

# Federico Arenas, Rodrigo Hidalgo y Jean Louis Coll (editores). Los Nuevos modos de Gestión de la Metropolización.

SANTIAGO: SERIE GEOLIBROS, INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. 239 P.

LUIS FUENTES ARCE<sup>1</sup>

Este libro es resultado de un trabajo llevado a cabo entre 1992 y 2002, por equipos de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Toulouse Le Mirail, en el marco de un proyecto ECOS-CONICYT, financiado por la cooperación Franco-Chilena.

El texto se divide en tres capítulos, cada uno integrado por artículos tanto de investigadores como de personas involucradas en la toma de decisiones en el ámbito público y privado. La primera parte aborda los efectos de la globalización y la transformación de la base económica, en el crecimiento urbano y la metropolización en Chile. El segundo capítulo se relaciona con la experiencia internacional, específicamente se discuten los casos de Francia, Senegal y México y también las causas de la segregación residencial en ciudades latinoamericanas, posibles políticas y el rol de los mercados de suelos. Finalmente, el último capítulo corresponde a una discusión en torno a los problemas metropolitanos y la institucionalidad para enfrentar los nuevos desafíos en materia de administración y gestión.

Lo primero que merece ser destacado de este libro es el aporte, que bajo distintos enfoques, entrega a la discusión en torno a los nuevos modos de gestión en las áreas metropolitanas chilenas, en momentos en que el gobierno del presi-

dente Lagos ha determinado entre sus prioridades, que el Chile del 2010 debería ser un país descentralizado, donde las decisiones se acerquen al ciudadano, sin que su situación geográfica sea un factor determinante de su bienestar (ver artículo de Fernández, pág 189).

Al enfrentar el tema referido a los modos de gestión de las áreas urbanas en Chile, existe cierto grado de consenso en la necesidad de la constitución de nuevas formas. Las causas se relacionan principalmente con la transformación de nuestras ciudades, que han seguido las tendencias de urbanización y metropolización a nivel planetario. Estas tendencias van de la mano con la evolución y reestructuración del capitalismo y la función de las ciudades en este contexto (Brenner, 2003).

Es así, como en la primera parte del libro, en el artículo de Arenas e Hidalgo (11-24) se demuestra que Valparaíso, Concepción y Santiago enfrentan procesos similares en cuanto a las tendencias de distribución de su población. Las tres ciudades "experimentan un crecimiento fuertemente diferenciado, el que en términos generales, tiende a presentar un núcleo central cada vez menos dinámico desde el punto de vista demográfico, y una periferia que crece significativamente por sobre el crecimiento de la región respectiva" (ver artículo de Arenas e Hidalgo, pág. 16).

<sup>1</sup> Geógrafo. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sin embargo, este fenómeno referido a la pérdida de población del núcleo central y el crecimiento de los bordes, no la única transformación experimentada en el último tiempo por nuestras ciudades. De Mattos en su artículo (pág. 27-55) plantea para Santiago que la magnitud de la transformación urbana ocasionada por la reestructuración económica y social iniciada a mediados de los setentas han configurado "otra ciudad". Sin embargo, también reconoce que esta otra ciudad "puede observarse como el resultado de la evolución en la que el nuevo impulso de modernización capitalista transforma, pero también reproduce, a la ciudad configurada en el período industrial-desarrollista" (ver artículo de De Mattos, pág. 51).

Al mismo tiempo que la ciudad va experimentando cambios y evoluciona, los agentes que actúan sobre ellas también se van transformando. Es así como en el artículo de Rojas (pág. 57-67) se muestra el caso de la industria de la construcción. Este autor expresa que "la empresa ha cambiado, en la búsqueda de una mayor eficiencia ha incorporado economías de escala en la producción y ha adquirido gradualmente una mayor capacidad para desarrollar proyectos más extensos, de más largo plazo y complejos" (ver artículo de Rojas, pág. 61) y por lo tanto, con mayor impacto en la ciudad.

En el ámbito social, Hidalgo y Arenas (pág. 69-81) expresan que si bien la política de vivienda dirigida a los grupos más desposeídos ha reducido el déficit a casi la mitad en el transcurso de ocho años, también "ha traído aparejada una serie de externalidades en las ciudades" (ver artículo de Hidalgo y Arenas, pág. 75), constituyendo lo que algunos denominan una nueva pobreza que agrava los efectos de la segregación social (ver artículo de Sabatini págs. 147-180). Esta situación tiene que ver con que "los planificadores sólo han tenido en cuenta la solución al problema del alojamiento y no el de la integración social y territorial de los habitantes más pobres de la sociedad" (ver artículo de Hidalgo y Arenas, pág. 76).

Respecto al segundo capítulo donde se revisan las experiencias internacionales, éstas pue-

den constituir una manera interesante de contribuir al debate en torno al tema, siempre y cuando se tenga claridad que "todas las áreas metropolitanas son distintas en su contenido económico, político, social y cultural" (Lefevre, 2000).

En este sentido, la experiencia francesa (págs. 85-116) demuestra que la relación descentralización-metropolización no es sólo una relación lineal, sino que se inscribe dentro de un sistema complejo de recomposiciones territoriales (ver artículo de Coll, pág. 103). En el caso de Dakar (págs. 117-135) se cuestiona el papel del capital social acumulado por los habitantes y sus organizaciones como base de la construcción de nuevos procesos de planificación urbana (ver artículo de Guibbert, pág. 135). En México (págs. 137-144) queda claro que cualquier definición en torno a nuevos modos de gestión "requerirá un largo proceso de concertación, que implica desde la delimitación territorial más adecuada hasta la definición de la estructuración y atribuciones de los poderes y las instancias de participación social para la gestión metropolitana" (ver artículo de Eibenschutz, pág. 144).

Quizá la lección más importante que nos entrega la revisión de estas experiencias internacionales es que el establecimiento de nuevos modos de gestión de las áreas metropolitanas es un proceso bastante complejo. Por tanto, su constitución no puede reducirse a una tarea técnica (ver artículo de Coll, pág. 114) ni realizarse simplemente sobre la base de instrumentos jurídicos (Lefevre, 2000; Bourne, 1999). La implementación de estas nuevas modalidades de administración y gestión debe ser un proceso respaldado social y políticamente para poder alcanzar la legitimidad necesaria. Y según Lefevre (2000) la "legitimidad va de acuerdo con la capacidad de solucionar problemas y en su habilidad de visualizar e implementar las políticas e iniciativas directamente relacionadas al territorio y específicas del mismo".

El tema de la legitimidad entonces, parece esencial en la constitución de nuevas formas de gestión. Esto cobra importancia en el caso de Chile, un país con una fuerte tradición centralis-

ta<sup>2</sup>, en donde la inversión local (municipios) sólo representa como promedio en el período 1990-2000 el 9% del total invertido por el sector público (Mideplan, 2001).

En este sentido, en el tercer capítulo y final, se presentan una serie de artículos que muestran la visión que diversos agentes del ámbito público tienen sobre el tema. Es interesante conocer su enfoque respecto a las dificultades y desafíos que enfrenta el gobierno central en la creación de la institucionalidad necesaria, como también resulta importante constatar cierto grado de discordancia con respecto al desarrollo de la investigación académica en el ámbito de los efectos urbanos del modelo económico imperante.

Según Soms (págs. 181-188), los desafíos de los nuevos modos de gestión aparecen asociados con la descentralización real de las competencias y recursos, la coordinación entre los actores sociales y el fortalecimiento de la identidad urbana (ver artículo de Soms, pág. 186). Al mismo tiempo, el autor plantea que "resulta imprudente por decir menos, pensar en planificación y gestión del desarrollo en regiones y ciudades sin contar con un nuevo marco interpretativo teórico acerca de los efectos territoriales esperables del modelo económico vigente y sus tendencias" (ver artículo de Soms, pág. 188). Esto resulta bastante discutible a la luz del desarrollo de la investigación urbana nacional e internacional sobre el tema (De Mattos, 1999, 2001, 2002a, 2002b; Brenner, 2003; Sassen, 2003; Borsdorf, 2003; Janoschka, 2002; por nombrar algunos investigadores).

En contraposición, Caro en su artículo (págs. 189- 205) plantea una propuesta concreta de

institucionalidad basada en la descentralización como un proceso eminentemente político, que apunta a modificar la distribución del poder entre los distintos entes territoriales del Estado (ver artículo de Caro, pág. 189). Según el mismo autor, los principales problemas en el ámbito de la institucionalidad vigente son: incapacidad técnica de algunos servicios para identificar sus metas, falta de adecuación territorial de las políticas y programas, ausencia de modalidades de información y coordinación, insuficiente autonomía y la reducción o reasignación discrecional de algunos servicios nacionales sobre los presupuestos asignados a las SEREMI. (Secretarías Regionales Ministeriales)

Se propone una institucionalidad compuesta por un sistema de gobierno radicado en el Gobierno Regional, que mantiene como base las áreas de competencia estándar de estas instituciones y que en regiones metropolitanas (Valparaíso, Concepción y Santiago) fortalece al GORE (Gobierno Regional) con el traspaso de atribuciones de los niveles nacional y local, definidas para estos efectos como propias de "lo metropolitano". Quizá los temas más delicados de la propuesta tienen que ver con el proceso de legitimación de esta nueva institucionalidad y las fuentes de financiamiento. Lo primero se relaciona con el consenso político que debe tener el proceso de traspaso de competencias locales y nacionales a esta instancia metropolitana y el otro gran tema concierne a la imposición de sobretasas al impuesto territorial, patentes industriales, comerciales y a los vehículos.

Referente a otras discusiones respecto al tema de la gestión metropolitana, en el artículo de Ramírez (págs. 207-219) se plantea que una de las problemáticas más importantes de las metrópolis chilenas (y por lo tanto uno de los desafíos de los nuevos modos de gestión) tiene que ver con el tema de la segregación territorial. Sin embargo, su justificación no empata con las investigaciones urbanas realizadas en el último tiempo (ver artículo de Sabatini, págs. 147-177), ya que se plantea a la segregación residencial como un reflejo de las desigualdades sociales. Al respecto Sabatini plantea que "la idea o teoría del espejo, como interpretación del origen de la segregación, no es consistente con esta característica de nuestras ciudades".

<sup>2</sup> Boisier (2000), destaca cinco elementos que han estado, en mayor o menor grado, involucrados en el proceso de consolidación del centralismo chileno. Estos cinco elementos que parecen haber operado "detrás" del centralismo nacional son: i) el modelo borbónico de concepción de la soberanía y en consecuencia, de la organización del Estado y de la administración pública; ii) la situación de guerra que casi en forma permanente afectó a Chile desde la Conquista hasta fines del siglo XIX; iii) la influencia del Ministro Diego Portales a partir de los años treinta del siglo XIX, con justicia considerado el "forjador del Estado-Nación"; iv) la modernización decimonónica a partir de la década de los sesenta, y v) el proceso de migración rural/urbana en los treinta, cuarenta y cincuenta de este siglo.

Finalmente, León, en su artículo (págs. 221-232) plantea estrategias tendientes a abordar la gestión de los espacios públicos, indicando que hoy, "estos espacios son nuevamente reconocidos como elementos centrales de la estructura del espacio urbano, y más allá de los beneficios sociales y ambientales, constituyen un instrumento para la renovación y recuperación del espacio urbano, la generación de plusvalías y estímulo al mercado inmobiliario" (ver artículo de León, pág. 221). Se muestran los beneficios que ha tenido la gestión de estos espacios en distintas ciudades, abordando en detalle el caso de Bogotá a partir del año 1995.

## BIBLIOGRAFÍA

ARENAS, F.; HIDALGO, R.; COLL, J. (Editores). *Los nuevos modos de gestión de la metropolización*. Santiago, 2003. Serie GEO Libros. LOM ediciones.

BOISIER, S. Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE (Santiago)*, Mayo 2000, vol.26, no.77, p.81-107.

BOURNE, L. *Modelos Alternativos para el manejo de las regiones metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas*. 1999. [www.riadel.cl](http://www.riadel.cl)

BRENNER, N. La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE (Santiago)*, Mayo 2003, vol.29, no.86, p.05-35.

LEFEVRE, C. *Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación Funcional a la Política*. 2000. [www.riadel.cl](http://www.riadel.cl)

MIDEPLAN. *Evolución reciente de la inversión pública en Chile: 1995-2000*. Santiago, 2001.