



ACTA
REUNIÓN SUBCOMISIÓN INSTITUCIONALIDAD
COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO
9 DE JULIO DE 2012 / 16:15 – 18:25 / SALÓN 5, TERCER PISO, EDIFICIO DEL EX CONGRESO NACIONAL

Asistencia:

Antonia Lehmann, Premio Nacional de Arquitectura (Presidenta de la Comisión).
Jose Ramón Ugarte, Arquitecto, ex Presidente Colegio de Arquitectos (Secretario Ejecutivo).
Blas Belloio, en representación de la Cámara Chilena de la Construcción.
Ximena Bórquez, en representación del Presidente del Colegio de Arquitectos.
Alberto Etchegaray, ex Ministro de Vivienda y Urbanismo.
Ernesto Lopez, en representación del Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, U. de Chile.
Nicole Norel, en representación del Rector de la Universidad Adolfo Ibáñez.
Denisse Ramírez, en representación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.
David Silva, en representación del Decano de la Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, U. Diego Portales

Equipo MINVU:

Pilar Giménez, Jefa División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Gonzalo Gazitúa, Abogado División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Invitado SUBDERE:

Oswaldo Henríquez, Jefe Departamento de Políticas y Descentralización, Subsecretaría de Desarrollo Regional

Excusaron su asistencia:

Fernando Agüero, Pablo Allard, Roberto Moris, Víctor Pérez, Julio Poblete y Hosaín Sabag.

1. Exposición de Oswaldo Henríquez sobre Áreas Metropolitanas (AM).

El programa de gobierno expresa la necesidad de avanzar en un modelo de autoridad para las AM. La Constitución señala que la LOCGAR regulará la administración, condiciones y formalidades de las AM. La LOCGAR las define, pero no establece una administración especial, la deja al arbitrio de la coordinación entre municipios y de las competencias específicas del GORE respecto de los servicios públicos. Asimismo, se refiere al consejo coordinador regional de acción municipal, conformado por los alcaldes del AM y establece el Fondo de Inversión Metropolitano (FIM), que surge de impuestos a actividades económicas. En conclusión, la LOCGAR establece un modo de coordinación, atribuciones respecto de los servicios públicos que nunca fueron definidas por los GORE y una fuente de financiamiento. Por último, la LGUC establece los PRI Metropolitanos cuando se superan los 500.000 habitantes.

Respecto a los modelos generales de administración de AM, se distinguen: a) Aglomeración con Gobierno Metropolitano; b) Municipio Metropolitano; c) Gobierno sin Autoridad Metropolitana; d) Gobierno de Concertación o Coordinación Funcional; e) Alcaldía Mayor; f) Asociaciones o Agencias Metropolitanas. Respecto al modelo de administración de AM, SUBDERE plantea, sin grandes modificaciones, la figura de un GORE Metropolitano, al modelo de Santiago. Se constituiría un Consejo Metropolitano (CM) compuesto por autoridades electas por la ciudadanía (consejeros regionales y alcaldes de comunas integrantes del AM). Si en el CORE se tratan temas metropolitanos, debe convocarse al CM.

SUBDERE considera que la distribución competencial de un AM podría considerar competencias de planificación y coordinación, ordenamiento territorial metropolitano, inversiones en infraestructura y equipamiento público, administración de recursos, tránsito y transporte público metropolitano y medio ambiente. La coordinación de los servicios públicos que intervengan en el AM y la iniciativa, elaboración y propuesta de aprobación de los distintos planes, corresponden a atribuciones del Ejecutivo Regional, mientras que el CM tiene las atribuciones resolutorias, por lo que le corresponde aprobar las propuestas.

En términos de esquema, están los Ministerios que adoptan las Políticas Nacionales, las normas y el financiamiento; las SEREMI, que actúan como órgano formulador que apoya a los GORE, dado que tienen la experiencia técnica; los GORE, con competencias en planificación y financiamiento; y los servicios públicos y municipalidades, con la ejecución de planes y proyectos y la prestación de servicios.

2. Observaciones de la Subcomisión.

Antonia Lehmann pregunta en que instancia se coordinan todos los planes, mientras que Ximena Bórquez pregunta cómo se coordina esto con la competencia de los GORE respecto al OT y si no debiera

quedar el PRM en la División de Planificación de los GORE. Osvaldo Henríquez aclara que es el mismo GORE existente al que se le agregan competencias en las RM y al que se incorpora el cuerpo colegiado de alcaldes. Menciona que los órganos técnicos actuales de las SEREMI colaboran con la División de Planificación de los GORE. En cuanto a la coordinación, ésta se da porque todo está radicado en el mismo actor (GORE), a través de la iniciativa y coordinación de Ejecutivo/Intendente y la sanción política del CM. Respecto a la eventual rotación de Intendentes, aclara que quien asume es la institución y es ese órgano político el que vela porque los proyectos sean coincidentes en el tiempo. Es distinto quien elabora el plan a quien lo asume políticamente, lo que corresponde al CM que lo aprueba.

Antonia Lehmann señala que para que una ciudad funcione, se requiere mucha información. Osvaldo Henríquez aclara que en materia de fuentes, cada GORE y Ministerio tiene su Unidad de Gestión de Información Territorial, específico para su ámbito. Antonia Lehmann insiste en la necesidad de que exista materialmente un banco de información sobre la ciudad. José Ramón Ugarte aclara que eso es materia del otro proyecto de ley, que contempla la posibilidad de transferencia de competencias a los GORE, ya que esta materia actualmente está regulada en leyes propias que le otorgan competencias a entes específicos en la materia. Ximena Bórquez hace ver que no está contemplado un cerebro metropolitano que analice el conjunto del AM. Respecto a elevar el control total de la información territorial local, Osvaldo Henríquez detecta que si bien una unidad específica del nivel central, podría controlar toda la información, no tiene competencias para tomar decisiones, siendo importante resolver el flujo de información al nivel local y resguardar que sean éstos quienes tomen las decisiones.

En otro orden de ideas, David Silva concluye que este órgano colegiado amplio (CM) tomaría las mismas facultades del CORE actual, sin agregar facultades nuevas. El peligro de esto es la deferencia administrativa (son otros los que saben); lo importante, entonces, es reforzar más la característica técnica del CM, que en el esquema propuesto se limita a decir sí o no y que no tiene la fuerza para levantar iniciativas. Osvaldo Henríquez aclara que en el proceso de construcción de esta institucionalidad hay muchos actores involucrados y lo que busca este proyecto es asegurar el mínimo necesario.

Nicole Norel opina que el problema de este proyecto es que comienza bastante tibio y no ve donde están los avances. Desconfía de la conformación del CM, principalmente por la falta de equipos técnicos y porque se repite el esquema en que municipalidades y sectores presentan proyectos y el CM se limita a aprobar. Hace referencia al costo de mantención de las áreas verdes, tema que también recoge David Silva, quien señala que se trata de un tema sustantivo que debiera quedar en el ámbito de este órgano. Osvaldo Henríquez aclara que la Ley de Presupuestos permite a los GORE financiar el costo de operación de las áreas verdes, pero el problema es quién hace los programas para que se financien.

Por su parte, Ximena Bórquez opina que nuestras ciudades han llegado a un nivel de conflictos e irracionalidades serias. Se refiere a los conflictos generados por la instalación de un hospital, en la que debieran primar criterios de racionalidad, accesibilidad física, transporte, etc., y en cuya decisión intervienen muchas áreas sectoriales, sin un ente encargado de relacionar todo. David Silva complementa señalando que la razón de ser del GORE es hacerse cargo de temas de dinámica regional.

Osvaldo Henríquez reconoce que este proyecto aún está en proceso de elaboración y que es evidente que faltan algunas cosas, pero que esta Comisión podría proponer radicar competencias o hacer otros cambios; eso es precisamente lo que la Comisión de Gobierno Interior ha planteado. José Ramón Ugarte señala que las reformas a la institucionalidad se hacen al inicio de los gobiernos, por lo que es utópico plantear modificaciones de fondo al tercer año. Nicole Norel señala que se debería apostar por, al menos, dar un primer paso en un camino determinado y José Ramón Ugarte señala que este proyecto intenta hacerse cargo de la dispersión en la toma de decisiones, avanzando en la línea de la coordinación, sentando a los actores en una misma mesa, intentando ponerlos de acuerdo. Ernesto López opina que el nivel regional tiene una complejidad y apoyo técnico positivos, pero que en el nivel intercomunal se podría hacer un énfasis mayor en aumentar la participación, especialmente respecto a las propuestas de proyectos, sin necesidad de hacer grandes cambios estructurales.

Por su parte, Blas Bellolio plantea la conveniencia de que el CM no solo apruebe, sino también promueva proyectos. Asimismo, pregunta por la regionalización de la inversión pública y por la capacidad de decisión de la inversión en las regiones. Osvaldo Henríquez señala que la proporción de regionalización es 60/40 (regiones/Santiago) y que las regiones deciden cerca del 30% de las inversiones que se realizan en ellas. Señala que la estructura de financiamiento debiera estar asociada a una redistribución de los recursos del FNDR entre las AM y el resto de la región, además de los recursos provenientes de los impuestos específicos y del nivel central. También existen otras alternativas, como la coparticipación en las concesiones o en el impuesto territorial o la redirección de ingresos desde el nivel central.

Ximena Bórquez opina que la palabra clave, más que coordinación, es articulación, ya que obliga a tener una visión de conjunto y relacionar políticas específicas. Cuando se entrega al GORE la competencia del OT, se puede deducir que se trata de un proceso que obliga a una visión integral. José Ramón Ugarte

señala que eso no es así, ya que al tener los sectores facultades específicas sobre el territorio otorgadas por ley, se requiere de modificaciones legales. De lo contrario, no puede el OT pasar por encima de éstas.

Respecto a la dotación de cuerpos técnicos, Osvaldo Henríquez aclara nuevamente que los GORE ya tienen un Servicio Administrativo con una División y cuerpo técnico en materia de planificación o, al menos, tienen la facultad y capacidad de financiar éstos. La diferencia del proyecto está en que la LOCGAR distinguiría tres niveles: Gobierno Interior (Intendente); GORE, con las facultades actuales más las nuevas que se le entregan; y en caso de regiones con AM, GORE con CM, con mayores facultades y cuerpos técnicos asociados a ese trabajo. Respecto a la formulación de los planes, se toman las atribuciones actuales de las SEREMI y se ponen a disposición de estos equipos técnicos de los GORE para la formulación de los planes, sin perjuicio de que posteriormente puedan traspasarse a éstos. Hacerlo desde el inicio complicaría mucho el proceso, por lo que se establece un modelo intermedio, en el cual los ministerios se ponen a disposición de las regiones y las competencias de inicio, resolución y aprobación las concentra el CM. Se externaliza la formulación de los planes en las SEREMI, pero esto es relativo, porque los GORE pueden contratar consultorías y las SEREMI actúan como contraparte técnica.

Respecto a la estructura institucional de los CM, Osvaldo Henríquez señala que en la estructura actual de los GORE, podría contemplarse un Departamento especial de AM en la División de Planificación o, en una estructura futura, una nueva División de AM. A Ximena Bórquez le parece que este Departamento o División de AM debe incluirse como necesaria en el proyecto de ley, que se especifique desde ya y que no dependa de si las competencias se traspasan o no en el futuro.

En otro orden de ideas, David Silva pregunta a quién se debe el jefe del GORE. Osvaldo Henríquez aclara que hay que distinguir cuáles son las competencias del Presidente del CORE y cuáles del Intendente. El GORE es un mix entre el representante del Presidente de la República y los de la ciudadanía (CORE y alcaldes, en CM). El responsable de la implementación es el Intendente. Lo más probable es que siga siendo así, pero podría generarse en la LOCGAR un ejecutivo que represente a la región. En esa línea, algunos parlamentarios plantean pasarle las competencias ejecutivas al Presidente del CORE y que el Intendente supervigile como representante del Presidente de la República.

Por otra parte, Ximena Bórquez pregunta quién decide los límites del AM. Osvaldo Henríquez señala que para ello se pueden tomar dos modelos. Uno, urbano propiamente tal (Paris) o involucrando también lo rural (Roma). Lo más probable es que acá sea igual que lo actual, incorporando lo rural (mancha urbana + área de respaldo), sin crear nuevos límites, tomando las comunas actuales. A Ernesto López le preocupa el peso de las comunas del AM, principalmente el peso político de los alcaldes de comunas con mayor población. Respecto a la elección de los Consejeros, según Osvaldo Henríquez no debiera darse este problema de distinto peso, ya que serán elegidos según circunscripciones especiales (8 en Santiago).

Antonia Lehmann pregunta como se encaja todo este proyecto con el estudio que se le solicitó a la OCDE respecto a las alternativas de AM, que sentido tiene si ya se decidió un camino. Osvaldo Henríquez señala que se trata de un estudio de buenas prácticas y sobre las competencias que debieran quedar bajo la administración de un AM y respecto de esto podría haber modificaciones fruto del trabajo con la OCDE, pero no respecto a la idea de no modificar muchas leyes o contemplar la elección de nuevas autoridades. Se trata más bien de un estudio en términos competenciales o de participación de las autoridades existentes, por ejemplo, si la participación de los alcaldes en el CM debiera ser deliberativa o consultiva, o si debiera contemplarse más participación de la sociedad civil organizada.

En esa línea, Ernesto López considera que debería haber más espacio de apertura a instancias más democráticas y representativas, que se puedan presentar proyectos de abajo hacia arriba. Eso, junto con la elección de los CORE, serían buenos mecanismos de participación, pero actualmente es un eslabón que falta en la cadena de poder. Osvaldo Henríquez señala que el proyecto podría decir solamente que el CM "aprueba el PRM", correspondiéndole a esta Comisión, por ejemplo, señalar cómo se aprueba ese plan, contemplando la correspondiente participación.

Según Antonia Lehmann, el problema de este sistema es que los planes siguen siendo sectoriales, desintegrados. Osvaldo Henríquez señala que el tema no es la intervención sectorial, que debe estar, sino como ésta se distribuye en el territorio. Ahí está la importancia del GORE como órgano que se preocupa de que esa distribución sea lo que realmente se necesita, que vela porque los planes y programas sean coincidentes entre sí. El GORE actualmente tiene competencias suficientes para generar espacios de articulación y convenios intersectoriales, sin perjuicio que la entrega de competencias específicas sobre el territorio, podría hacerlos más eficientes.