



CENTRO DE  
POLÍTICAS  
PÚBLICAS UC

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad

**ARTURO ORELLANA**  
Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales



# Gobiernos Metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad<sup>1</sup>

ARTURO ORELLANA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

---

## Introducción<sup>2</sup>

El debate sobre el fenómeno de las áreas metropolitanas ya cumplió un siglo, en cuanto a su consideración como una realidad espacial más compleja que la ciudad tradicional y, poco más de medio siglo, respecto a su institucionalidad de gobierno. Fue así como los procesos de urbanización que se iniciaron a comienzos del siglo pasado con la industrialización fordista, se acentuaron décadas después con la mecanización de la faenas silvoagropecuarias y, en las últimas décadas, con el proceso de terciarización de la base económica productiva y el desarrollo de las tecnologías de información (TIC) en las ciudades, fruto de un mundo más globalizado, configurando extensas áreas urbanas continuas que sobrepasan los límites político administrativos y bajo múltiples administraciones, en muchos casos con una menor regulación sobre el uso de suelo (Orellana *et al.* 2013).

Los orígenes de esta discusión se pueden situar a comienzos del siglo pasado, cuando en Estados Unidos la ciudad de Nueva York alcanzó un millón de habitantes, y aún sin aproximarse cabalmente a una propuesta de gobierno metropolitano, ya se planteaban las primeras definiciones de espacios metropolitanos, en un intento de identificar

grandes ciudades y sus áreas de influencia, como fue el *Industrial District* (1905), el *Metropolitan District* (1910), el *Industrial Areas* (1920) y las *Labor Market Areas* (1940), apostando todas –en mayor o menor medida– a reconocer estas como unidades más pequeñas que los condados, pero que tenían la particularidad de que eran unidades estadísticas homogéneas (Boix, 2007).

El primer aspecto del debate puso en evidencia que la planificación urbana no era capaz de responder por sí misma a las nuevas configuraciones urbanas que surgían de la proliferación de los suburbios (a la modalidad estadounidense) o a los procesos de periurbanización (a la modalidad latinoamericana), requiriendo ambos de una planificación territorial para ordenar y resguardar los usos de suelo de modo de garantizar los flujos y articulación centro-periferia, las dinámicas interurbanas, y la consolidación de subcentros, entre otros. Cuestiones relativas a manifiestas desigualdades en materia de provisión de bienes y servicios públicos y/o privados suponían la necesidad de abordar el planeamiento y la gestión pública desde una comprensión más ajustada a la escala de los problemas.

---

1 El presente trabajo se inserta dentro de una línea de investigación del Proyecto Anillos SOC1106 cuyo autor es su director e investigador principal, así como parte de sus aportes al grupo de investigación del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS) donde participa como investigador.

2 Agradezco a los estudiantes del magíster en Ciencia Política mención Políticas Públicas UC; Constanza Barria, Rodrigo Cárcamo, María José García, Rodrigo Sánchez y Carlos Saraos, por haber aportado a la discusión previa a partir de su trabajo de titulación durante el primer semestre de este año. También agradezco los comentarios de Camilo Vial, Pablo Allard e Iván Poduje, así como de todos los asistentes, a la presentación de este trabajo en el Centro de Extensión UC el 28 de noviembre pasado. Por último, mis agradecimientos a Juliana Carvalho, asistente de investigación del Proyecto Anillos SOC1106.

Un segundo aspecto del debate surgió varias décadas después, porque ciertas materias relativas a los procesos de transformación urbana y territorial que comprometían tareas propias de la gestión de las políticas públicas requerían que las áreas metropolitanas tuvieran una institucionalidad *ad hoc* a su escala. Al parecer, no resultaba factible ni recomendable abordar aquello desde una gobernabilidad situada en el ámbito local compartimentado y/o a nivel regional.

En nuestro país, el debate sobre la conveniencia de tener un gobierno metropolitano para Santiago surge ya con fuerza con el regreso de la democracia a comienzos de los años 90. Basta citar un documento de Dockendorff (1992, p.41), que señalaba que “la falta de un gobierno metropolitano es, *ceteris paribus* la causa de gran parte de los males que explican la crisis de la ciudad, sin embargo no es necesario esperar su establecimiento —políticamente complejo y probablemente largo— para iniciar la atención de las urgencias del Gran Santiago”. Veinte años después, este tema nuevamente es parte de la agenda de discusión sobre una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Por tal motivo, el presente trabajo intenta entregar una propuesta que ponga foco en lo que se quiere corregir y direccionar, en el propósito de configurar hacia el futuro áreas metropolitanas que ofrezcan una mejor calidad de vida a sus residentes, considerando la experiencia internacional y el contexto nacional para llevar a cabo las transformaciones institucionales requeridas en términos de gobernabilidad, planificación y gestión.

### La propuesta de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

No cabe duda de que el esfuerzo del gobierno actual de convocar a diversos actores a discutir e intentar consensuar las bases de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, resulta ser un avance importante hacia el desarrollo de ciudades con mayor calidad de vida, pero también más justas social y territorialmente. Más aún, si se considera que desde hace más de una década se camina un poco a ciegas en materia de desarrollo urbano, donde tanto el sector público y el sector privado han carecido de definiciones sobre cómo debemos hacer las ciu-

dades para este nuevo siglo, sobre todo en un país donde el 90% de su población vive en un medio urbano y al año 2020 se proyecta que tres de cada cuatro ciudadanos vivirán en un área metropolitana.

Revisando la propuesta de política<sup>3</sup> en esta materia, se señala en el punto 5.2 en específico, que dentro de la reorganización de las potestades públicas en cuatro niveles territoriales, se reconoce la escala metropolitana como una nueva escala, estableciéndose textualmente lo siguiente: “esta autoridad, generada mediante elección democrática cuya institucionalidad deberá determinarse, estará a cargo de la planificación metropolitana y gobernará en sus aspectos colectivos o sistémicos los territorios que estén dentro de su área metropolitana” (p.25). Cabe destacar algunas observaciones a esta formulación, sobre todo en un contexto donde se mantiene inalterable la estructura vertical de autoridades en el país (nacional, regional y municipal).

En primer lugar, plantea no solo que debe haber una autoridad metropolitana, sino que esta debe ser fruto de una elección democrática, no aclarando si esto implica elección directa o indirecta, siendo ambas posibles de entender como procesos democráticos. En el primer caso, bajo elección directa, supone que esta autoridad debe ser elegida por la ciudadanía mediante un proceso que probablemente debiera coincidir con la elección de autoridades locales (alcaldes y concejales). Ahora, si es bajo una modalidad indirecta, es decir, aquellos representantes nominados por la ciudadanía (alcaldes y/o concejales) son los llamados a elegir a quien ejercerá la autoridad metropolitana, probablemente esto supone que debiera ser inmediatamente, pero posterior al resultado de las elecciones municipales. En ambos casos surge la inquietud sobre la complejidad política y administrativa de hacer una reforma constitucional para dar cabida a una nueva institución democráticamente escogida, cuestión que sin lugar a dudas supone quitar autonomía a los municipios y gobiernos regionales en algunas materias, no solo al nivel central de gobierno.

En segundo lugar, se establece en la propuesta que la nueva institucionalidad estará encargada de la planificación metropolitana, lo cual puede suponer un amplio

3 Documento Propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano, mayo 2013.  
[http://www.pnud.cl/prensa/noticias-2013/08-05-2013/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Urbano%20\(F\).pdf](http://www.pnud.cl/prensa/noticias-2013/08-05-2013/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Urbano%20(F).pdf)

espectro de posibilidades de interpretación conforme a tres interrogantes claves: (i) ¿la planificación será preferentemente de carácter normativo o indicativo?; (ii) ¿cuán vinculante o no será respecto a la inversión pública local, metropolitana (si la hay) o regional?; (iii) ¿abarcará la totalidad de aspectos relacionados con el desarrollo urbano o solo ámbitos específicos de acción?

En cuanto al primer aspecto, cabe preguntarse si las atribuciones en términos de la planificación que sostendrá esta autoridad metropolitana se circunscriben al desarrollo de un instrumento de planificación que podrá normar los usos de suelo en forma estricta o más bien a indicar y/o prospectar prioridades y un enfoque de desarrollo en cada fragmento, sector o comuna del área metropolitana, o quizás también una combinación de ambas. Ciertamente se plantean escenarios desde el punto de vista de la autonomía territorial para los municipios y su capacidad de gobernar sobre los procesos muy diferentes de transformación urbana territorial de las áreas metropolitanas.

En cuanto al segundo aspecto, surge la inquietud sobre la capacidad que podría tener esta autoridad metropolitana para que su planificación tenga carácter vinculante en la decisión de la orientación y priorización de la inversión pública, particularmente aquella que no es decidida a esta escala de gobierno, así como también su autonomía fiscal para actuar, aspecto sobre el cual la PNDU no entrega suficientes precisiones. Y, en relación al último aspecto, queda la duda sobre cuáles serán los ámbitos donde esta autoridad metropolitana estará facultada de intervenir, así como también en cuáles deberá compartir la decisión con autoridades nacionales, regionales y municipales, o simplemente –en algunas materias– someterse a la acción transformadora metropolitana de otros.

Se reconoce una cierta complejidad al definir cuál es el área metropolitana y sus límites político administrativos, suponiendo desde ya que en esta propuesta se debiera considerar las directrices de la OECD (2013, p.34) que establece como criterio para comparar áreas urbanas funcionales, aquellas con población de más de 500.000 habitantes, considerando como gran área metropolitana a aquellas con más de 1,5 millones de habitantes. No obstante, conforme lo anterior, las proyecciones de crecimiento demográfico al año 2020 contempladas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, debieran considerarse como

nuevas áreas metropolitanas: Antofagasta (incluyendo Mejillones), Coquimbo-La Serena y posiblemente Temuco (más tres comunas), las cuales se sumarían a Santiago, Valparaíso y Concepción. Y, complementariamente, se advierte que hay al menos seis áreas urbanas funcionales que superarán los 250.000 habitantes, aquellas cuyo núcleo serían Iquique, Rancagua, Talca, Chillán, Los Ángeles y Puerto Montt, las cuales califican como áreas urbanas de tamaño medio, según definición de la OECD (2013), y que comprometen parcialmente requerimientos de planificación y gestión de escala metropolitana por su impacto regional.

La nueva propuesta de PNDU señala textualmente que “cuando existan gobiernos metropolitanos, el gobierno regional y los gobiernos comunales respectivos tendrán atribuciones distintas de aquellos donde no hay un gobierno metropolitano, cuya existencia se determinará caso a caso por ley” (p.25). Sin embargo, vale la pena hacerse algunas preguntas sobre este lineamiento: ¿cuál es el objetivo que se persigue?, ¿qué tipo de gobierno metropolitano se plantea?, ¿cuáles son los ámbitos de acción de este gobierno metropolitano? Se intentará a continuación dar respuesta a estas interrogantes a través de una propuesta alternativa, en virtud de la revisión de aspectos de calidad de vida urbana propios de las metrópolis, la mirada sobre la experiencia internacional bajo diferentes modalidades de gobierno y la evolución de la propia institucionalidad chilena, en particular, relativas al proceso de descentralización política y administrativa.

### **La delimitación de las áreas metropolitanas**

El término área metropolitana surgió cuando progresivamente comenzó a configurarse alrededor de una ciudad central un proceso de urbanización funcionalmente dependiente de esta ciudad, rebasando esta nueva geografía urbana los límites político administrativos de la ciudad fundante. Ciertamente, esta nueva configuración espacial no podía ser entendida como una ciudad auto contenida y de estructura fija tradicional (Magnusson, 1996). En cada caso, estas fueron asumidas y reconocidas de forma diferente en virtud de la tradición histórica, cultural y política en cada país (Borja, 1998), marcando particularmente enfoques distintos en la manera de definir sus fronteras en el caso estadounidense y europeo.

En la tradición estadounidense a comienzos de los años 50 primó un criterio demográfico, específicamente el nú-

mero de habitantes (más de 50.000), siendo un área metropolitana aquella conformada por uno o más municipios contiguos en torno a un municipio central, con cierto grado de integración social y económica. Luego en los años 60, junto al criterio de población y proximidad física, se incluyó un criterio que media el carácter metropolitano de los municipios que integraban el área, considerando que debían tener 75% de población activa no agrícola, una densidad de 50 habitantes por km<sup>2</sup> y un 15% de los trabajadores trabajando en la ciudad central (Rodríguez y Oviedo, 2001).

En la actualidad, desde 1998 el *Federal Register* define un área metropolitana como un territorio que consta de un núcleo central, con gran población a la que se suman otras poblaciones contiguas que expresan cierto grado de integración social y económica con el núcleo central. Por su parte, el ente oficial de estadísticas de Canadá establece que las áreas metropolitanas se forman como un área urbana con un núcleo de al menos 50.000 habitantes y una población total de al menos 200.000 habitantes.

En el caso de Europa, la definición de las áreas metropolitanas resulta más compleja de circunscribir a un enfoque particular, ya que dentro de este continente subsisten formas de organización del Estado que van desde modelos unitarios y centralizados (Francia, Portugal) hasta federales (Alemania) y/o comunitarios (España), y descentralizados a escala local (Inglaterra, Suecia). No obstante, ha predominado tradicionalmente una visión económica, como se puede observar al revisar el caso inglés, donde por décadas el área metropolitana se estableció en virtud de los mercados laborales locales, es decir, considerando los viajes por trabajo que son frecuentes entre personas que van desde los municipios contiguos al municipio central. Por su parte, la experiencia española data de mediados de los años 60, cuando el Ministerio de la Vivienda de la época, basado en los trabajos de Davis (1959) consideró dos criterios esenciales en la definición de las áreas metropolitanas: (i) la existencia de una ciudad central de al menos 50.000 habitantes; (ii) una vinculación económica y social entre la ciudad central y los municipios periféricos, alcanzado una población mínima de 100.000 habitantes (Rodríguez y Oviedo, 2001).

Ahora, diversos trabajos orientados a sistematizar las diferentes aproximaciones a los conceptos y delimitaciones de las áreas metropolitanas (Sorribes, 1999; Rodríguez

y Oviedo, 2001; Rozenblat y Cicille, 2003; Boix, 2007), dan cuenta de que sobre el particular subsisten algunos consensos básicos y compartidos, los cuales se pueden sintetizar en la necesidad de un núcleo central que tenga el carácter de ciudad, sostenga un tamaño de población superior a los 50.000 habitantes, comprometa a otros municipios o administraciones locales y al menos un 15% de la fuerza laboral de estas localidades viaje cotidianamente al núcleo central. Otros criterios parecen ser más discutibles, como el porcentaje de la población vinculada a actividades netamente urbanas, tamaños mínimos de población de las áreas metropolitanas, entre otros. Lo relevante, como señala Boix (2007, p.2) es entender que: “las áreas metropolitanas son una aproximación al ámbito de interacción de las ciudades”, por lo tanto, sus impactos son multiescalares y no en todos los ámbitos se expresan de la misma forma.

En conexión con lo anterior, Méndez (2004, p.245), refiriéndose a los nuevos sistemas urbanos, expresa que: “esta forma de organización territorial puede remontarse en el tiempo, la globalización ha supuesto cambios cuantitativos y cualitativos que afectan tanto la densidad y contenido de esas interrelaciones como la complejidad de su geometría y, de manera muy especial, la escala a la cual se puede observar el fenómeno”, afirmación que especialmente aplica para las áreas metropolitanas. En el mismo tono de esta advertencia, De Mattos (2012), frente a las transformaciones en la dinámica socioespacial de nuestras urbes, no solo da cuenta de que el discurso racional comprensivo ha perdido vigencia, sino que también señala la importancia de aproximarse de forma realista y consciente a los condicionantes imperantes para proponer caminos hacia un desarrollo urbano y regional posible, y no sobre la base de lo que quisiéramos que fuera.

Muy recientemente, un trabajo de Brenner (2013, p.66) expresa que sobre las geografías de la urbanización se están definiendo morfologías nuevas y cada vez de mayor escala, donde las fronteras entre lo urbano y lo rural pierden sentido. En tal sentido, este autor advierte que: “la problemática contemporánea no es solo la formación de una red mundial de ciudades o una megalópolis universal, sino la extensión desigual de este proceso de destrucción creativa capitalista a escala planetaria”, afirmación que refuerza la complejidad y dinamismo propio de las áreas metropolitanas para gobernarlas, planificarlas y gestionarlas.

## La experiencia de los gobiernos metropolitanos

Tal como se planteó en sus inicios, los gobiernos metropolitanos constituyen una experiencia más o menos reciente y no exenta de controversias, dado que muchos de aquellos que se impulsaron en los años 60 terminaron siendo abortados o debilitados en su capacidad de gobierno durante los años 70 y 80, cuestión que se explica por razones políticas e ideológicas (Lefevre, 1999). De las experiencias fundadas en la década de los 60, se destacan las agencias públicas encargadas de la planificación territorial (Boston y Barcelona), asociaciones de municipios (Montreal, Lyon y San Diego) y los gobiernos de la ciudad (Londres, Toronto y Helsinki).

De estas experiencias, se destaca el caso del Londres, que data de 1965 como *Greater London Council*, concebida como una estructura de gobierno supramunicipal, es decir, un gobierno donde los municipios locales se subordinan a una autoridad metropolitana. Esta autoridad fue abolida en 1985 a partir de un proceso de fragmentación del poder a escala local, impulsado por los gobiernos conservadores mediante la declaración del *Local Government* (Muñoz, 1998), y se repuso en 1999 por parte del Partido Laborista con la figura de una autoridad metropolitana conocida como *Greater London Authority* con amplios poderes en materia de transporte, medio ambiente y desarrollo económico, a través de una visión estratégica de la planificación.

En la actualidad, las experiencias de gobiernos de áreas metropolitanas son variadas, ya que desde el punto de vista de su institucionalidad tienen significativas diferencias en términos de gobernabilidad, planificación y gestión del territorio. Para una mayor comprensión del análisis que se hará sobre los casos internacionales, nos valdremos de una distinción entre tres niveles de actuación de la tarea institucional:

- **Gobernabilidad**, como la capacidad de una institucionalidad de incidir en todo marco de acción política que tiene implicancias en decisiones de política pública y también en el ámbito privado, para generar transformaciones en la configuración urbana y territorial de un área metropolitana. Lo anterior supone la existencia de una autoridad de gobierno elegida directa o indirectamente por la ciudadanía que sea capaz de articular acciones públicas y/o privadas desde este nivel de actuación.
- **Planificación**, como la capacidad de una instancia de coordinación técnica profesional (tipo agencia) que tiene atribuciones por mandato de una autoridad de gobierno (regional, intermunicipal o metropolitana) de planificar en términos normativos y/o indicativos el desarrollo del área metropolitana. En tal sentido, también se considera que esta acción es vinculante, en el sentido que obliga al nivel sectorial, regional y/o municipal a actuar en consideración de este marco de planificación.
- **Gestión**, como la capacidad directa de una instancia técnica profesional de no solo promover actuaciones transformadoras (programas, proyectos) vía inversión pública (vivienda, salud, espacio público, seguridad, entre otras materias), sino promover asociaciones público-privadas para tal objetivo (incluyendo concesiones). Esto supone que a nivel del área metropolitana existe una agencia ejecutora que se ocupa de desarrollar iniciativas y que cuenta con algún presupuesto para ello.

Sobre la base de la propuesta anterior, con el objeto de analizar las implicancias de estos distintos modelos y evaluar la factibilidad de adaptar algunas particularidades al caso de nuestras áreas metropolitanas, se ha procedido a seleccionar seis casos de estudio para comparar: Bogotá, Medellín, Curitiba, Barcelona, Londres y Nueva York, los cuales recogen la diversidad de opciones a contrastar frente a una propuesta nacional. (i) El caso de Nueva York, porque nace de un esfuerzo de integración en la planificación del transporte en 1922 en relación al puerto, y cuya vigencia persiste; (ii) Londres, por ser uno de los gobiernos metropolitanos de más larga data a pesar de que durante los años 80 fue abolido temporalmente por el gobierno de Margaret Thatcher; (iii) Barcelona, porque tuvo un gobierno metropolitano que se desestimó a finales de los años 80 pero hoy mantiene en materia de planificación y gestión una forma de organización intermunicipal muy sólida y recientemente ajustada; (iv) Curitiba, porque en torno a la definición del sistema de transporte público ha sido por décadas un modelo a imitar para muchas ciudades latinoamericanas y; por último, los casos de (v) Bogotá y (vi) Medellín, porque bajo la misma reforma constitucional de 1991 que las reconoce como áreas metropolitanas colombianas, sostienen modelos de gobernabilidad diferentes.

El Cuadro 1 muestra cada una de las áreas metropolitanas en relación al tipo de entidad metropolitana que está

vigente en la actualidad, sus alcances político administrativos y la población comprometida estimada para cada uno de los casos seleccionados. No obstante, en algunos de estos casos los orígenes se remontan a casi un siglo, como Nueva York, y medio siglo en el caso de Londres y Curitiba, la mayoría de la institucionalidad vigente se comprueba que es más o menos reciente, siendo particularmente interesante reconocer cómo esta ha requerido ir ajustándose en el tiempo por múltiples factores. Del

mismo modo, es necesario reconocer que no guardan relación ni simetría el número de municipios que conforman las áreas metropolitanas y los tamaños de población, situación que constituye la primera dificultad que se encuentra en el intento de importar recetas, ya que los procesos de configuración político administrativos están determinados por experiencias históricas, políticas, sociales y culturales que ni siquiera se pueden homogeneizar a nivel continental ni subcontinental.

Cuadro 1 | Síntesis de los perfiles de las áreas metropolitanas seleccionadas

Municipio (ayuntamiento) y/o núcleo central del área metropolitana	Tipo de entidad metropolitana vigente en la actualidad	Alcance político administrativo de nivel subnacional	Población total aproximada comprometida en el área metropolitana <sup>4</sup>
<b>Bogotá</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá existe desde 1988 y es elegido por voto popular. Cabe consignar que su jurisdicción no corresponde al Área Metropolitana de Bogotá, a pesar de ser reconocida por el Estado.	Conformada por los municipios de Bogotá (distrito capital) y 17 municipios del Departamento de Cundinamarca	8,5 millones
<b>Medellín</b>	El Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue creada en 1980 para la promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de los municipios que la conformaron.	Conformada por 9 de los 10 municipios del Valle de Aburrá, subregión del Departamento de Antioquia.	3,4 millones
<b>Curitiba</b>	Región Metropolitana de Curitiba constituida de forma jurídica en 1973, originalmente con 14 municipios.	Conformada por 29 municipios del estado de Paraná, de los cuales 14 hacen parte de la red integrada de transporte.	3,2 millones
<b>Barcelona</b>	En 2011 se constituye el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), nueva organización institucional que sustituye las tres entidades metropolitanas vigentes hasta esa fecha (Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, Entidad del Medio Ambiente y Entidad Metropolitana del Transporte).	Conformada por 35 municipios más Barcelona, que es el municipio central.	3,5 millones
<b>Londres</b>	Autoridad del Gran Londres fue establecida en 2000, después de un referéndum.	Conformada por London City y otros 32 municipios londinenses.	9 millones
<b>Nueva York</b>	La Autoridad Metropolitana de Transporte de Nueva York y el Consejo Metropolitano de Transporte de Nueva York, juntamente con la autoridad portuaria, conforman un arreglo político institucional para planificar y gestionar el sistema de transporte de la metrópolis de Nueva York, conocido como la Asociación del Plan Regional. Esta autoridad fue creada en 1968.	Conformada por 12 condados del Estado de Nueva York y 2 del Estado de Connecticut.	15,5 millones

Fuente: elaboración propia, 2013.

<sup>4</sup> Cabe consignar que esta cifra de población que se estima, muchas veces no es coincidente con la población funcionalmente dependiente.

Aun reconociendo las dificultades metodológicas, en un intento de clasificar y comparar, se ha procedido a sistematizar el análisis de estos seis casos en el Cuadro 2, tomando en consideración los tres niveles de actuación que le pueden ser propios a un área metropolitana: gobernabilidad, planificación y gestión. A nivel de gobernabilidad, se distinguen dos modelos de gobierno:

- **Supramunicipal**, aquel en que los gobiernos locales (municipios o ayuntamientos) subordinan la gobernabilidad sobre sus territorios de jurisdicción a una autoridad de escala metropolitana (Alcaldía Mayor de Bogotá y *Greater London Authority*). Por lo general, esta autoridad es elegida directamente por la ciudadanía.
- **Intermunicipal**, cuando los municipios que integran un área metropolitana se dotan de una entidad metropolitana para resolver materias que le son propias en el ámbito de la planificación y gestión, por lo tanto, la legitimidad es indirecta porque los que integran esta figura institucional son mandatados por alcaldes (Área Metropolitana del Valle de Aburrá para Medellín, Región Metropolitana de Curitiba, Área Metropolitana de Barcelona y Área Metropolitana de Transporte de Nueva York).

Desde el punto de vista del nivel de actuación en materia de planificación, también los estudios de casos analizados dan cuenta de que no existe una relación determinística entre el tipo de institucionalidad metropolitana y una

planificación normativa o indicativa, existiendo gobiernos metropolitanos (supramunicipales) como en los casos de las áreas metropolitanas de Bogotá y de Londres, donde en la primera predomina una planificación normativa, y en la segunda, preferentemente indicativa. Del mismo modo, entre experiencias intermunicipales, hay marcadas diferencias entre estas entidades asociativas en materia de opciones en planificación; mientras en Medellín, Curitiba y Nueva York, prima lo indicativo, en el caso de Barcelona, el carácter normativo de la planificación es más marcado. En cuanto a los ámbitos que abarca la planificación, no solo en la práctica suelen ser más restringidos que los ámbitos de competencia definidos por cada entidad, sino que también no se acometen del mismo modo, dependiendo de la naturaleza de la institucionalidad superior (gobierno nacional o subnacional) e inferior (municipios) que le corresponde.

En materia de gestión, resulta también posible encontrar importantes diferencias entre cada experiencia de institucionalidad metropolitana, incluso entre estructuras supramunicipales e intermunicipales, respectivamente. Se da por ejemplo, que la autonomía en materia de políticas públicas, no necesariamente es mayor en una estructura supramunicipal que una intermunicipal. Este es el caso de Londres y Barcelona, ambos de estructura institucional diferente, ya que muchas veces esto está mediado por la cobertura de ámbitos de competencia y por el carácter normativo e indicativo que les permite su actuar. Y, complementariamente, no deja de ser importante la mo-

Cuadro 2 | Síntesis comparativa de áreas metropolitanas según actuaciones institucionales

	Gobernabilidad <i>Supramunicipal / Intermunicipal</i>	Planificación <i>Normativa / Indicativa / Mixta</i>	Gestión <i>Autónoma / Compartida</i>	Financiamiento <i>Central / Regional / Local / EPPP</i>
<b>Barcelona</b>	Intermunicipal	Mixta	Autónoma	Local
<b>Londres</b>	Supramunicipal	Indicativa	Compartida	Central/Local
<b>Bogotá</b>	Supramunicipal	Mixta	Autónoma	Central/Local
<b>Medellín</b>	Intermunicipal	Mixta	Compartida	Central/Local/EPPP
<b>Curitiba</b>	Intermunicipal	Indicativa	Compartida	Regional/Local
<b>Nueva York</b>	Supramunicipal	Indicativa	Compartida	Local

Fuente: elaboración propia, 2013.



dadidad de financiamiento con la que operan estas entidades metropolitanas, las cuales van desde transferencias directas del Estado nacional (caso de ambas ciudades colombianas<sup>5</sup>) a otros casos que se financian a través de un sistema de impuestos propios (Nueva York y Londres).

En síntesis, el análisis de las seis áreas metropolitanas escogidas, constituye una experiencia valiosa para entender cómo se ha enfrentado el desafío de gobernar, planificar y gestionar en áreas metropolitanas que guardan alguna similitud con las grandes áreas metropolitanas chilenas. Más aun, porque contribuyen al debate actual en nuestro país, donde cada vez se hacen más evidentes las disparidades al interior de las áreas metropolitanas consolidadas (Gran Santiago, Gran Concepción y Gran Valparaíso) y en áreas metropolitanas en proceso de configuración<sup>6</sup>, según se expresa en los resultados del ICVU 2002-2012 (Orellana *et al.* 2013), donde queda en evidencia que se necesita dotar a las áreas metropolitanas chilenas de una gobernabilidad metropolitana, para mejorar aspectos relativos a la planificación y gestión de asuntos urbanos, imposibles de resolver por gran parte de los municipios y por la institucionalidad regional actual. Sin embargo, dado que la estructura político administrativa tiende en nuestro país a fortalecer los gobiernos regionales y las capacidades de los gobiernos municipales, resulta imprescindible resolver la gobernabilidad, planificación y gestión metropolitana en el marco de los procesos de reorganización territorial política y administrativos en curso en Chile.

### Antecedentes legales para la institucionalidad metropolitana

A partir de las reformas efectuadas a la Constitución Política de la República de 1980, en octubre del año 2009 a través de la Ley N° 20.390, donde se establece en el artículo 113 que los consejeros regionales deberán ser elegidos por sufragio universal cada cuatro años, simultáneamente a la elección del Presidente y los parlamentarios, se constata un avance en el proceso de descentralización política del Estado, aunque la figura del Presidente del Consejo Regional queda sujeta a una ley orgánica cons-

titucional que determinará las funciones y atribuciones del mismo, la cual por cierto no existe y requiere resolver debidamente el problema de cogobierno que se puede dar con la tarea del intendente bajo el modelo institucional tradicional que tiene el país.

En el mismo sentido del esfuerzo anterior, de generar condiciones para avanzar en la descentralización del país, cabe consignar que dentro de las reformas consideradas en la Ley N° 20.390 se encuentra la que agregó un inciso segundo al artículo 123°, que señala textualmente:

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, 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.*

Dicho inciso define que ciertos asuntos comunes entre municipios y algunos servicios públicos que se establecían en el inciso primero, serán abordados por una administración de las áreas metropolitanas, cuestión que constituye un primer paso en la consideración hacia la descentralización territorial. Sin embargo, tal como para la reforma a los consejos regionales en relación a las atribuciones del Presidente del Consejo Regional (art. 113), también queda sujeto a una ley orgánica constitucional, donde en ambos casos se requiere que el poder legislativo la acuerde y luego la apruebe con un *quórum* de cuatro séptimos.

De forma complementaria, resulta posible verificar que en la actual Ley N° 19.175<sup>7</sup> sobre Gobiernos Regionales, se establece en el artículo 109° en el Capítulo VII (Del Asociativismo Regional) 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. Para dicho efecto, los organismos mencionados proporcionarán la información necesaria,*

5 Cabe destacar en el caso de la ciudad de Medellín, el hecho de que las empresas públicas que prestan servicios básicos son de propiedad de este municipio.

6 De acuerdo a proyecciones basadas en datos del INE-MINVU (2012) y de la OECD-SUBDERE (2013), al menos se debieran considerar al año 2020 áreas metropolitanas en torno a Antofagasta, La Serena y Temuco.

7 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional.

*realizarán los estudios en conjunto cuando proceda y adoptarán las medidas pertinentes para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos públicos y la debida congruencia de las acciones que realicen.*

Y, adicionalmente, el mismo cuerpo legal en el mismo artículo 109 respecto a lo que se entenderá por área metropolitana, señala textualmente que:

*Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderá por área metropolitana la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.*

Incluso el artículo 110° de la misma Ley de Gobiernos Regionales, deja establecida la institucionalidad que deberá generarse para tal coordinación, señalando textualmente que:

*En cada región del país donde se configuren áreas metropolitanas conforme a lo previsto por el artículo anterior, existirá un consejo coordinador regional de acción municipal, cuya finalidad será planificar y coordinar acciones municipales conjuntas destinadas a la prevención y solución de problemas que afecten a las comunas comprendidas en el área metropolitana respectiva y que requieran de tratamiento conjunto.*

A lo anterior se agrega el hecho de que deja establecido con precisión cómo estará constituido este Consejo Coordinador Regional, así como sus atribuciones de planificar y coordinar las acciones municipales que tengan carácter metropolitano, señalando expresamente en su inciso segundo que:

*El consejo coordinador a que se refiere el inciso anterior estará integrado por los alcaldes de las municipalidades a que correspondan las comunas comprendidas en el área metropolitana y será presidido por el de la municipalidad en cuyo territorio se ubique la cabecera regional o provincial, en su caso.*

En virtud de las normativas vigentes, queda en evidencia que estos consejos coordinadores regionales de las áreas metropolitanas no tienen definidas en forma precisa sus atribuciones, que la asociatividad de los municipios in-

volucrados no es obligatoria y sus decisiones no tienen carácter resolutorio y tampoco vinculante. Por lo tanto, se requiere que dentro de la misma Ley N° 19.175 u otra dentro de la estructura institucional actual, los dote de atribuciones para gobernar, planificar y gestionar algunos asuntos metropolitanos que comprometen a las comunas afectas.

### **Propuesta de gobierno metropolitano para Chile**

Tal como lo planteó en su momento Borja y Castells (1997), existen tres tipos de áreas metropolitanas desde el punto de vista de su institucionalidad; las que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, las que no lo tienen pero que están coordinadas y las que no tienen ningún tipo de coordinación. En la actualidad, podemos decir que como país nos situamos en el último caso, es decir, carecemos de una institucionalidad metropolitana para nuestras grandes ciudades y los mecanismos de coordinación entre los municipios que conforman estas áreas metropolitanas son prácticamente nulos, a pesar de que la voluntad de hacerlo está considerada en los cuerpos legales vigentes, como se señaló anteriormente. El resultado, entonces, son urbes donde se expresan flagrantes diferencias en materia de calidad de vida, pero también donde queda de manifiesto la disparidad entre municipios para gobernar sobre los procesos de configuración urbana y territorial (Orellana, 2009).

Podemos establecer que el objetivo final de todo intento por generar un gobierno metropolitano es el desarrollo de las áreas metropolitanas donde se armonice la condición de competitividad, la cohesión social y la sustentabilidad ambiental, dotando de una calidad de vida urbana más equilibrada a su población residente. Sin embargo, la evidencia indica, a partir de las experiencias internacionales, que un gobierno metropolitano con amplios poderes (supramunicipal) no garantiza mejores resultados que una entidad de coordinación (intermunicipal). Basta analizar para un mismo país el caso de Bogotá y Medellín, respectivamente. Del mismo modo, se puede reconocer que no hay diferenciales significativos en materia de calidad de vida entre las ciudades europeas de Londres y Barcelona<sup>8</sup>, donde existe gobernabilidad, planificación y gestión

8 Según el ranking de calidad de vida de ciudades de la consultora internacional MERCER, durante el año 2012 Londres se ubicaba en el lugar 38 y Barcelona en el lugar 40. Incluso la prestigiosa revista británica Monocle señala que a pesar de la crisis económica que azota España, Barcelona se mantiene dentro de las 20 ciudades de mayor calidad de vida en el mundo, sin contar entre estas a Londres.

metropolitana en ambas, pero bajo institucionalidades diferentes. Por otra parte, si se compara la situación de calidad de vida urbana entre las áreas metropolitanas de Medellín y Bogotá, la primera bajo una institucionalidad intermunicipal de planificación y gestión, versus el caso de Bogotá que tiene un alcalde mayor propio de una estructura supramunicipal, la encuesta de percepción sobre calidad de vida que realiza la red *Cómo vamos* de Colombia, coloca el año 2012 a Medellín en el primer lugar, mientras que a Bogotá en el lugar nueve. Ambos casos no nos permiten concluir que sea mejor una estructura intermunicipal que una supramunicipal para gobernar las metrópolis, considerando que todas estas son parte de las mejores experiencias de planificación y gestión metropolitana de las últimas décadas en la región.

Ahora, respecto a los ámbitos de actuación que debieran ser cubiertos por una entidad metropolitana, las experiencias analizadas dan cuenta de que bajo una estructura supramunicipal de gobierno metropolitano (Londres y Bogotá), no solo se debe garantizar aspectos de gobernabilidad, sino también de planificación y gestión, cuestión que obliga también a pensar en la necesidad de una autonomía presupuestaria importante. Por el contrario, si se opta por una estructura intermunicipal, se debe optar por una figura de agencia de planificación y gestión, cuya gobernabilidad descansaría en un directorio representativo de todos los municipios territorialmente comprometidos, pero restringido a algunos ámbitos de actuación donde se les entregue potestad (Barcelona, Medellín y Curitiba), o bajo asociaciones mixtas circunscritas al sistema de transporte (Nueva York).

Sobre la base del análisis comparativo de las experiencias internacionales, se puede sostener que no resulta recomendable un gobierno metropolitano de carácter supramunicipal para nuestro país. Desde el punto de vista local, porque los diferenciales en las capacidades de posibilitar una mayor calidad de vida urbana a la población residente en cada municipio, dependen fundamentalmente de la autonomía y disponibilidad presupuestaria, capacidades de los recursos humanos y tecnológicos disponibles, así como un capital social con perfil socioeconómico más mixto. Por lo tanto, no deben debilitarse las estructuras locales de gobierno en materia de plani-

ficación y gestión municipal, menos de gobernabilidad. Y, adicionalmente, el empoderamiento político y social que han alcanzado algunas ciudades capitales y comunas del área metropolitana de Santiago (principalmente), refuerza la búsqueda de mayor autonomía territorial y de descentralización hacia las municipalidades, contrario entonces a un modelo supramunicipal de gobierno metropolitano (Orellana *et al.* 2012; Matus *et al.* 2010; Orellana, 2009; Fuentes *et al.* 2007).

Desde el punto de vista regional, la reforma reciente introducida en el artículo 123º de la Constitución Política de Chile en orden a avanzar en la descentralización regional del país, fortalecerá la legitimidad política de los consejeros regionales, situación que no solo otorgará mayor autonomía para decidir sobre la orientación y focalización de la inversión pública a las regiones en relación al gobierno central, sino que también implicará entonces que el FNDR<sup>9</sup> ya no funcione —como hasta hoy— como un fondo compensatorio frente a los desequilibrios presupuestarios entre municipios. En este sentido, una autoridad supramunicipal para las áreas metropolitanas de Chile, especialmente en la Región Metropolitana, donde en torno a Santiago se concentra alrededor del 90% de la población, debilitaría la estructura regional de gobierno y aumentaría significativamente las dificultades de coordinación intrarregional por un traslape de autoridades legítimas en la decisión sobre aspectos relacionados con la gobernabilidad, planificación y gestión metropolitana.

En virtud de lo anterior, se procederá a especificar la propuesta de gobierno metropolitano factible y necesaria para las áreas metropolitanas del país de acuerdo a una clasificación en correspondencia a su tamaño demográfico, número de comunas involucradas y número de núcleos centrales<sup>10</sup> que pueden actuar como subcentros dentro de un espacio urbano mayor, en directa relación con aspectos de gobernabilidad, planificación y gestión definidos. Para tal efecto, se considerará como base de la propuesta de gobiernos metropolitanos, la proyección sobre crecimiento demográfico que surge del informe del INE (2010) para el año 2020 a nivel país y regional, las proyecciones de crecimiento de hogares por comunas efectuadas por el MINVU (2008), así como las consideraciones establecidas sobre áreas urbanas funcionales, y

9 Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

10 Urbes con más de 50.000 habitantes.

especialmente, sobre áreas metropolitanas contempladas por el informe de la OECD (2013). Así entonces, para este trabajo toda área donde más del 15% de sus residentes que trabajan y se desplazan al área urbana central, esté compuesta por una o más comunas, será constitutiva y reconocida como un área urbana funcional<sup>11</sup>.

Procederemos a definir cuatro tipos de áreas urbanas funcionales utilizando la clasificación que nos propone la OECD (2013), pero al mismo tiempo considerando su incidencia territorial a mayor escala: provincial, regional, interregional y nacional. Para tal efecto, se establecerán los siguientes criterios de clasificación para el caso de Chile conforme la proyección de crecimiento al año 2020:

- **Provincial**, área urbana funcional de escala pequeña, compuesta por una comuna que es capital provincial con más de 50.000 habitantes<sup>12</sup> y que tiene una relación funcional con una o más comunas contiguas en base a una dependencia de este núcleo central de más del 15% de la fuerza laboral. En ningún caso, la comuna que actúa de cabecera puede desplazar en importancia –en términos de su incidencia económica, social y política– a la capital regional. Se estima que para el caso de Chile, bajo esta clasificación se configuran estas áreas en torno a las ciudades de Quillota, San Antonio, Curicó, Chillán y Los Ángeles, considerando que al año 2020 la población de estas áreas urbanas funcionales de escala pequeña, fluctuará entre 180.000 y 250.000 habitantes.
- **Regional**, área urbana funcional de escala media cuyo núcleo central es una capital regional que tiene más de 50.000 habitantes, sosteniendo una relación funcional con una o más comunas contiguas en base a una dependencia de este núcleo central de más del 15% de la fuerza laboral. Se estima que para el caso de Chile, bajo esta clasificación se configuran en torno a las ciudades de Iquique, Copiapó, La Serena, Rancagua, Talca, Temuco y Puerto Montt, considerando que al año 2020 estas áreas urbanas funcionales de escala media

tendrán una población que fluctuará entre 200.000 y 600.000 habitantes.

- **Interregional**, área metropolitana en torno a una capital regional que tiene más de 50.000 habitantes, sosteniendo una relación funcional con una o más comunas contiguas en base a una dependencia de este núcleo central de más del 15% de la fuerza laboral. Adicionalmente, impacta en la dinámica económica, social, política y/o cultural más allá de la propia región donde se localizan. Se estima que en torno a Valparaíso y Concepción actualmente se configuran estas áreas metropolitanas, sin embargo, se proyecta que al año 2020 se debiera sumar Antofagasta, por lo tanto, la población de estas áreas metropolitanas fluctuará entre 600.000 y 1,5 millones de habitantes.
- **Nacional**, compuesta por una comuna que es capital regional conurbada con otras comunas que son capitales provinciales, todas con más de 50.000 habitantes y donde varias comunas compiten por su supremacía a escala metropolitana, generando un gran conglomerado de comunas cuya fuerza laboral es en más de un 15% dependiente del núcleo central, pero que además presenta una dinámica económica, política, social y cultural reconocida como el nodo articulador principal de la economía nacional y su relación de intercambio con otras capitales del continente y del mundo. En general, se espera que estas características solo las cumpla en su proyección al año 2020, el Área Metropolitana de Santiago como sistema urbano metropolitano con 47 comunas conurbadas, contiguas y vinculadas.

Los criterios de clasificación propuestos pretenden ajustar las necesidades de institucionalidad conforme no solo a los tamaños poblacionales proyectados, sino también en consideración a sus impactos en la dinámica urbana y territorial, tanto de manera intrarregional como interregional, así como a escala nacional e internacional. De esta manera la distribución de las 16 áreas metropolitanas que se proyectan al año 2020 se clasifican en el Cua-

11 Cabe consignar que la OECD (2013) define a estas comunas como parte del *urban hinterlands*. No obstante, el segundo criterio establecido que condiciona además que las comunas sean contiguas al área funcional admite para el caso de Santiago ciertos reparos, en términos de cómo definen en su estudio algunas comunas como parte del *core o hinterland*. Sin perjuicio de ello, De Mattos y Fuentes (2013) también consideran que el área metropolitana de Santiago incluye 47 comunas.

12 Cabe destacar que el requisito que las áreas urbanas funcionales deban tener un núcleo central de más de 50.000 habitantes, sea esa una unidad administrativa local (municipio, condado, entre otros), constituyen un intento de homologar un criterio propuesto por el *Federal Register* de EE.UU. y acogido por la OCDE.

dro 3, donde se establece el tipo de área metropolitana, el núcleo central (capital regional o provincial, según el caso), proyecciones de población al año 2020, número de comunas conurbadas y el número de núcleos centrales vinculados.

Complementando la propuesta, para corregir las desigualdades intermunicipales tan manifiestas que actualmente se constatan según el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) en el Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción, como también particularmente en el caso de Iquique-Alto Hospicio y Temuco-Padre Las Casas, se establece que dentro de los ámbitos de acción que deberán abordarse en materia de planificación y gestión (en algunos casos) por parte de una entidad metropolitana como política de estado, están:

a) **Conectividad y movilidad**, que comprende competencias y atribuciones para incidir directamente en la planificación integral y regulación de todos los servicios de transporte público que operan a escala metropolitana, tanto de pasajeros como de mercan-

cías, coordinando con el nivel regional la articulación con el sistema de transporte interurbano, así como con acceso a puertos y aeropuertos que comprometan flujo urbano. También se espera que se asuma la planificación integral y gestión de proyectos de infraestructura en red para viajes por medios de transporte no motorizados (viajes a pie y en bicicleta, preferentemente).

- b) **Localización de viviendas y espacios públicos**, que comprende competencias y atribuciones para generar una planificación integral a escala metropolitana que resguarde que los proyectos inmobiliarios o de infraestructura públicos y/o privados generen la menor segregación y gentrificación posible, así como también potencien el desarrollo y recuperación de espacios públicos (incluido áreas verdes) con mayores niveles de calidad y equidad intercomunal.
- c) **Servicios de gestión de residuos y medio ambiente**, que comprende que se requiere dotar a escala metropolitana de una coordinación de estos servicios a

Cuadro 3 | Clasificación de áreas metropolitanas chilenas al año 2020

Tipo de área metropolitana	Núcleo central principal (o de referencia)	Población (proyectada año 2020)	Número de comunas conurbadas
<b>Provincial</b>	Quillota	190.543	4
	San Antonio	192.800	4
	Curicó	181.811	3
	Chillán	251.752	2
	Los Ángeles	251.752	2
<b>Regional</b>	Iquique	319.300	2
	Copiapó	203.300	2
	Coquimbo	514.300	2
	Rancagua	325.800	2
	Talca	353.799	4
	Temuco	442.200	2
	Puerto Montt	344.500	2
<b>Interregional</b>	Antofagasta <sup>13</sup>	600.000	2
	Valparaíso	1.041.900	5
	Concepción	1.034.740	11
<b>Nacional</b>	Santiago	7.002.300	47

Fuente: elaboración propia, según INE (2010), OCDE (2013) y De Mattos y Fuentes (2013).

13 Si bien Antofagasta no es considerada un área metropolitana en proyección, conforme el criterio de que deben presentar una conurbación con otra comuna, la hemos igualmente considerado, ya que dado su tamaño poblacional y la dependencia que está generando como cabecera regional especialmente para Mejillones, no es difícil proyectar que al año 2020 conformarán ambas comunas un área metropolitana de importancia interregional.

partir de una planificación integral y definición de estándares de gestión comunes entre municipios, ejerciendo una tarea regulatoria sobre los prestadores de estos servicios y prospectando las demandas futuras de lugares para acopio, traslado y tratamiento de residuos domiciliarios y no domiciliarios, articulados con el nivel regional de gobierno por su efecto en zonas no urbanas. Adicionalmente, evaluar y visar los proyectos privados y públicos para que cumplan con la Evaluación Ambiental Estratégica (EIA) respectiva.

- d) **Seguridad ciudadana**<sup>14</sup>, que comprende la planificación y regulación de los servicios privados de seguridad ciudadana contratados por los municipios, para equilibrar estándares, mejorar la tarea de coordinación y colaboración entre municipios, así como con las policías uniformadas y civiles.

En estos cuatro ámbitos de acción es donde se marcan las principales diferencias actualmente en las dimensiones de vivienda y entorno, salud y medio ambiente y, conectividad y movilidad del ICVU entre municipios metropolitanos (Orellana *et al.* 2013). El fortalecimiento legislativo de las tareas de coordinación para ejercer en propiedad la gobernabilidad, planificación y gestión en los cuatro ámbitos definidos, se orienta sobre la base de una planificación que reconoce la necesidad de tener y combinar un

Instrumento de Planificación Territorial (IPT) intercomunal de carácter indicativo que contenga una visión estratégica, lineamientos, objetivos y proyectos de futuro para un desarrollo competitivo, pero social y ambientalmente sustentable para las áreas metropolitanas chilenas, combinado con un IPT intercomunal normativo más flexible que los Planes Reguladores Comunales (PRC), pero que resguarde un uso y gestión del suelo urbano metropolitano más armónico y equilibrado en términos de calidad de vida de sus residentes.

En el Cuadro 4 se sintetiza la propuesta de entidades para la gobernabilidad, planificación y gestión de las áreas metropolitanas en Chile según tipo, así como la institucionalidad funcional intermunicipal a la cual estará supeditada. Del mismo modo, se precisan todos los ámbitos en términos de la planificación normativa e indicativa que serán abordados, así como también en materia de gestión, pero bajo estructuras institucionales funcionales diferenciadas.

Las áreas urbanas funcionales que denominaremos **Provinciales**, supeditarán las tareas de gobernabilidad a la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE) del Gobierno Regional (GORE) respectivo. A su vez, la DIPLADE se hará cargo de la planificación normativa e indicativa de esta área urbana funcional, estableciendo

Cuadro 4 | Propuesta de entidades para áreas metropolitanas en Chile

	Gobernabilidad	Planificación	Gestión	Financiamiento
Provincial	GORE / DIPLADE	IPT normativo e IPT indicativo ambos GORE	Vivienda / Medio ambiente vía GORE	GORE
Regional	GORE / Municipio núcleo diplade/secplac	IPT normativo / DIPLADE e IPT indicativo / ambos	Vivienda / Medio Ambiente vía DIPLADE / SECPLAC	GORE / Municipios
Interregional	Municipios metropolitanos / Agencia Metropolitana Intermunicipal (AMI)	IPT normativo e IPT indicativo ambos por la AMI	Todos los ámbitos menos seguridad ciudadana	Central / Municipios
Global	Municipios metropolitanos / (AMI)	IPT normativo e IPT indicativo ambos por la AMI	Todos los ámbitos	Central / Municipios

Fuente: elaboración propia, 2013.

14 Sobre el particular, cabe destacar que el reciente informe publicado por el PNUD (2013) sobre seguridad ciudadana en Latinoamérica enfatiza la necesidad de que en las grandes ciudades el tema de seguridad ciudadana no sea resuelto desde el ámbito local sin una planificación y coordinación metropolitana.

directrices para la planificación y gestión en todos los ámbitos señalados y quedando bajo la gestión del propio GORE decidir y emprender acciones directas y/o indirectas en materia de localización de viviendas y espacios públicos y también en lo relativo a servicios de gestión de residuos y medio ambiente. Por su parte, solo quedarán en manos de la gestión municipal las materias relativas a los ámbitos de seguridad ciudadana y transporte y movilidad, que conforme a esta escala no presentan gran complejidad, por lo que las comunas que son parte de estas áreas urbanas funcionales no requieren emprenderlas en conjunto. Y en cuanto al financiamiento, dado que gran parte de las acciones se realizarán en la DIPLADE, deberá cubrirse con financiamiento del presupuesto del GORE respectivo.

Por su parte, las áreas urbanas funcionales las denominaremos **Regionales**, y supeditarán las tareas de gobernabilidad a una instancia de coordinación entre la DIPLADE y la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC) de la comuna núcleo, instancia que en conjunto definirá las directrices para la planificación normativa e indicativa, y desarrollará acciones de gestión en todos los ámbitos señalados, a excepción de las tareas relativas a la gestión en materia de localización de viviendas y espacios públicos y también en lo relativo a servicios de gestión de residuos y medio ambiente, donde seguirán actuando directa o indirectamente cada municipio de esta área urbana funcional. En cuanto al financiamiento, se propone que sea financiamiento compartido entre el GORE y los municipios en proporción a su población e ingresos.

Respecto a las áreas metropolitanas que denominaremos **Interregionales** –Antofagasta, Valparaíso y Concepción– se plantea constituir por ley una Agencia Intermunicipal Metropolitana (AIM) que tenga todas las facultades legales para que su accionar sea vinculante, es decir, que todas aquellas políticas sectoriales, regionales y municipales que tengan impacto en la configuración de estas áreas urbanas se supediten a las directrices de esta agencia. La gobernabilidad será ejercida mediante un directorio que tendrá la AIM, conformado por los alcaldes de todos los municipios metropolitanos comprometidos, cuya presidencia será una especie de vocería que se recomienda rote año a año. Esta AIM desarrollará todas las acciones de planificación, tanto desde el punto de vista normativo como indicativo, en todos los ámbitos de acción definidos. En cuanto a las tareas de gestión, se propone que la AIM aborde todos los ámbitos de gestión

menos el de seguridad ciudadana, conforme el número de municipios, la diversidad de tamaños y realidades no siempre lo justifica, pero puede quedar abierta la posibilidad de que también la gestión sea efectuada por la agencia en algunos casos. Y en cuanto al financiamiento, se propone que sea en un 50% asumido por los municipios que conforman el área metropolitana en proporción a su población e ingresos, mientras que el 50% restante provenga del presupuesto nacional directamente.

Y para el caso del área metropolitana de Santiago, la cual es única área metropolitana que califica como **Nacional**, será también bajo la modalidad de la AIM donde la planificación y gestión será ejecutada directa y/o indirectamente por esta entidad en todos los ámbitos. Tanto en este caso como en de las áreas interregionales, la tarea de esta agencia debe estar debidamente articulada con los PROT (Planes Regionales de Ordenamiento Territorial) u otros IPT normativos e indicativos de carácter regional, pero también velando que los municipios tengan suficiente margen de acción con sus PRC dentro de una perspectiva de desarrollo metropolitano más armónico y más equitativo en términos socioterritoriales. Y finalmente, en cuanto al financiamiento, también se propone una fórmula compartida entre municipios y el gobierno central.

Finalmente, la constitución de agencias intermunicipales metropolitanas (AIM) para abordar el desafío de áreas metropolitanas interregionales y nacional para el caso chileno, precisa que se le entregue legalmente capacidad resolutoria y vinculante en sus decisiones a esta plataforma, obligando a los municipios que son parte de estos territorios a tener que gobernarse en términos de la planificación y gestión en los ámbitos de acción que tienen implicancias metropolitanas. Sin lugar a dudas, esto debe ir acompañado de modificaciones en la estructura institucional del Estado y modificaciones a un conjunto de cuerpos legales vigentes que van en el interés de la actual PNDU, pero que apuntan a una fórmula supramunicipal que resulta necesaria pero no factible. Por lo tanto, bajo las condiciones tan heterogéneas de las urbes en Chile y los diversos procesos de configuración de las áreas urbanas funcionales que se proyectan para la próxima década, la adaptabilidad y focalización que sugiere esta propuesta en orden a fortalecer la coordinación intermunicipal para abordar la tarea de gobernar, planificar y gestionar las diferentes escalas, incluyendo las áreas metropolitanas, resulta más consistente con los procesos de descentralización local y regional en curso en nuestro país.

## Referencias

- Boix, R.**, 2007. Concepto y delimitaciones de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España. Presentado en seminario *Las grandes áreas metropolitanas españolas en una perspectiva comparada*, Sevilla. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia.
- Borja, J.**, 1998. *Áreas metropolitanas en España: un desafío a la democracia*. Barcelona.
- Borja, J. y Castells, M.**, 1997. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana, Madrid.
- Brenner, N.**, 2013. Tesis sobre la urbanización planetaria. *Revista Nueva Sociedad*, 243, 39-66.
- Davis, K.**, 1959. *The world's metropolitan areas*. International Urban Research, Institute of International Studies. University of California Press, Berkeley.
- De Mattos, C. y Fuentes, L.**, 2013. Crecimiento de la población de Santiago entre 2002 y 2012: ¿compactación o expansión? Una falsa disyuntiva. *Revista PLANEAO*, 12. Disponible en: <http://revistaplano.cl/plano-academia/articulos-centrales/crecimiento-de-la-poblacion-de-santiago-entre-2002-y-2012-compactacion-o-expansion-una-falsa-disyuntiva/>
- De Mattos, C.**, 2012. *De la planificación a la governance*. Documento de trabajo, Instituto de Estudios Urbanos (en progreso).
- Dockendorff, E.** 1992. *Metropolización y gestión urbana: coordinación y administración de la gestión urbana intercomunal en el Gran Santiago*. Material para discusión, 235. Centro de Estudios del Desarrollo. Santiago, Chile.
- Fuentes, L. y Orellana, A.**, 2013. Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes. *Revista Ciudad y Territorio CyTET*, XLV (175), 213-219. España.
- Fuentes, L., Allard, P. y Orellana, A.**, 2007. El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal. En: Matus, T. (coord.) *La reforma municipal en la mira*, Expansiva/OCUC/PUC.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE)**, 2010. *CHILE: proyecciones y estimaciones de población 1990-2020, país y regiones*. Santiago.
- Lefevre, C.**, 1999. Building metropolitan governments in Europe: 1960–2000. From functional to political legitimacy. Presentado en *International Forum on Metropolitanization*, Santa Cruz, Bolivia.
- Matus, T., Quezada, M., Flores, R., Funk, R., Orellana, A., Fuentes, L. et al.**, 2010. Identificando municipios efectivos: análisis de cuatro componentes transversales en la gestión municipal de la Región Metropolitana. En: *Propuestas para Chile, Camino al Bicentenario*. Concurso de Políticas Públicas 2010, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Magnusson, W.**, 1996. *The search for political space. Globalization, social movements and the urban political experience*. University of Toronto Press, Toronto.
- Méndez, R.**, 2004. Globalización y organización espacial de la actividad económica. En: Romero, J. (coord.), *Geografía Humana*. Editorial Ariel, España.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile**, 2008. *El crecimiento de los hogares en Chile: proyección y análisis de la evolución de los hogares a escala nacional, regional y comunal (2002-2018)*. Santiago.
- Muñoz, F.**, 1998. *Gobierno metropolitano en el Gran Londres*. Barcelona.
- Orellana, A., Bannen, P., Fuentes, L., Gilabert, H. y Pape, K.**, 2013. Huellas del proceso de metropolización en Chile. *Revista INVI*, 28 (77), 17-66.
- Orellana, A., Allard, P., Nespolo, R. y Mercado, J.**, 2012. Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, 67-80.
- Orellana, A.**, 2009. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE*, 25 (104).
- OECD**, 2013. *OECD urban policy reviews, Chile 2013*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/789264191808-en>



**PNUD**, 2013. *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Informe Regional de Desarrollo humano 2013–2014.

**Rodríguez, A. y Oviedo, E.**, 2001. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, 47, mayo 2011. CEPAL.

**Rozenblat, C. y Cicille, P.**, 2003. *Les villes européennes: analyse comparative*. Datar.

**Sorribes, J.**, 1999. *Estudio comparativo sobre 17 áreas metropolitanas*. Informe de investigación. Barcelona.

### Portales web

**Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.** (2013) *Portal Oficial de la Ciudad*. Recuperado el 30 de Junio de 2013 en: <<http://www.bogota.gov.co/>>

**Área Metropolitana Valle de Aburrá** (2013) *Institucional*. Recuperado el 30 de junio de 2013 en: <<http://www.aredigital.gov.co/institucional/Paginas/Presentaci%C3%B3n.aspx>>

**Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba** (2013) *Região Metropolitana de Curitiba*. Recuperado el 30 de junio de 2013 en: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=123>>

**Área Metropolitana de Barcelona** (2013) *Presentación*. Recuperado el 30 de junio de 2013 en: <<http://www.amb.cat/web/guest/quisom/presentacio>>

**Greater London Authority** (2013) *General GLA procedures*. Recuperado el 30 de junio de 2013 en: <<http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla>>

**New York Metropolitan Transportation Council** (2013) *The Metropolitan Planning Organization*. Recuperado el 30 de junio de 2013 en: <<http://www.nymtc.org/>>

**Metropolitan Transportation Authority** (2013) *The MTA Network*. Recuperado el 30 de junio de 2013 en: <http://web.mta.info/mta/network.htm>



CENTRO DE  
**POLÍTICAS  
PÚBLICAS UC**

[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)  
[politicaspUBLICAS@uc.cl](mailto:politicaspUBLICAS@uc.cl)

**SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 324, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56-2) 2354 6637.

**SEDE LO CONTADOR**

El Comendador 1916, Providencia.  
Teléfono (56-2) 2354 5658.

**CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC**

- Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos • Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
- Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina