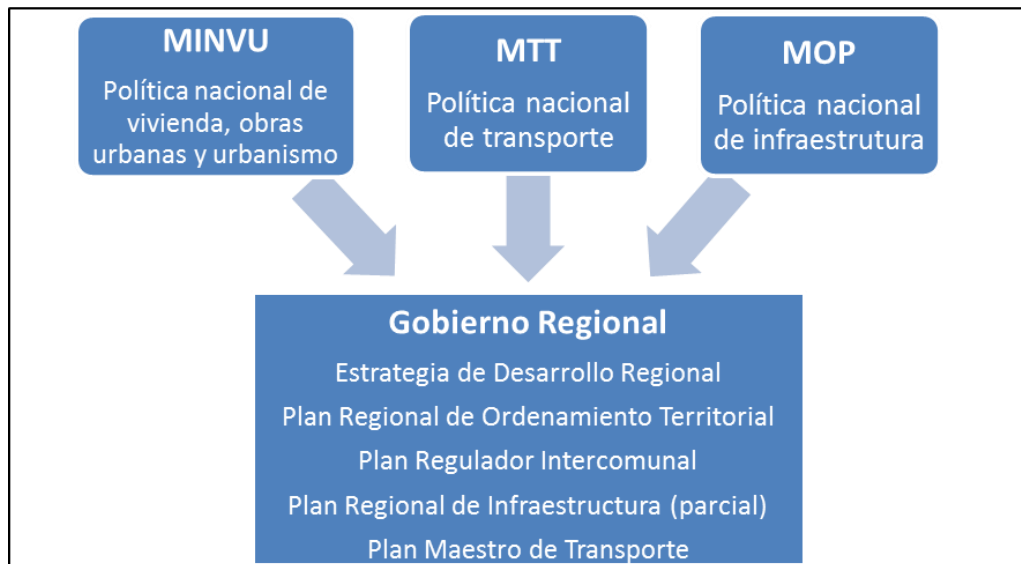
Si bien es posible insistir en el establecimiento de mecanismos que mejoren la coordinación entre los ministerios y el gobierno regional y comunal, difícilmente se logrará integrar la planificación territorial sin la existencia de una entidad que articule de manera real y efectiva las distintas visiones sectoriales.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano propone que la planificación territorial no sólo se restrinja a la “regulación de las construcciones y sus usos sino también las referidas a sistemas de transporte, sistemas naturales, redes viales, redes de servicios, silvicultura urbana, elementos del paisaje, gestión de recursos hídricos, manejo de residuos y utilización del subsuelo urbano” (MINVU, 2013). Sin embargo, resulta muy difícil lograr esa visión de planificación territorial integral cuando parte importante de esa planificación es realizada por entidades públicas distintas, quienes no tienen la obligación legal de integrar sus planes a la planificación de los demás sectores, como fue analizado previamente.

Para solucionar esta fragmentación de la planificación territorial, se propone integrar los diversos instrumentos de planificación territorial sectorial en el nivel regional traspasando competencias de planificación territorial del MINVU, MTT y MOP al Gobierno Regional (ver Cuadro 4).

De esta manera sería el gobierno regional el responsable de desarrollar no sólo la Estrategia de Desarrollo Regional (lo que hoy hace), sino que también de elaborar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (que reemplazará al Plan Regional de Desarrollo Urbano), el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y el Plan Maestro de Transporte. En relación al Plan Regional de Infraestructura (MOP) se propone traspasar al gobierno regional las competencias de planificación territorial referidas sólo a los ámbitos de edificación pública y patrimonial, red primaria de aguas lluvias y de infraestructura de conectividad vial urbana de este instrumento de planificación, no incluyéndose ámbitos tales como conectividad aérea, marítima y productiva, infraestructura de intervención del borde costero, de riego, de defensas fluviales y ribereñas, hidrométrica y de control aluvional, ni cobertura de gua potable rural o infraestructura pública concesionada.

**Cuadro 4: Traspaso de competencias de planificación territorial al GORE**



Fuente: elaboración propia

De esta manera se reserva al nivel central la elaboración de la política nacional en los ámbitos de vivienda, urbanismo, transporte e infraestructura y se traspasa al gobierno regional las competencias necesarias para elaborar los instrumentos de planificación territorial en estos ámbitos, bajo de los directrices de la política nacional y las regulaciones sectoriales. Esta distinción entre formulación de la política nacional y diseño de los instrumentos de planificación territorial permitiría evitar duplicidades y conflictos de competencia entre el nivel central y regional sin afectar la eficiencia pública en estos ámbitos de la política pública.

El traspaso de competencias de planificación territorial desde los diversos sectores al gobierno regional ofrece la ventaja de radicar en un solo órgano, y en el nivel regional, la planificación territorial, permitiendo integrar los diversos instrumentos en torno a una visión común del territorio. La concentración de competencias en el gobierno regional permite superar las limitaciones que presenta la coordinación interinstitucional a nivel central a la hora de desarrollar una mirada integral y coherente del territorio. De esta forma, se establecen las condiciones para generar las sinergias necesarias entre los diversos instrumentos de planificación territorial que garanticen la construcción de una ciudad inclusiva e integrada socialmente, evitando la conformación de nuevos territorios

con alta segregación social. Estos instrumentos serán elaborados por una misma división del gobierno regional, la División de Planificación y Desarrollo Regional, y aprobados por el consejo regional, lo que lo que permitirá materializar una visión común del territorio en cada uno de estos instrumentos.

La elaboración de los instrumentos de planificación territorial debe desarrollarse en estrecha coordinación con el nivel central, a fin de garantizar que cumpla con los estándares técnicos requeridos y se ajuste a la política nacional y regulación de los diversos sectores.

Para estos efectos se propone establecer, en el mismo convenio de traspaso de competencias, un procedimiento simple y expedito que permita una efectiva y eficiente elaboración del respectivo instrumento con la participación y asesoría del ministerio correspondiente. Este procedimiento puede basarse en una metodología similar al establecido en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de manera de permitir al gobierno regional iterar con cada ministerio hasta lograr que el instrumento de planificación logre los estándares establecidos y de cumplimiento a las regulaciones dictadas por cada sector.

En términos de capacidades y recursos, es indispensable que el traspaso de competencias vaya acompañado de la transferencia del *expertise* técnico y de los recursos monetarios necesarios para ejercer estas competencias. Este *expertise* técnico existe actualmente al interior de los ministerios, secretarías regionales ministeriales, direcciones regionales u otras entidades sectoriales y es posible de ser transferido al gobierno regional junto con el traspaso de competencias. Ello permitiría no sólo redestinar cargos, sino que aprovechar adecuadamente la experiencia técnica acumulada sin necesidad de tener que crearla nuevamente. En la mayoría de los casos, esta transferencia ocurrirá en el nivel regional desde un órgano sectorial desconcentrado al gobierno regional correspondiente, sin embargo, en algunos casos, como en el de SECTRA, implicaría incentivar el traslado de funcionarios desde el nivel central al regional. En este último caso, se deberá estudiar si ello es factible o si resulta recomendable crear un nuevo cargo en la región y reasignar al funcionario del nivel central a otras tareas, debiéndose evaluar el impacto fiscal que ello implica.



En relación a los recursos financieros, hoy asignados a reparticiones públicas sectoriales del nivel central o regional, bastará redestinar vía ley de Presupuestos estos recursos desde el ámbito sectorial al gobierno regional correspondiente, lo que no implicará un aumento del gasto fiscal en este ámbito.

#### **4.2 Focalización regional de la inversión sectorial**

Un segundo desafío para la política pública urbana es lograr integrar la inversión sectorial en la ciudad en torno a una visión común del territorio, que sea coherente con los instrumentos de planificación territorial y que permita construir ciudades inclusivas donde todos sus habitantes tengan acceso a “los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento” (MINVU, 2013b).

Los esfuerzos de coordinación interinstitucional en el nivel central y entre éste y los niveles subnacionales no han sido suficientemente efectivos para lograr integrar la inversión sectorial en la ciudad. Los graves casos de segregación social dan cuenta de la ineffectividad del Estado para coordinar la inversión sectorial en la ciudad de manera de evitar la conformación de estos guetos sociales.

Por lo tanto resulta evidente que se requiere de un órgano articulador de la inversión sectorial en el territorio urbano, de manera de garantizar que se generen la sinergia, sincronización y secuenciamiento necesario para generar bienes públicos que beneficien a todos los habitantes de la ciudad y de prevenir la conformación de barrios o sectores segregados.

Si al gobierno regional se le traspasan las competencias necesarias para elaborar los instrumentos de planificación territorial resulta lógico pensar en que también cuente con las competencias necesarias para articular territorialmente parte importante de la inversión pública dirigida al ámbito urbano.

De esta manera el gobierno regional podría materializar la visión del territorio plasmado en los instrumentos de planificación, a través de la elaboración de una cartera de inversión integrada y coherente. El gobierno regional tendría un rol articulador de la

inversión sectorial en el territorio en base a la planificación territorial que éste mismo elabora.

La articulación de la inversión pública sectorial implica entregar un mayor protagonismo al gobierno regional en la focalización territorial de los recursos públicos dirigidos al ámbito urbano. Actualmente, diversas reparticiones públicas realizan en forma separada y descoordinada la focalización de parte de la inversión pública dirigida a territorios. Por ejemplo, el MINVU tiene un listado de barrios priorizados para su Programa de Recuperación de Barrios que no necesariamente coincide con los barrios y áreas verdes focalizados por los programas de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Entendiendo que a cada ministerio le corresponde un rol esencial de focalizar su inversión sectorial a nivel nacional en base a sus estudios, prioridades y políticas nacionales, no es evidente que dicha focalización deba llegar hasta identificar los barrios o espacios públicos específicos beneficiados por sus programas. Resulta razonable que el gobierno regional y los municipios tengan un rol más preponderante en dicha focalización dentro de los parámetros y criterios nacionales definido por cada ministerio.

Sin embargo, dicha participación debe materializarse mediante una planificación del territorio, de manera de evitar una competencia comunal por los recursos siempre escasos del presupuesto público.

Dicha planificación no debe ser otra que la elaborada por el gobierno regional en la que se haya identificado las áreas territoriales prioritarias para la inversión pública, en los distintos instrumentos de planificación territorial antes analizados. Un mayor rol del gobierno regional en la focalización territorial de los recursos públicos permitiría articular la inversión sectorial en los territorios prioritarios en las diversas ciudades del país, coordinando los diversos programas públicos de manera de aumentar su eficiencia e impacto en el territorio. Por otra parte, el gobierno regional puede garantizar una visión de ciudad que permita focalizar la inversión en bienes públicos que generen beneficios a varias comunas o a la ciudad toda y no sólo a comunas específicas.

Es por ello que se propone aumentar la participación del gobierno regional en la focalización de los recursos públicos sectoriales dirigidos al ámbito urbano al interior de la región correspondiente. Este aumento de la participación puede materializarse en los

lineamientos y normativas sectoriales que establecen los marcos de acción de sus respectivos planes y programas.

Pero también se requiere un aumento de la inversión pública en el ámbito urbano con el fin de solucionar los casos más urgentes de segregación social y de ejecutar la infraestructura urbana necesaria para construir ciudades integradas e inclusivas. Este aumento de recursos puede inyectarse directamente al FNDR o al Fondo de Inversión Metropolitano (establecido en el artículo 73 b) de la LOC 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, el que hasta ahora no ha sido constituido a lo largo del país).

### **4.3 Diseño regional de proyectos de integración social**

La articulación de la inversión pública sectorial en el ámbito del desarrollo urbano no sólo implica una focalización coordinada, sino que también la generación de una cartera de inversión coherente y coordinada con la planificación del territorio. Son finalmente los proyectos de inversión pública en la ciudad los que construyen o no una ciudad inclusiva e integrada. Si cada ministerio mantiene una lógica independiente de generación de una cartera de inversión, será difícil construir bienes públicos que integren socialmente la ciudad y prevengan la formación de territorios segregados.

Como se señaló en la sección 2.2, varios de los programas implementados por el MINVU, en los últimos años, constituyen un avance en la articulación de la inversión pública en el territorio.

Se trata de enfoques que proponen una intervención integral del territorio generando una cartera diversa de proyectos que permite crear sinergias y complementariedad entre las distintas inversiones públicas. Sin embargo, es difícil que la planificación realizada por un ministerio logre integrar los planes y programas de los otros ministerios sectoriales y que al mismo tiempo se coordine con la planificación territorial de los lugares en se focalizará la inversión. Tampoco es éste un rol que le corresponde al nivel municipal, el que puede participar activamente en la elaboración de la cartera de inversión de los proyectos que benefician a su comuna, pero difícilmente logrará una visión de ciudad que le permita desarrollar una cartera de inversiones fuera de su comuna.

En razón de lo anterior se propone transferir al gobierno regional las competencias necesarias para desarrollar estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño de proyectos urbanos en los ámbitos de vialidad, transporte, espacios públicos, equipamiento, áreas verdes e infraestructura. Con estas competencias el gobierno regional podrá elaborar una cartera de inversiones públicas sectoriales que sea coherente con la planificación territorial elaborada, que se ajuste a la focalización territorial que éste mismo elabora y que articule los planes y programas de los diversos ministerios sectoriales.

El riesgo principal que implica el traspaso de estas competencias al gobierno regional es si éste tiene las capacidades necesarias para desarrollar en forma eficiente estas etapas claves de la inversión pública. Un gobierno regional ineficaz podría transformarse en un cuello de botella para la inversión pública de una ciudad determinada sin poder el gobierno central desarrollar esta función en subsidio por haber transferido esta competencia.

Para evitar este riesgo se propone incluir en los respectivos convenios de transferencia de competencias los mecanismos y recursos necesarios para garantizar que el gobierno regional cuente con las capacidades necesarias para ejercer en forma eficiente estas competencias. Estos mecanismos y recursos pueden incluir:

- a) Traspaso de personal especializado desde el nivel central o del órgano desconcentrado al gobierno regional a fin de reforzar la capacidad técnica de éste.
- b) Posibilidad de “contratar” al respectivo ministerio u órgano desconcentrado el desarrollo de estudios o asesorías específicas.
- c) Traspaso de los recursos financieros requeridos para que el gobierno regional pueda contratar en el sector privado el desarrollo de los estudios de prefactibilidad, factibilidad o diseño que requiera.

Estas competencias debieran articularse en una nueva división del gobierno regional que se propone crear al interior del gobierno regional, denominada División de Proyectos Urbanos, la que se enfocaría en la formulación de proyectos integrales urbanos que mejoren la calidad de vida de la ciudad y permitan construir ciudades más inclusivas. Esta nueva división se sumaría a las 3 divisiones del gobierno regional actualmente existentes.

Esta nueva División debiera priorizar el diseño de proyectos integrales de mejoramiento de los territorios con mayor índice de segregación social.

#### **4.4 Traspaso del SERVIU al gobierno regional**

La generación de una cartera de inversión pública coherente con la visión y planificación del territorio podría ser ejecutada por la institucionalidad actual, esto es, principalmente, por el MINVU y el MOP.

Sin embargo, resulta complejo establecer un sistema en que al gobierno regional le corresponda elaborar la cartera de inversiones y que después sea responsabilidad de los ministerios sectoriales su ejecución. Sería más conveniente que el gobierno regional tuviera un órgano de su dependencia con las competencias y atribuciones necesarias para ejecutar la cartera de inversiones que éste mismo ha propuesto.

En este sentido, el traspaso del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) al gobierno regional constituye el paso lógico para articular de manera coherente la planificación, la generación de la cartera de inversiones y la ejecución de la inversión en el ámbito urbano.

El SERVIU es actualmente una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio distinto del Fisco y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. No obstante, su autonomía está restringida por el Decreto Ley 1.305 y por las instrucciones que le imparta el Ministro, el Subsecretario y el Secretario Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Se propone traspasar esta dependencia desde el MINVU al gobierno regional, de manera que éste le pueda impartir instrucciones para la ejecución de su cartera de inversiones en la ciudad. Sin embargo, no sólo es una materia de dependencia, sino que también las competencias que actualmente tiene el SERVIU. Hasta ahora el SERVIU es sólo ejecutor de las políticas, planes y programas que disponga desarrollar el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por lo que no puede ejecutar planes y programas de otros ministerios sectoriales o del gobierno regional. Se requiere entonces ampliar su competencia para que pueda ejecutar el conjunto de la inversión pública dirigida al ámbito urbano contemplada en los planes y programas del MINVU, el MTT y el MOP.

Como se señalaba previamente, el proyecto de ley “relativo al fortalecimiento de la regionalización del país” establece que se podrán crear servicios públicos regionales mediante ley. Por lo tanto, en estricto rigor, en este caso no corresponde a un traspaso del SERVIU desde el MINVU a un gobierno regional, sino que a la creación de un SERVIU regional que sea sucesor legal del SERVIU correspondiente. En esta misma ley que realice el traspaso se deberá ampliar la competencia del SERVIU en el sentido antes señalado.

La principal ventaja que ofrece al gobierno regional el contar con un SERVIU regional con competencias ampliadas es que le permite coordinar directamente la ejecución de su cartera de inversión de manera sincronizada y adecuándola a las características particulares del territorio y de sus habitantes.

Un SERVIU regional debiera contar con las mismas atribuciones que actualmente tienen el SERVIU (establecidas en el D.S. 355) de manera de poder ejecutar de manera eficiente y efectiva los diversos tipos de inversiones necesarias de realizar en el ámbito urbano. Entre otras atribuciones, el SERVIU regional deberá poder adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, construir viviendas individuales y en general, cumplir toda otra función de preparación o ejecución que permita materializar las políticas de los ministerios correspondientes. Además se requiere que pueda expropiar, comprar, permutar, vender, dar en comodato o arrendamiento toda clase de inmuebles, licitar, y, en general, adquirir a cualquier título o enajenar a título oneroso bienes muebles o inmuebles.

Junto con la creación de un SERVIU regional, la ley deberá establecer los recursos necesarios para la ejecución de la cartera de inversiones sectorial. Esta destinación de recursos se podrá realizar mediante la Ley de Presupuesto, traspasando los actuales recursos destinados al SERVIU a este nuevo servicio público regional, y/o suplementando los recursos destinados al FNDR o al Fondo de Inversión Metropolitana.

#### **4.5 Servicio regional de parques urbanos**

En relación a los parques urbanos se requiere también una modificación de la institucionalidad pública. Como lo señala Reyes et al (2011) “la fragmentación institucional en la que se encuentran las tareas de creación, mantención y conservación de

los parques urbanos, representa uno de los mayores problemas, por cuanto no hay una coordinación de estos espacios en términos de su diseño y mantención”. Actualmente, los parques urbanos son administrados por municipalidades, por agrupación de municipalidades o, en el caso de algunos parques urbanos de la Región Metropolitana, por el MINVU a través del Parque Metropolitano.

De acuerdo a Reyes et al (2011) esta fragmentación institucional produce efectos negativos en la fase de construcción, al momento de decidir la cantidad y ubicación de los parques urbanos que se requieren, generando déficit e inequidades en su distribución; en la fase de mantención, dado que la desigual distribución de los recursos disponibles para mantener los parques urbanos produce significativas diferencias en los estándares de su mantención; y deficiencias al momento de conservar su patrimonio cultural y natural frente a otros proyectos de infraestructura urbana.

En razón de lo anterior resulta razonable la propuesta que hacen Reyes et al (2011) de establecer un Servicio de Parques Urbanos con las competencias necesarias para la creación, mantención y conservación de parques urbanos. Sin embargo, a diferencia de la propuesta de estos autores de establecer un servicio nacional desconcentrado, que se relacione con el Presidente de la República a través el MINVU, esta institucionalidad debiera constituirse como un servicio público regional dependiente del gobierno regional, con características similares al SERVIU regional antes analizado. De esta forma se garantizaría una mayor coherencia con la planificación territorial y la cartera de inversiones que impulsara el gobierno regional.

#### **4.6 Transferencia gradual de competencias**

Como se señalaba previamente, el mecanismo de traspaso de competencias al gobierno regional permite una implementación gradual de acuerdo a las características y necesidades de cada territorio.

Si bien se requiere de un estudio en detalle para establecer dónde y cuáles competencias debieran ser transferidas, es razonable pensar en partir con las principales áreas metropolitanas del país adoptando la propuesta de áreas funcionales de la OECD (2013). Esto es, iniciar el proceso de traspaso de competencias con las áreas funcionales de Santiago (47 comunas), Valparaíso (6 comunas) y Concepción (9 comunas).

No sólo se trata de las áreas metropolitanas más grandes del país, donde se presentan con mayor fuerza los problemas detectados en la primera parte de este informe, sino que también se trata de los territorios con mayor población viviendo en condiciones de segregación social. De acuerdo a Atisba (2010), 743.223 personas viven en guetos en el Gran Santiago, 175.406 en el Gran Valparaíso y 116.782 en el Gran Concepción.

Posteriormente, es posible continuar este proceso con otras aéreas funcionales a lo largo del país, a partir de los aprendizajes logrados en la fase inicial de este proceso.

Debe tenerse presente, que esta propuesta no sólo es aplicable a las áreas urbanas compuestas por más de una comuna, sino que también a aquellas áreas funcionales definidas por la OECD compuestas sólo por una comuna.

El hecho que en algunas ciudades exista sólo un municipio no es garantía que no se produzcan los problemas de fragmentación institucional detectados previamente, ya que el municipio no cuenta con las competencias necesarias para producir la integración y coordinación necesaria de la política pública urbana. También en estos territorios urbanos, compuestos de una sola comuna, el traspaso de competencias al gobierno regional permitiría integrar la política pública a esta área urbana, facilitando la coordinación con el municipio respectivo. Las competencias analizadas precedentemente no son posibles de ser transferidas a un municipio, por lo que en el caso de ciudades compuestas por una sola comuna sigue siendo necesario el traspaso de éstas al gobierno regional correspondiente.

## **5 Conclusiones**

Las políticas públicas dirigidas al ámbito urbano adolecen de falta de integración y coordinación entre éstas y carecen de una visión común del territorio. La fragmentación institucional existente ha contribuido a agravar el problema de segregación social que afecta a las principales ciudades del país. La falta de coordinación de la política pública ha producido guetos sociales mal localizados y con escasa inversión pública en infraestructura urbana, transporte, equipamiento y espacio público.

Esta fragmentación institucional se ha transformado en un obstáculo para abordar problemas sociales complejos como la segregación social. No basta con diseñar nuevas



políticas, planes, programas e instrumentos para abordar la segregación social: si ello no va acompañado de una reforma de la institucionalidad será difícil coordinar la acción del Estado de manera de construir ciudades integradas e inclusivas. La segregación social no es posible que sea resuelta en forma sectorializada, sino que es indispensable lograr integrar y coordinar los diversos ámbitos de la política pública dirigidas a un mismo territorio.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional implementados en el país no han sido suficientes para evitar esta fragmentación institucional. Y es poco factible que un mejoramiento de esta coordinación pueda integrar y coordinar la acción de los diversos sectores en el ámbito de la ciudad. Una nueva institucionalidad basada en una autoridad metropolitana podría permitir superar las limitaciones de coordinación detectadas en el Estado, sin embargo la escasa viabilidad política que enfrenta su establecimiento en Chile dificultan su aprobación en el mediano plazo.

En este contexto el gobierno regional constituye una alternativa intermedia para abordar esta fragmentación institucional, en el corto plazo, a través del traspaso de competencias que le permitan desarrollar una planificación territorial integrada de la ciudad y articular la inversión pública en el ámbito urbano.

Se propone traspasar al gobierno regional las competencias necesarias para elaborar en forma integrada los principales instrumentos de planificación territorial a nivel urbano, focalizar la inversión sectorial en la ciudad, diseñar y ejecutar proyectos de integración social y administrar parques urbanos.

Con estas nuevas competencias el gobierno regional podrá constituirse en el articulador de una inversión pública en la ciudad que se ejecute en forma coordinada en torno a una visión común del territorio y que integre las diversas intervenciones sectoriales de manera de construir “lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento” (MINVU, 2013b). Con estas competencias el gobierno regional también podrá desarrollar proyectos integrales para mejorar la calidad de vida de los territorios con altos niveles de segregación social en la actualidad.

Para ello será necesario transferir no sólo las competencias a los gobiernos regionales, sino que también las capacidades técnicas y los recursos financieros necesarios para desarrollar estas nuevas funciones de manera adecuada. Este proceso de traspaso de competencias deberá realizarse en forma gradual, en base a las capacidades y necesidades de cada gobierno regional.

## Bibliografía

- ABALOS, J., 1998. *Descentralización fiscal y transferencia de competencias: Aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile*. CEPAL, Serie Política Fiscal 102. Santiago: CEPAL.
- ABEDRAPO, J., 2009. *Los Gobiernos Metropolitanos como oportunidad: Reforma institucional en base a principios y efectividad en la gestión*. En Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer, 2009. *Reforma Política en Chile: Desafíos y tareas pendientes*. Santiago: Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes.
- ALLARD, P., 2009. *Hacia un gobierno Metropolitano para nuestras Ciudades*. En Plataforma Urbana (online). Disponible en <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2009/01/09/hacia-un-gobierno-metropolitano-para-nuestras-ciudades/#more-4758> (Acceso 30 de mayo de 2013).
- ANINAT, C. y Rivera, E., 2009. *Coordinación estratégica en el Estado de Chile: El centro de gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro*. En Consorcio para la Reforma del Estado, 2009. *Un mejor estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Atisba, 2010. *Reporte “Estudio Guetos en Chile”*. Santiago: Atisba.
- AYLWIN, A., 1991. *Interrogantes y planteamientos sobre un Gobierno Metropolitano para Santiago de Chile*. En Revista EURE (Vol. XVII, Nº 52/53), pp.143-156. Santiago: Revista EURE.
- BAKVIS, H. y Juillet, L., 2004. *The Strategic Management of Horizontal Issues: Lessons in Interdepartmental Coordination in the Canadian Government*. Paper presentado en la conferencia “*Smart Practices Toward Innovation in Public Management*”, organizada por Structure and Organization of Government Research Committee of the International Political Science Association y Canada School of Public Service, University of British Columbia, Vancouver, Canada, 2004.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2004. *Coordinación de Políticas Públicas: desafíos y Oportunidades para una agenda fiscal-ambiental*. II Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL
- CHUAQUI, T. y Valdivieso, F., 2004. *Una ciudad en busca de un Gobierno: Una propuesta para Santiago*. En Revista de Ciencia Política, Volumen XXIV, Nº1, pp. 104-127. Santiago: Revista de Ciencia Política.
- FERRADANEHME, 2011. *Estudio “Análisis de la Institucionalidad, la Regulación y los Sistemas de Gestión y Ordenamiento Del Territorio En Chile”*. Santiago: FerradaNehme.
- IRARRÁZAVAL, I. y Pérez, E., 2009 *Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias*. En Consorcio para la Reforma del Estado, 2009. *Un mejor estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.

KLINK, J., 2005. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana*. Funciones y gobernabilidad. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández, J. eds. *Gobernar la Metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

LEFEVRE, C., 2005. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas: Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández, J. eds. *Gobernar la Metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, 2011. *Guía para la elaboración de planes*. Santiago: MOP.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, 2012. *Plan Maestro de Transporte Santiago 2025: Resumen Ejecutivo*. Santiago: MTT.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, 2013. *Política Nacional de Transportes, Etapa I: Visión, Principios e Instrumentos*. (Online) Disponible en: <http://www.mtt.cl/politica-nacional-de-transportes.html> (Acceso 28 de mayo de 2013). Santiago: MTT.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2012. MINVU licita *Planes Urbanos Estratégicos para mejorar espacios públicos y equipamiento de 20 ciudades*. (Online) Disponible en: [http://www.minvu.cl/opensite\\_det\\_20120117174231.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_det_20120117174231.aspx) (Acceso 28 de mayo de 2013). Santiago: MINVU.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2013a. *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*, Vol. 3, Elementos de diagnóstico. Santiago: MINVU.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2013b. *Política Nacional de Desarrollo Urbano: Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Santiago: MINVU.

MONTECINOS, E., 2013. *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo*. Documento de Trabajo N°10. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago: Rimisp.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2001. *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*. Paris: OECD.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2013. *National Urban Policy Reviews: The Case of Chile*. 15th Session of the Working Party on Territorial Policies in Urban Areas. Paris: OECD.

PALACIOS, R., 2008. *Orientaciones para una política de espacios públicos*. En Centro de Políticas Públicas UC, Serie Temas de la Agenda, Año 3 No 21. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.

PETERMANN, A., 2006. *¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994*. En Galetovic, A. ed., 2006. Santiago: Dónde estamos y hacia dónde vamos. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Cap. 6.

PETERS, B. G., 1998. *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. Research Paper No. 21. Canada: Canadian Centre for Management Development.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2012. *Solicitud de Propuestas 238/2012, "238/2012 Planes Urbanos Estratégicos, comunas de Queule, Nehuentue y Hualpín. Región de La Araucanía"*, Proyecto 74210 - Implementación nueva política nacional de desarrollo urbano. Santiago: PNUD.

REYES, S., Ibarra, M., Miranda, M., Precht, A. y Salamanca, C., 2011. *Institucionalidad para la creación, mantención y conservación de parques urbanos*. En Centro de Políticas Públicas UC, 2011. Concurso Políticas Públicas 2011: propuestas para Chile. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.

RODRÍGUEZ, A. y Oviedo, E., 2001. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago: CEPAL.

RODRÍGUEZ, J. y Granados, S., 2013. *Propuestas para avanzar en descentralización fiscal en Chile*. Documento de Trabajo N°7. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago: Rimisp.

ROJAS, E., 2005. *Las regiones metropolitanas de América Latina: Problemas de gobierno y desarrollo*. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández, J. eds. *Gobernar la Metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

SLACK, E., 2007. *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. World Bank Policy Research Working Paper N° 4317. Washington: World Bank.

STATE SERVICES COMMISSION, 2008. *Factors for Successful Coordination: A Framework to Help State Agencies Coordinate Effectively*. Wellington: New Zealand Government.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO Y UNIVERSIDAD DE CHILE, 2003. *Proyecto servicios públicos regionales*. Informe Final. Serie Estudios N° 1. Santiago: SUBDERE.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO Y UNIVERSIDAD DE CHILE, 2011. *Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos*. Santiago: SUBDERE.

TOKMAN, A., 2006. *El MINVU, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago*. En Galetovic, A. ed., 2006. *Santiago: Dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Cap. 17.