

CONCENTRACIÓN URBANA, DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DE VIDA EN CHILE

ISMAEL TOLOZA

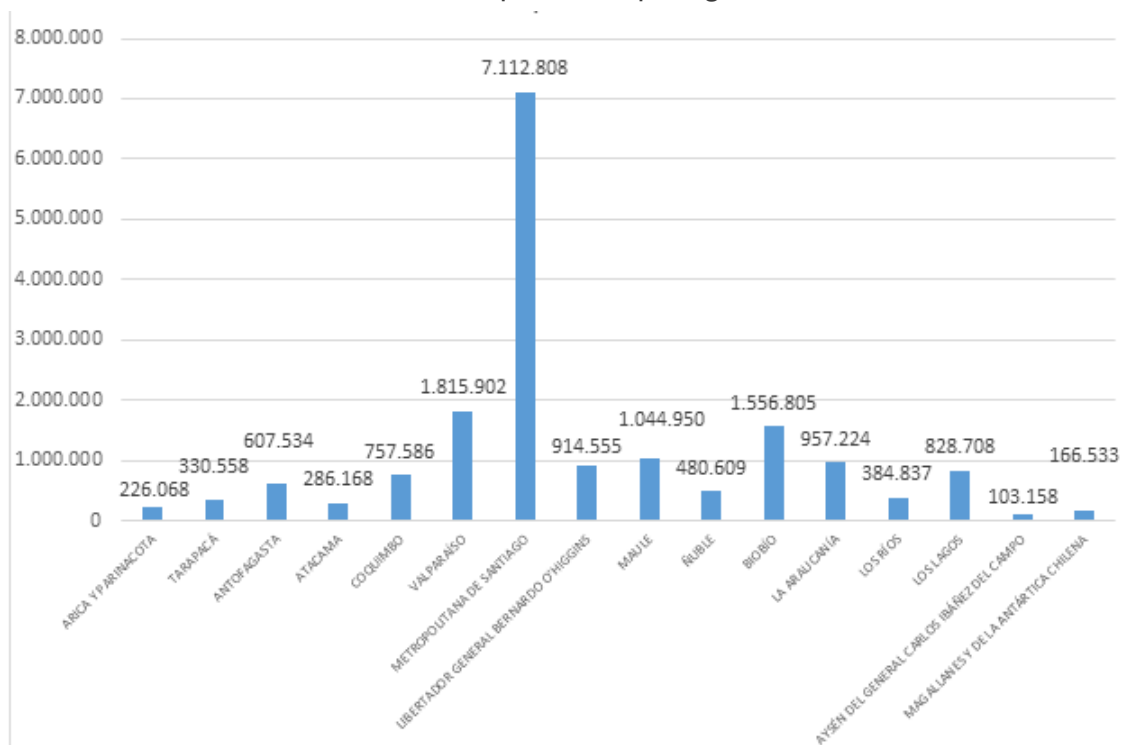
“Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2018), la población urbana mundial ha aumentado exponencialmente desde 1950 hasta 2018, pasando de 751 millones a 4 200 millones. Según dicho informe, este crecimiento estará concentrado en un 90% en África y Asia. Actualmente, las áreas más urbanizadas están concentradas en América del Norte, donde el 82% de la población se radica en zonas urbanas, seguida por América Latina y el Caribe, con un 81%, y en menor proporción Europa, con un 74% y Oceanía con un 68%.”

CHILE no es la excepción; de hecho, según el Censo de 2017, el 87,8% de la población vive en zonas urbanas, y sólo un 12,2% en zonas rurales. Esto no debiese llamarnos la atención, si la población urbana en Chile estuviese uniformemente distribuida entre grandes espacios metropolitanos y ciudades intermedias. Estas últimas entendidas como ciudades que tienen entre 50 000 y un millón de habitantes. Pero esto no es así en Chile; del total de la población que vive en ciudades (87,8%), sólo un 35% vive fuera de tres conurbaciones metropolitanas: Santiago, Valparaíso y Concepción, destacando fuertemente el Gran Santiago.

Si se analiza la distribución de la población en Chile, lo anterior queda más en evidencia, como se aprecia en el gráfico 1.

De los 17 574 003 habitantes de Chile, 7 112 808 personas viven en la Región Metropolitana (RM); es decir, un 40, 5% de la población chilena se concentra en una sola región de Chile, que representa el 2% del territorio nacional. En el interior de la Región Metropolitana, de sus 52 comunas (municipios), 18 son rurales y representan 992.824 habitantes. En consecuencia, 34 comunas de la Región Metropolitana concentran a 6 119 984 habitantes, que corresponden al 39% de la población chilena.

Gráfico 1. Distribución poblacional por regiones en Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CENSO 2017, Instituto Nacional de Estadistas

Según el estudio sobre estimaciones y proyecciones de la población de Chile 2002–2035, la población de la Región Metropolitana ha aumentado en un 40,3%, proyectándose una población de 8 844 243 habitantes en el año 2035.

Cabe preguntarse si es esta una situación de crecimiento y concentración óptima para un país. La respuesta es no, ya que este fenómeno trae aparejada una serie de complicaciones que se traducen en pobreza, hacinamiento o problemas ambientales de distinta naturaleza.

La movilidad (migración interna) provoca desigualdades significativas, puesto que los movimientos migratorios hacia los centros urbanos de mayor jerarquía generan paradojas, como que la persona que busca mejores oportunidades puede ver deteriorada aún más su condición al migrar, debido a la imposibilidad de encajar en las exigencias de los sistemas productivos. De la misma manera, con respecto a la movilidad urbana, se puede señalar que existen fuertes desigualdades sociales, fomentadas principalmente por elementos vinculados a la segregación urbana, constituyendo espacios de riqueza y espacios de pobreza claramente definidos.

En Chile existen 1 507 262 personas en situación de pobreza medida por ingresos, de las cuales 384 092 están en la Región Metropolitana; es decir, 1 de cada 4 pobres en Chile está en la Región Metropolitana.

Del mismo modo, en la RM, el déficit habitacional cuantitativo llega a 270 714 viviendas, mientras que el hacinamiento alcanza un 8,1% de los hogares de la región, correspondiendo a 192.460 viviendas. Si miramos estas cifras a partir de la concentración según quintil de ingresos podemos ver que dicho porcentaje aumenta al 16,8% en el primer quintil, con cerca de 77 000 familias que viven hacinadas en la Región Metropolitana.

Un fenómeno inherente a megaciudades o conurbaciones, refiere a los temas ambientales. Según el informe final de la Primera Encuesta Nacional de Medio Ambiente (2014), realizada por el Ministerio de Medio Ambiente, frente a la pregunta ¿Cuál es el principal problema ambiental que lo afecta a usted?, en la ciudad de Santiago, el 43% de las respuestas identifican la contaminación del aire como principal problema, seguido por un 16% que identifica el ruido como principal problema, un 14% percibe que es Basura y Sociedad, un 11% ve en la contaminación en general el principal problema, y un 9% asocia a automóviles, ruido y contaminación.

Por otro lado, si se analizan los efectos del centralismo en las 15 regiones distintas a la Región Metropolitana, es posible señalar que esta excesiva concentración ha traído como consecuencia una profunda desigualdad territorial, entendida como la desigualdad que se produce por nacer o vivir en una parte del territorio nacional. Esa condición define el

acceso a oportunidades y bienes públicos, esenciales para el desarrollo integral de las personas. Como se señala en el libro *El arranque de la Descentralización* (2017),

“estas pronunciadas desigualdades, tienen efectos tanto de causación circular acumulativa en territorios vulnerables o de rezago, como en el desarrollo de todo el país, producto de la ineficiencia o subutilización del potencial territorial del país, y al desencadenar un efecto de vagón de cola, desacelerando el desarrollo conjunto. Otros efectos, están asociados a la migración forzosa hacia polos de desarrollo (grandes ciudades), generando zonas de des economías de aglomeración que afectan la productividad y el crecimiento agregado”.

Cuando los países no tienen internalizado (institucional y jurídicamente) el principio de igualdad horizontal, la concentración poblacional genera incentivos para mal focalizar la ejecución del gasto público, la provisión de bienes y servicios, la inversión en infraestructura, aumentando las desigualdades territoriales.

A modo de ejemplo, y según el compendio estadístico (2019) de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID, del Ministerio de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile, entre los años 2008 y 2019, se financiaron un total de 26 478 proyectos de investigación, de los cuales el 54,5% del total se concentró en la región metropolitana, con 14 427 proyectos ejecutados (ver Gráfico 2).

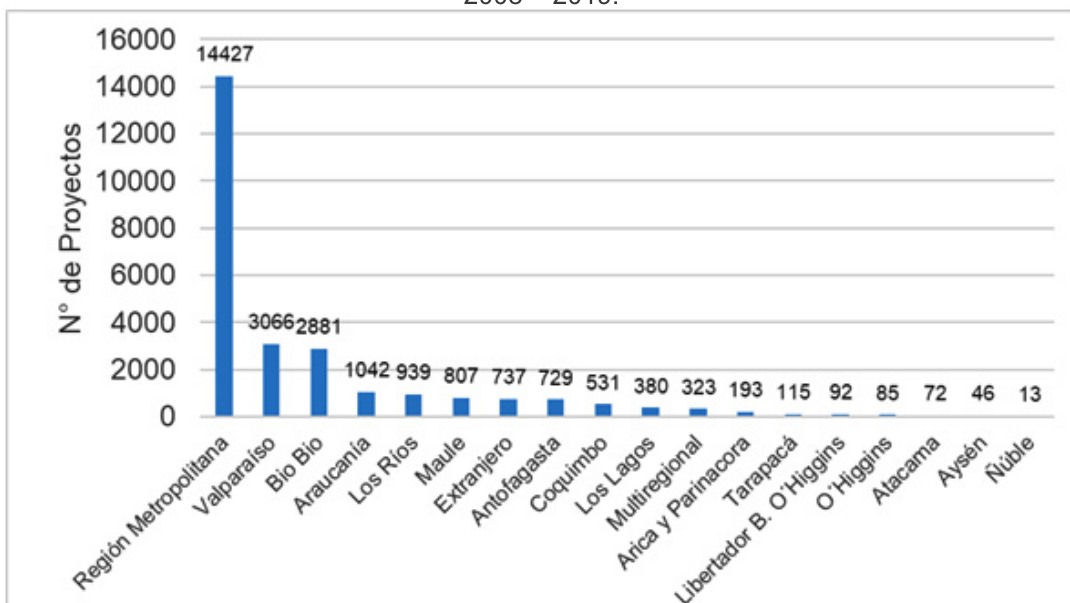
Hace algunos años, en 2017, en la presentación del libro *El arranque de la Descentralización*, la Fundación Chile Descentralizado se preguntaba por qué Chile necesita desarrollar sus territorios, y la principal respuesta señalaba: *porque ello*

implicaría detonar una serie de procesos subnacionales relevantes para acelerar los desafíos del desarrollo y calidad de vida de las personas.

En este sentido, se afirmaba que cada vez más personas están percibiendo cómo les afecta negativamente, en su calidad de vida y sus oportunidades de lograr un mejor desarrollo humano, vivir en un país tan altamente centralizado. Descentralizar Chile, y, por consiguiente, desarrollar las comunas y regiones, se hace necesario, entre otras razones, para:

- Reactivar la economía desde los espacios locales, desarrollando las potencialidades latentes y subutilizadas en cada una de las comunas y regiones.
- Crear mejores condiciones de empleo, educación, salud, cultura, infraestructura y conectividad, desde la co-construcción de soluciones participativas y comunitarias.
- Superar en menos tiempo las desigualdades sociales y territoriales, al abrir espacios de gobernanza y co-diseño de políticas y cohesión social y territorial.
- Abrir más y mejores oportunidades de trabajo y desarrollo personal para jóvenes talentosos, a partir de políticas de atracción y retención de capital humano calificado.
- Acercar la gestión pública a las oportunidades y aspiraciones de las comunidades locales (urbanismo, calles, caminos rurales, transporte, salud, educación, cultura, medio ambiente, agua, energía, seguridad ciudadana, etc.).
- Profundizar nuestra democracia, reformar nuestro sistema político, mejorar el control social de la política pública.

Gráfico 2. Número de proyectos ejecutados por región entre los años 2008 – 2019.



Fuente: Compendio estadístico ANID, 2019, lámina 4, disponible en <https://page.pe/eE9Mdre> (Región de Magallanes, sin datos)

- g) Frenar el deterioro ambiental de Santiago y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- h) Disponer de un sistema descentralizado eficaz para manejar mejor las catástrofes naturales desde los espacios locales y regionales.

En un Chile abierto a la economía global, la descentralización cobra una importancia estratégica, toda vez que los territorios subnacionales están expuestos a los impactos tanto positivos como negativos de la globalización. Un abordaje inteligente es avanzar en paralelo en el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales. En efecto, y como advierte Von Baer y Bravo (2017), la experiencia internacional comparada señala que, cuando la globalización interactúa con espacios nacionales previamente descentralizados, genera formas y dinámicas más favorables para dichas comunidades que cuando ocurre en espacios concentrados y centralizados.

Este nuevo escenario país, implica esfuerzos compartidos con vocación descentralizadora, de carácter bidireccional, es decir:

Desde el nivel central, significa

Romper la rigidez de las políticas públicas en Chile, comprendiendo que se debe construir una oferta pública con mayor flexibilidad, que se haga cargo de la rica diversidad geográfica y cultural del país, de sus especificidades territoriales, que se traducen en aspiraciones y demandas de las comunidades, que deben ser abordadas desde un enfoque de abajo-arriba, bottom-up.

Implementar un modelo descentralizado de gestión del desarrollo con enfoque territorial, que posibilite una gestión más horizontal, plural, participativa que instale espacios de gobernanza permanentes y vinculantes.

En el nivel local y regional, implica:

Fortalecer capacidades locales y regionales, entendiendo que el principal capital de desarrollo de los territorios es el capital humano.

Promover una nueva gobernanza auto convocada, que permita pensar comunitaria, participativa y estratégicamente el desarrollo de cada territorio, para lo cual se requiere la voluntad política de los tomadores de decisión subnacional (Autoridades Regionales y Locales).

Impulsar sistemas colaborativos de co-construcción de iniciativas de desarrollo en la mayor cercanía posible a la ciudadanía, compartidas con los actores de las comunidades locales.

Promover la articulación multinivel, para una mayor coordinación, cooperación y colaboración asociativa entre institucionalidades y personas, tanto al interior

de una región, como entre éstas e instancias nacionales, tendientes a una mayor comprensión de los incumbentes en las realidades locales.

Diseñar e implementar mecanismos permanentes de participación ciudadana bidireccional, que posibiliten fortalecer un mayor protagonismo y control social, con accountability ciudadano ejercido sobre prestaciones transparentes, pertinentes y sustentables en el contexto de su respectiva realidad local, y de la misma manera, mejores canales de interacción y consulta ciudadana desde los espacios de decisión (Consultas, plebiscitos, presupuestos participativos, etc.).

En consecuencia, avanzar en descentralización en Chile, significa mejorar las condiciones de entorno y oportunidades para el desarrollo de las personas. Ello implica potenciar las ciudades intermedias y la ruralidad, como alternativa, como opción de radicación, y construcción de proyectos de vida, con todas las ventajas que ello conlleva (menos congestión, tiempos de traslado, medio ambiente, calidad de vida).

La demanda por descentralizar Chile, axiológicamente, no es en contra de los habitantes del gran Santiago, sino que más bien debe ser vista por éstos como una oportunidad para mejorar la habitabilidad y calidad de vida de la capital. Llegó el momento de romper con la historia de políticas públicas de efecto concentrador y que han llevado a una expansión urbana descontrolada en la capital de Chile, cuyos impactos y externalidades negativas son evidentes en contaminación, congestión, tiempos de traslado, ruido, estrés, problemas de salud mental, crisis de abastecimiento de agua producto del cambio climático, llegando a una crisis de crecimiento, cuyo efecto multiplicador negativo es para todo el territorio nacional. Las demandas por soluciones son desbordantes en el gran Santiago, para las cuales no hay presupuesto suficiente, las deben subsidiar todos los chilenos, especialmente quienes viven en regiones y comunas fuera de la región metropolitana, restando posibilidades y opciones de inversión en las oportunidades de desarrollo, presentes en la rica diversidad de regiones de Chile.

Como señala en el libro ¿Para qué Descentralizar? el desafío país de largo plazo es lograr que, independientemente del lugar del territorio donde nazca o viva una persona, ésta debe tener la posibilidad de desarrollar sus talentos a través del acceso a bienes públicos proveídos por el Estado en cantidad y calidad similares al resto del país.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Ismael Toloza Bravo. Ingeniero, doctor en Economía, magister en Economía y Gestión Regional. Académico de la Universidad de la Frontera. Miembro de la Fundación Chile Descentralizado. Autor del libro, Planificación Territorial Prospectiva. Coautor de los libros ¿Para qué Descentralizar? Desarrollo y subdesarrollo de territorios en Chile y Desarrollo Territorial Colaborativo.