

¿Quién se Hace Cargo de Nuestras Ciudades?

Todos y nadie. En el “todos” se puede mencionar a los Ministerios de Vivienda, Obras Públicas, Transporte, Interior, además de empresas del Estado, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Gobierno Regional y Municipios. El “nadie” se debe a que todos tienen responsabilidades en el marco de sus políticas sectoriales, pero nadie es el responsable del resultado de la suma de las partes.

Consecuencia inevitable: falta de coordinación que redundará en un empeoramiento de la calidad de la vida en las ciudades.

Esta falta de coordinación entre los sectores del Estado al interior de las ciudades ha llevado a la creación de un comité interministerial Ciudad y Territorio integrado por el Ministerio de la Vivienda, quien lo preside, el Ministerio de Obras Públicas, el de Transporte y el de Bienes Nacionales.

Con ello, el Ministerio de la Vivienda ya no sólo debe ser evaluado en materias tan diversas como los avances en la ejecución de los programas de viviendas sociales o por el bienestar de las jirafas en el zoológico metropolitano, sino que también por la coordinación de los ministerios que invierten y toman decisiones en las ciudades desde Arica a Punta Arenas.

Las ciudades en nuestro país seguirán creciendo cada año, y en consecuencia su administración se torna cada vez más compleja. La institucionalidad que las rige, o mejor dicho la inexistencia de una institucionalidad responsable de ellas, termina en la descoordinación de las políticas e inversiones del sector público con el consiguiente menor bienestar en la población.

Importancia de las Ciudades

El crecimiento de las ciudades, hecho empírico observado internacionalmente, encuentra en buena parte su explicación en la teoría económica de las aglomeraciones. En forma muy resumida, plantea que en las ciudades hay economías a escala importantes para el desarrollo de negocios y por ende para el crecimiento económico. Estas mayores perspectivas de desarrollo, llevan a que las personas tiendan a preferir vivir en ciudades, en pos de la búsqueda de un mayor bienestar.

Pero estas ventajas que ofrecen las ciudades son menos visibles que los problemas que acarrearán. Asociado a las urbes, tradicionalmente surgen problemas de delincuencia, propios de la concentración urbana, entre otros. No obstante, si bien los beneficios que entregan las ciudades son menos visibles y mucho menos evidentes que los inconvenientes, todo indica que son mayores, ya que las personas optan en mayor medida por vivir en ellas¹.

Chile, siguiendo la tendencia internacional, ha registrado durante las últimas décadas un sostenido crecimiento de la población urbana. El año 1960 el 68% de la población vivía en zonas urbanas mientras que al año 2002, esta cifra aumentó a un 87%. En cuanto al crecimiento de las ciudades en nuestro país, se observa un comportamiento dispar entre

Cuadro N°1
Evolución Población 33 principales ciudades
del país, 1992-2002²

	1992	2002	Var (%)
Arica	161.333	175.441	9%
Iquique	145.139	164.396	13%
Alto Hospicio	5.520	50.190	809%
Antofagasta	225.316	285.255	27%
Calama	106.970	126.135	18%
Copiapó	98.188	125.983	28%
Vallenar	42.725	43.750	2%
Coquimbo	110.879	148.438	34%
La Serena	109.293	147.815	35%
Ovalle	53.515	66.405	24%
Viña del Mar	303.589	318.489	5%
Valparaíso	274.228	263.499	-4%
San Antonio	74.742	83.435	12%
Rancagua	179.638	206.971	15%
San Fernando	42.684	49.519	16%
Curicó	77.733	93.447	20%
Talca	159.711	189.505	19%
Linares	59.658	65.133	9%
Chillán	145.759	146.701	1%
Concepción	326.784	212.003	-35%
Talcahuano	244.034	161.692	-34%
Lota	50.123	48.975	-2%
Coronel	79.677	91.469	15%
Los Angeles	94.716	117.972	25%
Angol	39.151	43.801	12%
Temuco	210.587	227.086	8%
Valdivia	112.712	127.750	13%
Osorno	114.239	132.245	16%
Puerto Montt	110.139	153.118	39%
Coihaique	36.376	44.850	23%
Puerto Aisén	12.762	16.936	33%
Punta Arenas	109.110	116.005	6%
Gran Santiago	4.760.208	5.428.590	14%
País	13.348.401	15.116.435	13%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

ellas, reflejando el dinamismo propio de cada una (ver Cuadro N°1).

No obstante que desde hace décadas se observa que cada vez más chilenos vivirán en ciudades, y por ende éstas adquirirán mayor tamaño, la institucionalidad que las norma así como la responsabilidad de su administración se mantiene tal como era décadas atrás, cuando nuestras ciudades eran de menor tamaño y en consecuencia los problemas y conflictos que enfrentaban eran menos complejos.

Múltiples Problemas, Múltiples Instituciones

Los principales problemas que enfrentan las ciudades se enmarcan en las áreas de Contaminación, Transporte, Disposición de basura, Infraestructura Urbana, Planificación Urbana y Delincuencia. Estos temas inherentes a las ciudades, se encuentran fragmentados en nuestro país en las más diversas reparticiones públicas, donde cada una toma decisiones sectoriales sobre inversión pública y diseño de políticas. A ello se suma la inexistencia de mecanismos de rendición de cuenta a la ciudadanía de las decisiones que se adoptan y de los recursos que se invierten.

Un ejemplo clásico de lo anterior es el Trantsantiago, cuyo diseño y ejecución estuvo a cargo de 6 distintas entidades del Estado: el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la Intendencia de la Región Metropolitana, la Comisión de Medio Ambiente (CO-NAMA), la Secretaria Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA).

En lo que se refiere a inversión en infraestructura urbana, diversas son las reparticiones públicas que las definen y ejecutan: el MINVU, el MOP, el MTT, el respectivo gobierno regional y las municipalidades.

Recientemente, se le ha atribuido a la falta de coordinación entre sectores del aparato público el anunciado caos vial que se producirá en la zona oriente de la capital cuando se abra el túnel del Cerro San Cristóbal o bien cuando estén terminados los proyectos inmobiliarios concentrados en un importante eje del sector.

Costo de la Fragmentación

La fragmentación de las políticas e inversiones públicas respecto a las ciudades en diversos ministerios y distintos niveles del Estado –gobierno central, gobiernos regionales y municipios- sin duda que abre paso a la des-coordinación. La multiplicidad de reparticiones públicas enfocadas en materias más bien relacionadas no sólo permiten una mayor des-coordinación, sino que eventualmente también duplicaciones de plantas de funcionarios responsables de aspectos similares, lo que lleva a un mayor costo de administración del aparato público. Ello finalmente lleva a que las ciudades cuenten con menores recursos para invertir en ellas.

Responsabilidades Claras y Definidas

Con la finalidad de contar con una institucionalidad que asigne claramente las responsabilidades sobre las políticas e inversiones que se ejecutan en las ciudades, ésta debe cumplir a lo menos dos elementos:

- Contar con atribuciones multisectoriales. Ello implica el reordenamiento de competencias, atribuciones y recursos desde organismos sectoriales a quién se determine como responsable de las ciudades.
- Contar con mecanismos de rendición de cuenta a la ciudadanía en forma integral de las políticas e inversiones que se llevan adelante.

La pregunta que surge es quién debiera ser el responsable de la administración de nuestras ciudades. De acuerdo a nuestra administración interior del Estado, para un número mayoritario de ciudades en el país la respuesta lógica es: el alcalde.

Lo anterior debido a que para un número importante de ciudades el territorio en el cual se encuentra emplazada corresponde al de una sola comuna. Este es el caso de a lo

menos 26 de las 33 principales ciudades de nuestro país. En estos casos la responsabilidad sobre materias de ciudad debieran ser entregados a las propias administraciones locales ya existentes.

En la actualidad con las competencias con las que cuentan los alcaldes, ellos no son responsables de los problemas propios de las ciudades. En consecuencia se deben traspasar a los municipios las atribuciones, funciones, responsabilidades, recursos –tanto humanos como financieros- que hoy se encuentran radicados, entre otros, en los SEREMI de transporte, vivienda y obras públicas. En materia de orden público, funciones que hoy asumen las intendencias, como por ejemplo la autorización de marchas y actos masivos, también deben ser asumidos por las autoridades locales. Es decir, los municipios encabezados por sus alcaldes deben ser los responsables de todas las materias relativas a la administración y desarrollo de las ciudades.

La respuesta al quién se hace responsable de las ciudades en el caso que éstas estén conformadas por varios municipios resulta más compleja. Tal es el caso de, por ejemplo, las principales áreas metropolitanas del país: Valparaíso-Viña, el Gran Concepción y el Gran Santiago.

La experiencia internacional sobre la materia es diversa, habiendo casi tantos casos como ciudades³.

Por ejemplo, en la ciudad de Toronto (Canadá) se fusionaron 6 municipios, creando a partir de ello una sola área metropolitana. En otras ciudades del mismo país se mantuvieron los municipios, creando sobre ellos una autoridad metropolitana.

En Finlandia por su parte, el área metropolitana de Helsinki está compuesta por cuatro municipios, los cuales son miembros del Consejo del área metropolitana, eligiendo éstos a sus representantes.

En el caso de Alemania, existen algunas autoridades metropolitanas con miembros electos directamente por la ciudadanía, como es el caso de Stuttgart, Frankfurt; mientras que en otras ciudades como Hannover, la autoridad metropolitana no cuenta con autoridades electas.

Al pensar en una nueva institucionalidad para las autoridades metropolitanas en nuestro país se debe tener cautela en cuanto a no crear nuevas burocracias que finalmente son un actor más dentro del aparato público sin contar con atribuciones y recursos para llevar adelante las responsabilidades que se les quiere encomendar.

Tal ha sido el caso para la autoridad metropolitana de transporte, cuya creación se está discutiendo en el Congreso, y que en la práctica no conlleva a un reordenamiento de las competencias que se encuentran diseminadas actualmente en diversos ministerios.

Los municipios encabezados por sus alcaldes deben ser los responsables de todas las materias relativas a la administración y desarrollo de las ciudades

Conclusión

Las ciudades en nuestro país seguirán creciendo cada año, y en consecuencia su administración se tornaría cada vez más compleja. La institucionalidad que las rige, o mejor dicho, la inexistencia de una institucionalidad responsable de ellas, termina en la descoordinación de las políticas e inversiones del sector público con el consiguiente menor bienestar en la población.

Ello no debe traducirse en nuevas burocracias que al final sólo pasan a ser un agente más del aparato público, sino que realmente avanzar en un camino que nos permita contar con responsables multisectoriales de las políticas e inversiones que se ejecutan en nuestras urbes.

En este contexto, se requiere reordenar competencias y traspasarlas desde el nivel central hacia las autoridades locales para que se constituyan como verdaderos responsables del desarrollo de las ciudades•

¹ Para un mayor detalle ver Evans, A. "Limitaciones al crecimiento urbano, cinturones verdes y economía", Estudios Públicos 67, invierno de 1997.

² La población por ciudad no necesariamente coincide con la población de la comuna que lleva el mismo nombre.

³ Para un mayor detalle ver "Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance", OECD, 2001.