



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

PROYECTO

**“DEFINICIÓN DE UN MODELO DE GOBIERNO,
ADMINISTRACIÓN Y FINANCIAMIENTO PARA LAS ÁREAS
METROPOLITANAS”**

INFORME FINAL

Santiago, agosto de 2002

TABLA DE CONTENIDOS

1.	INTRODUCCION	4
2.	LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN METROPOLITANA. ALCANCES PARA EL CASO CHILENO	6
2.1.	ALGUNOS INTENTOS DE DEFINICIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS	14
2.2.	REVISIÓN DE LOS CRITERIOS UTILIZADOS PARA DEFINIR LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN EL CAMPO INTERNACIONAL.....	16
3.	ASPECTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN METROPOLITANA EN CHILE.....	22
4.	LAS DEFINICIONES EXISTENTES EN CHILE.....	29
5.	CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE UN AREA METROPOLITANA.....	33
5.1.	REVISIÓN Y FUNDAMENTACION DE CRITERIOS.....	33
5.2.	LA DEFINICIÓN PROPUESTA	34
5.3.	ÁREA DE ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA.....	35
5.4.	REGIÓN METROPOLITANA	36
6.	IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA	37
7.	EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.....	41
7.1.	CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES RELEVANTES.....	42
7.2.	EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN.....	49
7.3.	LAS ATRIBUCIONES Y EJES COMPETENCIALES	51
7.4.	FUNCIONAMIENTO DEL MODELO	52
8.	MODIFICACIONES LEGALES Y TRASPASO DE COMPETENCIAS	56
8.1.	MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS AREAS METROPOLITANAS	56
8.1.1.	Modificación a la Constitución Política: Ventaja de incluir las AAM en párrafo de Disposiciones Generales y desventaja de regularlas en el artículo 112.....	56
8.1.2.	Opción de una Ley Orgánica Constitucional sobre Áreas Metropolitanas	57
8.1.3.	Otras opciones posibles.....	60
8.2.	DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS	61
8.2.1.	Sobre el concepto de competencia.....	61

8.2.2.	Determinación de la competencia	62
8.2.3.	Extensión de la competencia	63
8.2.4.	Transferencia de competencias del nivel central: evolución constitucional	64
8.2.5.	Diferencias entre traspaso de competencias por Ley y por Convenio	66
8.2.6.	Transferencias de competencias y áreas metropolitanas.....	67
8.3.	OTRAS CONSIDERACIONES	68
9.	SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PARA LAS AREAS DE ADMINISTRACIÓN METROPOLITANAS	70
9.1.	EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES	70
9.1.1.	Organización Institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública	71
9.1.2.	Organización Funcional del Sistema Nacional de Inversiones	71
9.2.	PRINCIPALES FONDOS DE INVERSIÓN PÚBLICA	75
9.2.1.	Fondo Nacional de Desarrollo Regional	76
9.2.2.	Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR).....	78
9.2.3.	Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL)	80
9.3.	FUENTES DE RECURSOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS AREAS METROPOLITANAS	82
9.3.1.	Fondos de Decisión Regional y Local.....	82
9.3.2.	Fondos Sectoriales.....	84
9.3.3.	Posibles Recursos Propios	84
9.4.	PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO PARA LAS AREAS METROPOLITANAS.....	88
9.4.1.	Gasto Corriente	88
9.4.2.	Inversión.....	90
9.5.	FINANCIAMIENTO Y OPERACIÓN DEL FDM.....	93
9.5.1.	Financiamiento	93
9.5.2.	Operación del fondo	98
9.6.	CORPORACIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO.....	100
10.	MODELACION POR EJES COMPETENCIALES	101
10.1.	TRANSPORTE Y TRANSITO PUBLICO METROPOLITANO.....	101

10.2.	INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO METROPOLITANO.....	103
10.3.	TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS.....	105
11.	CONSIDERACIONES FINALES	107
12.	BIBLIOGRAFÍA	110

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es avanzar en la definición de un modelo de administración y financiamiento para las áreas metropolitanas en Chile, en el marco de las reformas político administrativas destinadas a profundizar el proceso de descentralización y desconcentración del Estado chileno. Ello plantea una serie de desafíos, los que van desde el esclarecimiento teórico de los conceptos básicos del fenómeno metropolitano, pasando por la propuesta de una institucionalidad que asuma la administración de los distintos ejes temáticos vinculados a problemas de escala metropolitana, hasta la propuesta de la estructura de presupuesto y financiamiento.

En este estudio la tarea de definir el concepto de "área metropolitana" tiene implicancias que van más allá de lo meramente estadístico, ya que se asocia con la tarea de definir una nueva forma de abordar los problemas derivados del crecimiento de aquellas grandes áreas urbanas que administrativamente se encuentran compuestas por más de una unidad municipal. Otra importancia de esta definición es que, a partir de ella, se identifican los alcaldes que integran el Consejo Metropolitano, órgano de carácter consultivo y propositivo, destinado a representar al mundo municipal en las discusiones sobre asuntos de interés metropolitano.

Actualmente existen en Chile tres grandes concentraciones urbanas o metrópolis, las que según estimaciones del INE para el año 2000 concentran el 56% de la población urbana nacional, y cuyos territorios son escenario de una serie de problemas sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, que se traducen en segregación o fragmentación espacial, marginalidad, contaminación ambiental, inseguridad ciudadana, congestión, y en consecuencia, en una disminución de la calidad de vida de las personas que los habitan.

Se agregan a los problemas señalados en el párrafo precedente, las dificultades que tienen actualmente los organismos responsables de la gestión pública en el territorio para superar las externalidades negativas derivadas de la dinámica económica y social que genera la economía de mercado y, la inexistencia de una institucionalidad adecuada, responsable de la administración y la gestión de las realidades metropolitanas, las que por una parte, superan las competencias y, en especial, los recursos de las municipalidades que las integran, y por otra, sobrepasan la actual capacidad de respuesta sectorial.

Para la realización de este trabajo se hizo una extensa revisión de la experiencia internacional en la resolución de conflictos de administración y gestión metropolitana, buscando establecer alcances e implicancias para el caso chileno. Se organizó en Santiago, Concepción y Valparaíso un taller de trabajo con participación de los principales actores involucrados en la temática metropolitana.

En el presente informe, elaborado por el equipo consultor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile por encargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se da cuenta de la revisión de las definiciones de “área metropolitana” generadas en el contexto internacional, analizando algunos aspectos aplicables al caso chileno. Luego se propone una definición de criterios y una definición de Áreas de Administración Metropolitana (AAM), identificando las tres existentes en Chile.

En el documento se propone un modelo de administración para las AAM, se identifican de manera general las modificaciones legales y el traspaso de las áreas competenciales a incluir en el modelo de administración para las áreas metropolitanas, el que estará radicado en el seno del Gobierno Regional (GORE) respectivo.

Se propone en el documento, como primera opción la promulgación de una Ley Orgánica Constitucional para las Áreas de Administración Metropolitana, alternativa que presenta múltiples ventajas. Sin embargo, dada las dificultades que puede encontrar la discusión de estas materias en el parlamento, se señalan igualmente en el documento otra opción que también se desprende del hecho de incluir la propuesta de reforma a las AAM en la modificación del artículo 112 de la Constitución Política, esta es la modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

Existe una tercera opción tangencialmente mencionada en el documento, que consistiría en basar toda la estrategia de manejo de los ejes temáticos propuestos para las AAM en las posibilidades de liderazgo del ejecutivo del Gobierno Regional y en una mejor articulación y coordinación de los distintos estamentos del Estado. Esta última alternativa es considerada extremadamente frágil aunque la promulgación de una ley especial que traspase a los GORE la responsabilidad sobre alguno de los temas, como por ejemplo la propuesta que se discute actualmente asociada al manejo de los residuos, sin duda la reforzaría.

Finalmente, se discute un sistema de financiamiento para las AAM y se realiza una modelación por áreas competenciales. Se incluye un conjunto de consideraciones finales y la bibliografía general.

2. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN METROPOLITANA. ALCANCES PARA EL CASO CHILENO

En el plano de la gestión una de las problemáticas fundamentales que conllevan las aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas se refiere a que ellas se encuentran cruzadas generalmente por múltiples instancias políticas y administrativas que, sin gran coherencia, superponen o descordan sus competencias y acciones. Las decisiones involucran a diversos actores que se mueven en varios niveles a la vez con distintos márgenes de autonomía y que compiten entre sí por los recursos del poder central. En estas circunstancias es imprescindible imaginar respuestas institucionales para hacer frente a los diferentes desafíos del fenómeno metropolitano, tales como la prestación de servicios comunes, la coordinación en la formulación y ejecución de políticas públicas, la planificación del uso del suelo, la promoción de la calidad de vida, la superación de los desequilibrios espaciales, entre otros.

La complejidad de las relaciones de poder específicas de cada "hecho metropolitano," han impedido visualizar un modelo de gestión adaptable a las metrópolis en forma homogénea y en toda circunstancia. Lo primero que se comprende al estudiar los casos de gobernabilidad metropolitana es la diversidad de respuestas, tanto administrativas como espaciales, ante un mismo fenómeno, pero que se presentan en forma distinta de acuerdo a la historia y la geografía que han modelado la expansión del "hecho metropolitano" en distintas direcciones. En pocas palabras, como parte de una realidad dinámica y cambiante, las áreas metropolitanas responden de diversos modos a los problemas de gestión de los residuos, de transporte y de infraestructura urbana, que éstas áreas generalmente presentan. En este sentido, las propuestas para generar un modelo de administración metropolitana deben considerar la experiencia internacional que nos proveerá de ideas que permitan ilustrar nuestra discusión e incorporar o ajustar lo que corresponda, de acuerdo a las particularidades históricas y geográficas del caso analizado.

En este contexto, abordaremos el estudio de los ejemplos de gestión de las áreas metropolitanas en el ámbito americano y europeo con el objetivo de proveernos de un marco conceptual y práctico que oriente una parte de la búsqueda de un modelo de gestión metropolitano para el caso de Chile. Es común la observación de que no es válido replicar modelos de países desarrollados, pues se trata de realidades y recursos distintos, que se han planteado en momento históricos también diferentes. Sin embargo, después de revisar una amplia gama de casos podemos señalar que muchas veces no se trata tanto de recursos, sino más bien de la voluntad de establecer instancias de administración que aborden problemas de escala metropolitana y que no pueden ser resueltos desde el ámbito comunal ni sectorial-nacional.

La experiencia internacional nos señala que, por ejemplo, Valencia, que es un área metropolitana con un presupuesto 513 veces menor que San Diego, tiene actividades articuladas a escala metropolitana que funcionan bien. El problema se plantea en la voluntad de establecer una organización institucional adecuada, que además considere la existencia de un "proyecto de ciudad" que aglutine los esfuerzos hacia un futuro común y compartido.

En otros casos resaltan ejes temáticos de administración prioritarios, como en Portland, Frankfurt y Lyon, donde la planificación territorial es fundamental; el transporte lo es en Lille; el ambiente en Montreal y Helsinki; la tecnología y la educación en Göteborg y el espacio público en Barcelona. Esta organización institucional y este proyecto común, en definitiva, deben considerar e incorporar las particularidades de la metrópolis que se desea administrar.

Del análisis de la experiencia internacional sobre Gobiernos Metropolitanos, se desprende que existen dos características comunes. La primera se refiere a los ejes competenciales, los que con algunas diferencias se centran en: planificación y uso del suelo, medio ambiente, transporte, manejo de residuos, promoción económica del área metropolitana. La segunda característica común es la elaboración de documentos estratégicos que proyectan y posicionan la ciudad en el largo plazo y en el mundo globalizado. Entre otros se destacan el Plan Oficial de Toronto, el Plan de Estructura 2040 de Portland, el Plan de Transporte 2020 de Helsinki, el Acuerdo de Göteborg, el Plan Estratégico de Bilbao, el Plan 2004 Barcelona, entre otros¹.

Dentro de la amplia gama de ejemplos de Gobierno de Áreas Metropolitanas la literatura consultada distingue modelos que van desde la creación de un "Autoridad Metropolitana", pasando por el "Asociativismo Municipal", hasta los modelos que apuntan a definir un "Perímetro de Administración por Problemas". Además, entre ellos es posible distinguir una amplia variedad de modalidades que se entrecruzan y superponen, originando así tantos modelos como metrópolis existen.

El Modelo Supramunicipal asociado a la creación de una "Autoridad Metropolitana", también denominado convencional, se caracteriza por la centralización de las decisiones en un ente con poderes y facultades ejecutivas, encargado del ordenamiento territorial y la gestión de los servicios de la metrópolis. Este modelo generalmente se vincula a las ciudades de Canadá como Toronto o Montreal y a ciudades norteamericanas como Portland o Seattle. Según sus partidarios su instauración ha contribuido eficazmente a controlar el crecimiento desmesurado de las áreas metropolitanas, ordenar el uso del suelo, proteger el medio ambiente y mejorar la calidad de los servicios urbanos como el transporte, el agua potable, el alcantarillado y la electricidad. Estos casos corresponden a lo que hemos denominado, en una de los extremos del abanico de experiencias, el "modelo duro", que concentra las competencias básicas del ordenamiento territorial en

¹ Sorribes, Josep: Las áreas metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada. <http://www.cmh.cientifif/analisis.html>

una institución especialmente creada para ello, cuenta con autonomía financiera y ejecutiva, y mantiene una capacidad de gestión que le permite llevar a cabo sus proyectos.

En el otro extremo está el modelo denominado "Asociativismo Municipal", es de carácter flexible, descentralizado, fragmentado, y/o de base local, coloca énfasis en los acuerdos o coaliciones, voluntarias y cooperativas, para la provisión de servicios, infraestructuras y manejo del crecimiento urbano. Este modelo se asocia a las ciudades francesas y alemanas. Según sus críticos, la aplicación de esta forma de organización administrativa ha tenido como consecuencia la profundización de los procesos de segregación y diferenciación socio - espacial de las ciudades, además del aumento general de los costos ecológicos, sociales y económicos. Los cuestionamientos plantean que, en definitiva, es prácticamente imposible que cada municipio delegue funciones a la asociación respectiva, dado que en la práctica actúan aisladamente y, por lo tanto, no pueden hacer frente a las contradicciones sociales y desequilibrios territoriales inherentes al desarrollo de un espacio metropolitano. En consecuencia, señalan que cualquier actuación en materia de reequilibrio territorial y redistribución de rentas exige la superación de una visión fragmentaria exclusivamente municipal.

Del análisis de la experiencia internacional (Cuadro N°1) se desprende que allí donde el asociativismo ha dado resultados, ellos podrían obedecer más bien a los incentivos financieros provenientes del estado nacional o de la estructura supranacional, como en el caso de la Unión Europea, más que al asociativismo propiamente tal.

CUADRO N° 1: SÍNTESIS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN GESTIÓN METROPOLITANA

Área Metropolitana	Sistema de Gobierno	Instrumentos de gestión	Nivel de inserción gubernamental
Boston	Flexible	Agencias mixtas (publicas y privadas) se encargan de la gestión del uso de suelo y agua, del manejo de residuos y la gestión del transporte.	Ente consultivo compuesto por representantes de municipios, gobierno central y organizaciones locales.
San Diego	Convencional	Junta de supervisores con autoridad legislativa y ejecutiva Oficina administrativa encargada de la coordinación de las finanzas, los servicios, la salud, el uso del suelo y la seguridad ciudadana.	Junta de supervisores compuesta por cinco miembros de cada uno de los distritos que componen el área metropolitana de San Diego.
Portland	Convencional	Departamentos de gestión en esos ámbitos, además de algunos servicios específicos como la gestión del agua, el tratamiento de residuos, el transporte.	Oficina ejecutiva de elección ciudadana con competencias en transporte, uso del suelo y medio ambiente.
Montreal	Convencional	Las divisiones de planificación y asuntos metropolitanos se encargan de transporte, actividades económicas, patrimonio, medio ambiente, parques nacionales, contaminación, seguridad ciudadana y prevención de emergencias. Director general dirige y coordina los múltiples asuntos de la metrópoli.	Comité ejecutivo compuesto por 13 miembros y 5 comisiones permanentes. Consejo de la Comunidad representa a los municipios miembros.
Toronto	Convencional	Gobierno Metropolitano con competencias e instrumentos de gestión en servicios comunitarios, de desarrollo económico, cultura y turismo, planificación y desarrollo urbano, obras públicas, emergencias, finanzas y auditoria.	Financiamiento a partir de los municipios miembros y del gobierno de Quebec.
Helsinki	Convencional	Consejo Municipal del Área Metropolitana tiene competencias en la gestión de residuos, transporte público y control de la contaminación atmosférica. Unidad de planificación y desarrollo tiene funciones en transporte, vivienda, uso de suelo y sistemas de	Consejo del Área Metropolitana de Helsinki es una organización que representa la unión municipal de Helsinki y los municipios adyacentes.

CUADRO Nº 1: SÍNTESIS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN GESTIÓN METROPOLITANA

Área Metropolitana	Sistema de Gobierno	Instrumentos de gestión	Nivel de inserción gubernamental
		información y localización con incentivos para empresas.	
Göteborg	Flexible	Asociación de autoridades locales de Göteborg facilita la cooperación e intercambio de ideas intermunicipales. Trabaja en colaboración con la agencia del desarrollo de la industria y el comercio de Göteborg	
Aarhus	Flexible	Corporación Municipal se ocupa de la distribución del agua, gas, electricidad a partir de subvenciones a empresas públicas y privadas	La corporación municipal representa a los municipios miembros de la metrópoli de Aarhus y a los ciudadanos a través de la elección de concejales.
Frankfurt	Flexible	Asociación de municipios que ceden las competencias que requieren una planificación conjunta.	Cámara legislativa formada por representantes de los alcaldes aprueba las decisiones de la Oficina ejecutiva
Lille	Flexible	Competencias en transporte, protección recursos naturales y contaminación. Financiamiento a partir de subvenciones estatales e impuestos locales.	Consejo de la Comunidad Urbana representa a los municipios miembros
Lyon	Flexible	Atribuciones en urbanismo, vivienda y transporte	Consejo de la Comunidad Urbana representa a los municipios miembros
Marsella	Flexible	Funciones de ordenamiento territorial, desarrollo económico, medio ambiente y transporte.	Consejo de la Comunidad Urbana agrupa a los municipios miembros
Bolonia	Convencional		Gobierno provincial, intermedio entre el municipio y la región.
Turín	Convencional	Atribuciones en educación, cultura, turismo, deporte, transporte, planificación territorial, infraestructura, ambiente, solidaridad, desarrollo económico.	Gobierno provincial delegado del Estado
Barcelona	Flexible	Atribuciones de ordenamiento del territorio, urbanismo, transporte, agua y residuos.	Coordinación municipal que abordan la gestión metropolitana por problemas.
Bilbao	Flexible		Asociación de municipios sin carácter ejecutivo

CUADRO N° 1: SÍNTESIS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN GESTIÓN METROPOLITANA

Área Metropolitana	Sistema de Gobierno	Instrumentos de gestión	Nivel de inserción gubernamental
Valencia	Flexible		Agrupación de municipios con funciones de planificación y ejecución.
Buenos Aires	Flexible	Las experiencias de gestión han sido fundamentalmente intentos de coordinación sectorial y en algunos casos globales.	Coexisten una multiplicidad de poderes, organismos e instituciones que duplican competencias y funciones.
Lima	Flexible	Administración metropolitana débil.	En la gestión de Lima concurren el Gobierno Nacional, El Consejo transitorio de administración regional, los municipios provinciales y distritales correspondientes.
Quito	Convencional	Competencias para la gestión del suelo, el ambiente, transporte y la promoción de la desconcentración administrativa y la participación ciudadana.	Unico municipio para el territorio metropolitano compuesto por cargos de elección popular
Santiago	No existe una entidad de gestión metropolitana. ²	Gestión sectorial de los servicios públicos. Superposición de funciones y proyectos.	

Entre estos dos extremos encontramos una amplia variedad de fórmulas, negociaciones, acuerdos de Gobierno Metropolitano que otorgan más o menos poder a un ente centralizado o bien que dejan en mayor o en menor medida las decisiones a los municipios miembros del área metropolitana, fragmentando en ese caso, el poder en aras de una gestión más empresarial y eficiente en la provisión de servicios. Ambas modalidades de encarar la administración metropolitana tienen ventajas y desventajas, las que hemos sintetizado en el Cuadro N° 2.

² En la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175 (LOCGAR), se establece un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal, el que en la práctica nunca ha funcionado. Véase Capítulo 3 del presente documento.

CUADRO N°2: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS MODELOS DE GESTIÓN METROPOLITANA

Modelo	Ventajas	Desventajas
Autoridad Metropolitana o Convencional	<p>Visión global de los conflictos y carencias metropolitanas.</p> <p>Autonomía financiera y ejecutiva en la realización de obras "estructurantes".</p> <p>Competencias eficaces en materias relativas al ordenamiento del territorio.</p> <p>Aprovechamiento de economías de escala.</p>	<p>Poder centralizado, ajeno a las organizaciones ciudadanas locales.</p> <p>Subordinación de los municipios locales al ente de gestión supramunicipal.</p> <p>Burocratización y concentración del poder.</p>
Asociativismo municipal o flexible	<p>Representación ciudadana.</p> <p>Cooperación entre municipios locales.</p> <p>Descentralización y autonomía en la gestión. Poder radica en los municipios.</p> <p>Fragmentación administrativa disminuye burocracia.</p>	<p>Visión fragmentada de la metrópoli.</p> <p>Privatización de los servicios.</p> <p>Conflictos entre municipios ajenos al bien metropolitano.</p> <p>Profundización de los procesos de segregación socio espacial.</p> <p>Aumento general de los costos ecológicos, sociales y económicos de la metrópoli.</p>

Hay también situaciones extremas que no responden a ningún modelo, donde se carece de todo acuerdo o instancia que fije o posibilite consensuar, o en último caso coordinar, lineamientos políticos e institucionales comunes y donde la atomización y fragmentación del escenario institucional metropolitano es la regla. Lo anteriormente descrito presenta correspondencias con la realidad actual del caso chileno, hecho que valida la definición de un modelo de Gobierno, Administración y Financiamiento para las Areas Metropolitanas.

La experiencia internacional muestra cierta tendencia a alejarse del establecimiento de Gobiernos Metropolitanos Formales. Se busca más bien otras formas de administración y cooperación intermedias, estableciendo perímetros supramunicipales, tales como Asociaciones de Municipios o Gobiernos Intermunicipales que intentan integrar la necesidad de proveer en forma central una infraestructura básica en aquellos servicios considerados "estructurantes". Destacan en este sentido las Asociaciones de Municipios que en Europa han proliferado durante los años noventa. Larry Boume ha planteado que, con el fracaso de las planificaciones centrales, casi todos los gobiernos metropolitanos existentes tienen una vida tenue, amenazada por la acción de otros gobiernos y grupos de interés, tanto desde arriba como desde abajo³. Esta tendencia ha

³ Boume, Larry: Modelos alternativos para el manejo de las regiones metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas". En: Seminario Internacional sobre Metropolitización, La Paz, Bolivia, 1999.

sido considerada como una victoria para quienes han favorecido los gobiernos urbanos más pequeños, más flexibles y competitivos, y para quienes apoyan una mayor autonomía local en la toma de decisiones, como también para quienes prefieren que los servicios sean suministrados por una mezcla fragmentada de entes públicos y privados. El problema de esta alternativa es que rara vez los gobiernos asociados tienen autonomía financiera y las decisiones importantes se toman sobre la base de acuerdos de poder entre sus miembros, los cuales muchas veces responden a conveniencias que están más acá del bien común metropolitano, pues existe una tensión permanente entre el desarrollo de la metrópolis y los límites y competencias institucionales existentes, que como se ha señalado, se cruzan, superponen y descoordinan.

La pregunta que se deberá responder finalmente para el caso chileno, es si la fragmentación administrativa y el ahorro en burocracia basado sólo en la coordinación es más eficiente en la gestión de los recursos metropolitanos que la creación de un nuevo nivel de gobierno. En el mismo contexto cabe preguntarse si es mejor y más competente un sistema de administración metropolitana para ejes temáticos específicos en el seno de los gobiernos regionales respectivos, amparado en la institucionalidad vigente y en los procesos de descentralización en marcha.

Es evidente que en todas las experiencias analizadas la construcción de una entidad de gestión supracomunal o bien asociativa con funciones ejecutivas, que permita la administración y gestión integrada de los temas de rango metropolitano además de la participación de los diversos actores que componen el área metropolitana, más que un proceso técnico - administrativo, ha sido un proceso socio político conflictivo en el cual algunas instituciones deben ceder parte de sus facultades y presupuesto en aras de un bien superior como es la sustentabilidad del área metropolitana.

Se trata entonces, de un hecho socio político complejo, porque la creación de una instancia de gestión metropolitana implica establecer un nuevo nivel de administración, entre lo municipal y lo regional-nacional. Estamos hablando de una cirugía mayor a la estructura de administración del territorio, pues no se trata de una simple coordinación de actividades o de la creación de planes intercomunales o de planes destinados a la provisión de servicios que superan la escala municipal, sino de la reestructuración de las instancias de poder. Es por ello que la mayoría de las organizaciones de administración metropolitana han surgido a partir del consenso político de los distintos agentes que intervienen en la ciudad, los que han sido capaces de negociar cuotas de poder y gestión en favor de la Metrópolis en su conjunto. Además, es necesario recalcar que los gobiernos metropolitanos no responden a realidades quietas o estáticas, sino que más bien a realidades dinámicas y cambiantes por lo que no tienen asegurada su viabilidad y legitimidad si es que no se acomodan al contexto espacial y temporal en el que están insertos.

En general, podemos señalar que las profundas transformaciones que experimentan las metrópolis han superado la capacidad de reacción de los gobiernos involucrados, por lo que se ha puesto en duda la efectividad de los arreglos institucionales existentes como la

capacidad de gestión de los aparatos estatales en cada uno de sus niveles de jurisdicción. La constante transformación a la que están expuestas las áreas metropolitanas hace que sea necesario conformar una instancia de administración que permita anticiparse a los efectos de dichas transformaciones, es por esto, que el debate sobre la gestión de las áreas metropolitanas es una situación que debe ser necesariamente abordada en aquellos lugares que carecen de un modelo de administración para sus metrópolis.

Para el caso de Chile evidentemente no es posible implementar alguno de los modelos descritos sin adaptarlo a la realidad de las estructuras administrativas, económicas y sociales del país. Por ejemplo, la extrema desigualdad de los recursos de las comunas que componen la metrópoli de Santiago hace prácticamente imposible una asociación de municipios en igualdad de condiciones. A su vez un modelo convencional involucra la creación de una nueva institución centralizada de escala supracomunal, se contradice con los procesos descentralizadores vigentes en el país y puede dar lugar a la generación conflictos de poder entre el Intendente y la nueva autoridad metropolitana.

La complejidad descrita refuerza la idea de que, para el caso chileno, se debe considerar una estructura de administración metropolitana que permita abordar los problemas de esa escala y que difícilmente pueden ser resueltos desde el nivel nacional-sectorial o desde lo municipal, basada en la institucionalidad vigente y acorde con los procesos en marcha, en materia de descentralización.

En este contexto, estimamos que es necesario poner en marcha una estrategia que permita crear y fortalecer una instancia de gestión metropolitana al interior del Gobierno Regional (véase Capítulo 7), de manera de fortalecer el proceso de descentralización que actualmente impulsa el Estado chileno y de evitar la creación de un nuevo nivel de gobierno para las áreas metropolitanas.

2.1. ALGUNOS INTENTOS DE DEFINICIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS

Los conceptos de campo - ciudad, característicos de la ordenación territorial decimonónica, han perdido su significado en la metrópoli moderna. En efecto, en épocas pasadas la distinción entre lo rural y lo urbano era neta e indiscutible, pero hoy esta distinción es difusa. Las innovaciones tecnológicas experimentadas en los medios de comunicación y transporte explican buena parte del surgimiento de la metrópoli moderna que se desarrolla a partir de fuerzas centrípetas del campo a la ciudad, que estimulan el crecimiento del conjunto de la aglomeración, y de fuerzas centrifugas de la ciudad a los suburbios, que provocan la tendencia a la ocupación de los sectores rurales y la especialización funcional de la ciudad, generando así, más bien, un continuo urbano rural complejo y fragmentado⁴.

⁴ Capel, Horacio: La definición de lo urbano. Estudios Geográficos N°138 – 139, 1975, p. 265 – 261.

En este contexto, las zonas metropolitanas se caracterizan por exceder los límites urbanos tradicionales a partir de áreas polinucleadas, con elevadas densidades, con predominio de actividades industriales y terciarias y con un volumen importante de tráficos cotidianos. La intensidad de flujos entre la localización residencial dispersa con los polígonos industriales, comerciales, de negocios, de equipamiento y servicios, de ocio y recreación, es tal vez una de las características más sobresalientes del fenómeno metropolitano como tal. La nueva era de la información sólo ha profundizado la magnitud de los flujos y la fragmentación del territorio, originando el colapso de las barreras espaciales y en algunas ocasiones la abolición del espacio por el tiempo.

Desde el punto de vista de la organización administrativa, lo que caracteriza el surgimiento de un área metropolitana es que pese al desborde de los límites originales de la ciudad central, con la consecuente integración de nuevas poblaciones y municipios, ésta sigue sometida a una instancia de administración local, fragmentada en el contexto en que se halla inserta y que no da cuenta de las nuevas y complejas necesidades de gestión, imprescindibles para el correcto funcionamiento de la urbe, provocándose entonces, las conocidas superposiciones y descoordinaciones administrativas entre los distintos municipios y otras instancias de gestión que conforman el área metropolitana.

De esta manera, la existencia de un espacio de creciente interrelación en el que coexisten varias unidades territoriales jurisdiccionales se plantea como uno de los elementos más definitorios del fenómeno metropolitano en términos jurídicos. La fragmentación de las competencias administrativas es, entonces, una de las características fundamentales que configuran la emergencia de las metrópolis modernas. Por lo anterior, el mantenimiento de alguna de las atribuciones municipales en un contexto metropolitano puede llegar a ser un peligroso anacronismo, pues es evidente que por razones de escala, indivisibilidad y eficiencia la planificación de ciertos servicios como el agua, el transporte y la eliminación de residuos deberían abordarse a escala metropolitana.

En esta perspectiva, es indiscutible que la dinámica de los territorios metropolitanos no entiende de límites municipales, pues la realidad económica, social y cultural de los conglomerados metropolitanos desborda los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contenida por los órdenes jurídicos locales. La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones en el espacio metropolitano, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, sumada a una atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno, agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, entre otros, se plantea entonces como uno de los elementos más conflictivos para la administración de dichos territorios.

2.2. REVISIÓN DE LOS CRITERIOS UTILIZADOS PARA DEFINIR LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN EL CAMPO INTERNACIONAL

Las formas de entender, definir, sistematizar y delimitar el fenómeno de la metropolización son diversas. En Estados Unidos primó en un principio un criterio esencialmente *cuantitativo* para definir las áreas metropolitanas. En 1920 se definió en éste país que una zona metropolitana era una ciudad central de más de 200.000 habitantes, que no se encontrase en el radio de influencia de otra gran población. Se incluyó además toda división territorial que no estuviese a más de 10 millas de los límites de la ciudad central y que tuviese una densidad mínima de 150 habitantes por milla cuadrada.

Posteriormente, se sumó un criterio *morfológico* como la continuidad. Así, en 1930 las zonas metropolitanas se definieron como aquella situación urbana que contase con una ciudad polar con más de 50.000 habitantes. En total el área debía tener 100.000 habitantes al menos, y se extendía a todas las divisiones adyacentes o contiguas con densidad superior a 150 habitantes por milla cuadrada y, en general, a aquellas divisiones de densidad inferior inmediatamente continuas a las ciudades centrales o rodeadas totalmente o casi por completo, por divisiones con la densidad señalada.

En 1950 se definieron las conocidas "zonas metropolitanas standard" que se distinguieron de las áreas urbanizadas, al incorporar un criterio de *interdependencia y especialización funcional*. Una "zona metropolitana standard" fue definida por el Departamento de Censos de Estados Unidos como:

Un condado o un grupo de condados contiguos, que contengan por lo menos una ciudad de no menos de 50.000 habitantes. Además del condado o los condados contiguos que contengan una o más ciudades como la indicada, se incluyen en el área metropolitana a los condados contiguos si de acuerdo con el criterio corriente tienen un *carácter metropolitano* y están económica y socialmente *integrados* con la ciudad central.

El criterio del *carácter metropolitano* se refiere primariamente al carácter del condado como **lugar de trabajo** o como lugar de concentración de obreros no agrícolas con sus familias. Específicamente estos criterios son:

- El condado debe (a) contener 10.000 trabajadores no agrícolas, o (b) contener un 10% de trabajadores no agrícolas que trabajen en el área metropolitana tipo, o (c) tener, por lo menos, la mitad de su población residiendo en divisiones civiles menores con una densidad de población de 150 personas por milla cuadrada o más y contigua a la ciudad central.
- Los trabajadores no agrícolas deben constituir, por lo menos, las dos terceras partes del número total de las personas empleadas en el condado.

El criterio de *integración* se refiere primariamente a la extensión de las comunicaciones económicas y sociales entre los condados periféricos y el condado central, caracterizadas por renglones tales como los siguientes:

- Un 15% o más de los trabajadores que residen en un condado contiguo tienen que trabajar en el condado que contiene a la ciudad mayor del área metropolitana tipo, o
- Un 25% o más de las personas que trabajan en el condado contiguo deben residir en el condado que contiene la ciudad mayor del área metropolitana tipo o,
- El número de llamados telefónicos por mes desde el condado contiguo al condado que contiene a la ciudad mayor del área metropolitana tiene que ser cuatro veces mayor, o más aún, que el número de abonados que hay en el condado contiguo.

En Nueva Inglaterra, la ciudad y la población no incorporada son administrativamente más importantes que el condado, y la información se compila localmente para estas divisiones civiles menores. En este caso las ciudades y poblaciones no incorporadas fueron usadas para definir las áreas metropolitanas tipo, y en su mayoría el criterio expresado más arriba no se puede aplicar aquí. En su lugar se aplicó el criterio de la densidad de la población, considerándose una densidad de 150 personas o más por milla cuadrada o 100 personas o más por milla cuadrada, en los casos en que resulte evidente una fuerte integración”.

Por su parte en el mismo censo de 1950 el Departamento de Censos de Estados Unidos definió a una **área urbanizada** como:

Aquellas aglomeraciones cuya ciudad central sobrepasaba los 50.000 habitantes y sus territorios circundantes estaban compuestos por asentamientos que cumplieran con las siguientes características: núcleos urbanos de más de 2.500 habitantes, contiguos a la ciudad central; los espacios vecinos de menos de 2.500 habitantes si poseen una densidad de 500 viviendas por milla cuadrada o una concentración de por lo menos 100 casas y la misma densidad anterior; los núcleos situados hasta a 1,5 millas por carretera del casco urbano principal; los espacios intermedios o contiguos con usos industriales, recreativos o de equipamientos e infraestructuras en relación con la ciudad (cementeros, aeropuertos, entre otros).

Se ha criticado que estas definiciones, en lugar de aclarar la naturaleza del fenómeno, introducen un grado importante de ambigüedad, al homogeneizar zonas con características totalmente diferenciales. También se ha señalado que estas definiciones introducen un sesgo, ya que se basan en la noción de dominancia y no de interdependencia. Otra crítica es el umbral de población seleccionado para identificar la ciudad principal, considerándose que, en general, debiera ser más elevado para los países desarrollados y menos para los países en desarrollo. Los países industrializados permiten a su población urbana extender su residencia hacia los suburbios con baja densidad de población.

Además, la utilización de condados como unidades, puede dar por resultado la inclusión de superficies que no están urbanizadas en ningún sentido del termino. Puede incluir asimismo grandes fajas de territorios deshabitados. Por otra parte puede darse que superficies eminentemente metropolitanas y que forman parte del conglomerado urbano, se vean excluidas del área metropolitana estándar, por que el condado del cual forma parte minoritaria es predominantemente agrícola. Otro problema en esta definición es que la delimitación del área metropolitana estándar se parte de ciudades de 50.000 habitantes o más como núcleo. Como los límites de las ciudades son más bien legales que demográficos, el uso de este criterio introduce un elemento arbitrario. Si, por ejemplo, la ciudad central tiene una superficie reducida y por esta razón no alcanza a tener los 50.000 habitantes, el aglomerado urbano del cual forma parte no podría ser definido como un área metropolitana standard, pese al tamaño total de la aglomeración. Una última dificultad es el acceso a la información que permita aplicar los criterios definidos.

No obstante, por esto, la ventaja del concepto de "área metropolitana estándar", frente al de área urbanizada, es que en Estados Unidos los censos y registros se levantan por condado y así, una vez determinada el área metropolitana, se puede reunir una gran cantidad de información para cada área metropolitana, integrando las estadísticas de los condados componentes. En este aspecto el área metropolitana standard difiere del área urbanizada, para la cual no pueden reunirse, ordinariamente, datos económicos, políticos o demográficos y la hace en el fondo más práctica, sobre todo a la hora de efectuar comparaciones.

En **Inglaterra** y **Gales**, a partir de la obra de Patrick Geddes, "Cities in evolution", de 1915, el término conurbación comenzó a generalizarse hasta que fue incorporado en el famoso informe Barlow de 1937, en el cual se reconoce la naturaleza del nuevo fenómeno, la importancia de la planificación y la necesidad de tratar unitariamente cada conurbación. En 1956, la Oficina del Registro General, en su "Report on Greater London and Five other Conurbations" aceptó casi totalmente la definición de Geddes, que dice así: "una conurbación es una superficie ocupada por una serie continua de casas habitación, fábricas y otros edificios, muelles y dársenas, parques urbanos y campos de juegos, entre otras, que no están separadas entre sí por tierras rurales, aun cuando en muchos casos en este país una superficie urbana como la descrita encierra a tierras rurales que todavía están dedicadas a su cultivo".

Sin embargo, la Oficina del Registro General observó que se preocupó demasiado de los ladrillos y el cemento y poco de la interrelación del centro con la periferia a través de los contactos diarios. En este sentido intentó incorporar en la delimitación de las conurbaciones a partir de otros tres factores de importancia variable que se debían tener en cuenta:

- Que la conurbación fuera una superficie *edificada continuamente*, sin incluir a ningún desarrollo periférico, en tanto que, por otra parte, no se debe excluir necesariamente a las áreas edificadas, separadas de la zona edificada principal,

pero a la cual está unida por razones de ocupación de sus habitantes, etc., mediante una franja estrecha de tierra rural.

- Que toda la superficie local debe tomarse en cuenta para incluirla en una conurbación si está unida a ésta o a su *foco central como fuente de trabajo*, centro comercial, educación superior o centro recreativo y deportivo.
- Que debe darse la debida consideración a la *densidad de la población*.

Un conocido intento de delimitación comparativa de las áreas metropolitanas en todo el mundo fue efectuado en 1959 por la International Urban Research a través del proyecto de investigación "The World's Metropolitan Areas" , liderado por Kingsley Davis. Los requisitos del carácter metropolitano se basaron en los criterios de la Oficina del censo de Estados Unidos, pero fueron modificados para su aplicación práctica en los distintos países. En este contexto la definición de área metropolitana adoptada fue la siguiente:

Un área poblada por 100.000 o más habitantes, que contiene por lo menos una ciudad (o área urbana continua) con 50.000 o más habitantes y cuyas divisiones administrativas contiguas a la ciudad (o al área urbana contigua) llenen determinados requisitos en lo que se refiere a su carácter metropolitano.

Los requisitos del carácter metropolitano eran:

- Toda división político administrativa (equivalente al condado) deber tener para ser incluido en un área metropolitana por lo menos el 65% de su potencial obrero trabajando en actividades económicas no agrícolas y una
- Una densidad de población de 150 personas o más por milla cuadrada, requisito admite cierta flexibilidad en su interpretación en función de las grandes diferencias internacionales existentes. De este modo el concepto opera con densidades comparables dentro de las divisiones administrativas que rodean a la ciudad principal.

En **España**, en 1960, el Ministerio de la Vivienda consideró las siguientes condiciones para la definición y delimitación de las áreas metropolitanas.

- Contener un municipio que tenga, por lo menos, 50.000 habitantes
- Alcanzar 100.000 habitantes en el conjunto del área abarcada por el municipio principal y todos los demás que cumplan las condiciones siguientes: densidad demográfica mínima de 100 hab/km²; un índice de crecimiento demográfico municipal mínimo en el período comprendido entre 1930 y 1960 del 152 % o una densidad demográfica municipal de 700 o más habitantes por hab/km²; formar con el municipio principal un área continua, bien por el contacto directo o a través de otros términos municipales en los que concurren las circunstancias anteriores.

Los intentos de definición de los nuevos conglomerados urbanos en 1950 en los Estados Unidos e Inglaterra son pioneros. De estas aproximaciones han derivado, prácticamente, todas las definiciones y delimitaciones de las áreas metropolitanas en el resto del mundo occidental. Se ha criticado a estos criterios que son frágiles y arbitrarios pues están inmersos, sobre todo, en una óptica meramente estadística y taxonómica.

El grado de urbanización de un territorio no puede ser reducido a cifras pues las percepciones que se tienen del fenómeno son múltiples. Los criterios demográficos, de grado de urbanización y de desarrollo del sector terciario son de por sí insuficientes para definir el fenómeno en su complejidad. Pero, tal vez, la mayor fragilidad de estos intentos de definición de los años cincuenta es su intención de validez universal, en el tiempo y en el espacio. Ello porque el fenómeno de la metropolización es difícilmente generalizable, presentándose en cada situación con sus propias características, lo que hace que sea muy complicada su comparación y por lo tanto su generalización.

No obstante, en estas definiciones ya encontramos algunos rasgos comunes que nos señalan lo fundamental del proceso de metropolización: una ciudad central, que en su proceso de expansión ha absorbido los núcleos habitados situados en las inmediaciones, pertenecientes a jurisdicciones administrativas diferentes, con los cuales se ha creado una cierta continuidad urbana y una red estable de interrelaciones económicas y sociales.

Sin embargo, de modo más específico, por ejemplo, el criterio de continuidad en la edificación o demográfica ha perdido significado ante el increíble avance de las telecomunicaciones y el transporte. En este sentido, el concepto puramente demográfico o de continuidad, como definición del área metropolitana, ha sido superado por una consideración más funcional, según la cual el espacio metropolitano se caracteriza por una serie de relaciones socioeconómicas entre los distintos núcleos urbanos implicados, que generalmente dependen del núcleo central para la prestación de diversos servicios.

Otros métodos de delimitación han sido la determinación de áreas de influencia sobre la base de criterios como umbrales de demanda de determinados servicios, circulación de diarios, llamadas telefónicas, intensidad del tráfico, entre otros.

En medio de ésta problemática, para medir el grado de urbanización de la población y el territorio, en **Francia** se ha distinguido entre Unidades Urbanas y Zonas Urbanas.

El concepto de Unidades Urbanas se funda únicamente en la continuidad de la construcción. Puede tratarse de una aglomeración o de una ciudad aislada. Una aglomeración urbana es un conjunto de comunas sobre un territorio en el que se extiende una población de al menos 2000 habitantes. Una ciudad aislada es aquella que se extiende sobre una sola comuna.

En cambio, el concepto de Zona Urbana, que fue utilizado por primera vez en 1996, toma en cuenta los territorios ligados a una ciudad central por la práctica residencial de los habitantes que trabajan en la ciudad, cuyo resultado se define como

periurbanización. Una zona urbana está constituida por un polo urbano que es una unidad urbana que ofrece al menos 5000 empleos que no están atraídos en un 40% por otra unidad urbana y una corona periurbana compuesta de comunas rurales en las cuales al menos el 40% de la población residente posee un empleo en el resto de la zona urbana, es decir se caracteriza y define a partir de las *migraciones domicilio - trabajo*.

Desde el punto de vista de su *organización administrativa*, lo que caracteriza el surgimiento de un área metropolitana es que, pese al desborde de los límites originales de la ciudad central, con la consecuente integración de nuevas poblaciones y municipios, ésta sigue sometida a una instancia de administración local, fragmentada en el contexto en que se halla inserta, que no da cuenta de las nuevas y complejas necesidades de gestión, imprescindibles para el correcto funcionamiento de la urbe, provocándose, entonces, las conocidas superposiciones y descoordinaciones administrativas entre los distintos municipios y otras instancias de gestión que conforman el área metropolitana.

En síntesis, los criterios de definición de un área metropolitana se han agrupado en tres grandes categorías:

- Criterios de *homogeneidad estadística*, sobre la base de los cuales pueden ser reagrupados municipios o áreas que tienen características homogéneas, según los diferentes parámetros (dimensión demográfica, densidad y características similares).
- Criterios de *interdependencia o funcionales*, en base a los cuales, pueden ser reagrupados municipios o áreas en las cuales se producen cambios de personas, bienes, flujos comunicativos (población flotante, área de mercado, llamadas telefónicas u otros).
- Criterios *morfológicos* o *físicos*, como por ejemplo la contigüidad espacial o la pertenencia a los mismos sistemas de configuración física.

En general, como se ha señalado, el uso de los criterios de *homogeneidad estadística* es el más difundido, precisamente porque es el menos costoso y problemático. Casi todos los países poseen datos de carácter censal referidos a las unidades administrativas o territoriales relativamente pequeñas y construidas con referencia al sistema urbano. El problema es que a través de este criterio muchos fenómenos de carácter metropolitano quedan ocultos tras las cifras censales.

3. ASPECTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN METROPOLITANA EN CHILE

Durante años, tanto en Chile como en América Latina, no se presentó ningún tipo de reacción ante el fenómeno de la metropolización. Sólo algunas voces aisladas plantearon, sin un impacto significativo, el verdadero drama que significaba el crecimiento de las áreas metropolitanas sin consideraciones de planificación o al menos de coordinación intermunicipal.

En el caso específico de Chile, la Ley General de Construcciones y Urbanización de 1953 entregó la facultad al Ministerio de Obras Públicas para aprobar planes intercomunales que debían comprender "aquellos aspectos de zonificación, vialidad, áreas verdes, servicios públicos y límites de extensión urbana y suburbana del área intercomunal que requieren una planificación y ejecución de conjunto". Al mismo tiempo el Ministerio debía velar para que los planes reguladores comunales fuesen confeccionados de acuerdo al Plan Regulador Intercomunal correspondiente, prestando su aprobación a las proposiciones sobre planeamiento comunal.

En este contexto, un primer intento de controlar y planificar la expansión metropolitana fue la elaboración del Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) en 1960. Los arquitectos que participaron en la elaboración del plan estaban influidos por la Carta de Atenas que planteaba conceptos nuevos como la intervención pública en la planificación urbana, la planificación a escala regional, la creación de análisis y expedientes urbanos, el cuestionamiento del régimen de suelo en las economías capitalistas. Otro hecho que marcó el rumbo del ordenamiento de las ciudades por aquellos años fue la construcción de Brasilia, imagen tangible de la ciudad moderna preconizada por la Carta de Atenas y las ideas de Le Corbusier y de la Bauhaus, en la cual se encontraban los fundamentos teóricos del modernismo de aquellos años.

Entre las principales propuestas del PRIS se destacan: la protección de áreas de cultivo y de la ecología de la microregión y el aprovechamiento de las áreas improductivas para forestación, parques y aldeas residenciales; la zonificación industrial, dirigida a constituir parques industriales exclusivos; el establecimiento de un cinturón suburbano de enlace entre lo urbano y lo rural; la definición de una red básica de transporte y vialidad en los distintos niveles de agregación territorial; la formación de un sistema jerarquizado de áreas verdes; la determinación de un sistema de multicentros cívicos y comerciales; la liberación preferente para los peatones de toda el área central; la fijación de reservas de suelo para los grandes equipamientos metropolitanos futuros y la creación de una oficina permanente para impulsar, actualizar, perfeccionar y vigilar la aplicación del plan.

Una de las principales fallas en la aplicación del plan fue la protección de las áreas de cultivo aledañas a la ciudad, pues los límites urbanos fueron vulnerados por el propio Estado que utilizó terrenos rurales para efectuar sus planes habitacionales rebajando de este modo los costos, además se cedió a las presiones de particulares que deseaban obtener ganancias a través de la urbanización de sus terrenos y a las tomas de terreno que empezaron a producirse por esos años ante la necesidad de los pobladores de

encontrar solución a sus problemas habitacionales. Entre las metas logradas podemos señalar la erradicación de la mayoría de las industrias clasificadas como peligrosas o molestas de las áreas centrales y la lenta pero efectiva construcción del anillo de circunvalación Américo Vespucio.

En este período también se hizo uso, aunque en forma muy limitada y tímida, de la facultad consagrada en el artículo 96 de la Ley de Organización y Atribuciones Municipales de 1955, en cuanto permitía que dos o más municipalidades pudiesen “reunirse y acordar, por mayoría de votos, concurriendo la mitad más uno del total de municipios en ejercicio de los respectivos territorios representados, las medidas que estimen necesarias o útiles para mantener la unidad de la administración de los servicios que les sean comunes, o que convengan conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a los diversos municipios”⁵. No obstante, por regla general, este período de mediados del siglo XX se caracterizó por el hecho de que los Municipios siguieron trabajando dentro de sus respectivas comunas olvidando a las vecinas y sin la percepción de sentirse integrados a una realidad mayor. Tampoco la administración central realizó esfuerzos para provocar tal integración, limitándose a hacer pesar cada vez con mayor fuerza su poder en el proceso de desarrollo urbano, sobretodo en el caso de Santiago, imponiendo limitaciones a los municipios o absorbiendo parte de sus atribuciones.

Posteriormente, entre los años 1965 y 1974 se inicia un proceso “de implementación de algunos procedimientos propios de una estructura metropolitana”, pues se aprobaron varias iniciativas legales que demuestran la intención de tratar la realidad de Santiago desde una perspectiva más amplia e integradora. Dichas normativas fueron:

- La Ley N° 16.391, de 1965, al establecer el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, estableció reglas tendientes a lograr la coordinación en las tareas de elaboración y ejecución de las políticas y planes de tipo urbano que rigen a diferentes niveles.
- La ley N° 16.587, de 1966, previó la construcción de una planta industrializadora para la basura de Santiago.
- La Ley N° 11.667, de 1967, que modificó la Ley Orgánica de Organización y Atribuciones Municipales, estableciendo normas que posibilitan una acción intercomunal, sobre la base de dos o más municipios que convinieran la atención de servicios en común o coordinadamente, además de la posibilidad de emprender la ejecución de obras de beneficio común.
- Ese mismo año, la Ley N° 16.267 creó la Junta de Alcaldes con el objetivo de facilitar la realización de obras en las comunas de Providencia, Las Condes y La Reina.

⁵ Ley 11.860 del 14 de septiembre de 1955, sobre Organización y Atribuciones Municipales. Ver: Recopilación de Leyes. Tomo XLIII, 1954 – 1955, p. 352 – 352.

- En 1974, el Decreto Ley N° 573, que impuso el régimen regional en Chile, consultó la posibilidad que existiese áreas metropolitanas. Los artículos 21 y 22 del Decreto ley N° 575, de 1974 regularon dicho sistema, estableciendo expresamente el área metropolitana de Santiago, y dispuso que podrían dictarse normas especiales para la zona. Esto último nunca se hizo y, por el contrario, el Área Metropolitana pasó a ser la Región Metropolitana.
- Finalmente, es necesario recordar que, en 1980, el Decreto Ley 3.260 estableció que la Región Metropolitana se dividía en cinco provincias y un Área Metropolitana, que comprendía las comunas de Santiago, Las Condes, Providencia, La Reina, Ñuñoa, La Florida, San Miguel, La Granja, La Cisterna, Maipú, Quinta Normal, Pudahuel, Renca, Quilicura y Conchalí. Sin embargo, al año siguiente, el Decreto Ley N° 3.642 modificó el Decreto 3.260 eliminando todas las referencias acerca del "Área Metropolitana" de la ciudad de Santiago.

El mismo D.L. 3.260/1980 estableció que al Intendente Regional Metropolitano de Santiago le correspondía especialmente "Coordinar la actuación que deban desarrollar los organismos metropolitanos de la Región"; "Coordinar la acción de los Municipios y de los organismos competentes de la Región, en materia de transporte y tránsito público", y "Coordinar las acciones tendientes a la preservación del medio ambiente de la Región y supervisar el cumplimiento de las medias acordadas".

Otro aspecto interesante que consagró este cuerpo legal, se refiere al hecho de que "para los efectos de programar, coordinar y evaluar acciones o tareas comunes que puedan emprender las Municipalidades de la Provincia de Santiago, el Intendente Regional será asesorado por el Comité de Alcaldes presidido por él e integrado por todos los Alcaldes de las comunas respectivas".

Este cuerpo legal no ha sido expresamente derogado por otro posterior, por lo que en principio debe entenderse vigente, salvo en aquellas materias en que sus disposiciones no sean compatibles con las normas de la Ley 19.175, en cuyo caso debe entenderse tácitamente derogado.

En otro ámbito de referencia, en la década del sesenta y del setenta el tema específico de alcanzar una instancia formal de Gobierno Metropolitano, más allá de los arreglos y coordinaciones entre algunas comunas o de los intentos legislativos, fue estudiado fundamentalmente en el ámbito académico⁶.

⁶ CIER y CIDU – IPU: Seminario sobre el Desarrollo Metropolitano. Chile, 1977, 108 p. Geisse, Guillermo: Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional: Una Perspectiva de largo Plazo. Santiago, Chile, CIDU, 1970, 17p. Gross, Patricio: Análisis de los componentes de un modelo de gestión ambiental para el área metropolitana de Santiago. Santiago, Chile, CIDU – IPU, 1980, 65 p. Proyecto de Investigación Macrozona Central. Convenio CIDU – ODEPLAN: "Síntesis Estudio Región Central de Chile: Perspectivas de Desarrollo". Santiago, Chile, CIDU – IPU, 1972, 14p. Pumarino, Gabriel: Un modelo de planificación metropolitana. Santiago, Chile, CIDU, 1973, 25 p.

La Constitución Política de 1980 no hizo mención alguna a las metrópolis, haciendo aplicable el mismo régimen a todas las regiones, incluida la Región Metropolitana. En este sentido, algunos estudios han asegurado⁷ que durante todo el período del gobierno militar no hubo avances significativos para establecer un régimen especial de gobierno de las áreas metropolitanas del país.

En este sentido, como es sabido, durante éste período se aprobó en 1979 la Política Nacional de Desarrollo Urbano con el objetivo de armonizar los lineamientos de la política sectorial con la política global de organización social y económica que se aplica hoy en Chile y que se ha denominado formalmente Economía Social de Mercado. Bajo estos lineamientos se gestó la modificación del Plan Intercomunal de Santiago, a través del D.S. N°420, del mismo año, que estableció que el suelo urbano no era un recurso escaso por lo que su aparente escasez era consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas vigentes y las condiciones de oferta y demanda del mercado. Por lo mismo, era necesario aplicar un sistema de planificación flexible, con el mínimo de intervención estatal, eliminando las restricciones con el objetivo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado. Ello se tradujo, por ejemplo, en la liberalización del mercado inmobiliario pues para una operación adecuada del mercado de suelo, tanto urbano como rural, era conveniente que existiese la posibilidad fácil de incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda, de modo de no producir distorsiones en los valores de la tierra.

Este decreto era absolutamente coherente con la ideología prevaleciente, en la cual la ciudad era vista sólo desde la perspectiva de la oferta y la demanda, relegando otras variables e instrumentos de gestión que a lo largo de muchos años se habían incorporado a la planificación urbana en Chile. Las consecuencias negativas derivadas de la aplicación del D.S. N°420, como la expansión desmesurada de la mancha urbana o la construcción en zonas de riesgo por inundaciones, permitieron que en 1985 se formulara una "política ajustada" de desarrollo urbano en la cual, si bien nunca se dictó una normativa que asegurara su materialización, se revirtieron muchos de los planteamientos anteriores, reconociéndose que el desarrollo urbano se debía ajustar a una estable y eficiente planificación, replanteando así el papel del Estado y de los particulares.

Durante el primer Gobierno de la Concertación, se presentó ante el Congreso Nacional el proyecto de reforma constitucional sobre regionalización⁸. En el artículo N° 112 planteó que la ley establecería "procedimientos de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios que integran las regiones, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre éstos y los demás servicios públicos". La ley podía, también, "disponer diversas modalidades para la administración de las áreas metropolitanas". Sin embargo, el Senado desechó esta propuesta, descartando la idea

⁷ Aylwin, Arturo: "Interrogantes y planteamientos sobre un gobierno metropolitano para Santiago de Chile". En: Revista *EURE*, Vol. 17, N° 52 – 53, Octubre – Diciembre, 1991, p. 143 – 156.

⁸ Gross, Patricio: "Santiago de Chile: (1925 – 1991): Planificación Urbana y Modelos Políticos". En: Revista *EURE*, Vol. 17, N° 52 – 53, Octubre – Diciembre, 1991: p, 27 – 52.

de establecer un régimen especial metropolitano. Así sus miembros, se inclinaron sobre la idea que la realidad metropolitana podía ser asumida solamente a través de la coordinación municipal y de los servicios públicos.

Sin perjuicio de lo expuesto, en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional promulgada 1993, se establecen una serie de mecanismos que pueden ser aprovechados en futuras instancias de administración de las áreas metropolitanas en Chile. Uno de ellos corresponde a la confección de los Planes Regionales de Desarrollo son aprobados por el Gobierno Regional y tienen un carácter orientador del desarrollo socio - económico regional. Los Planes Regionales de Desarrollo pueden adquirir particular importancia en la gestión metropolitana, debido a su naturaleza más integral o global, en relación a los Planes Reguladores y otros instrumentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo o a las acciones sectoriales de otros ministerios, y siempre que se les otorgue mayor autonomía financiera y funciones de impacto metropolitano, además de la facultad de desarrollar medidas normativas que permitan un efectivo ordenamiento de la población, la infraestructura, la producción y los recursos territoriales. El fortalecimiento de esta instancia de gestión permitiría superar la óptica fragmentada y sectorialista con que se aborda el desarrollo urbano en Chile e impulsar y consolidar la importancia del gobierno y la administración regional.

Este planteamiento tiene respaldo en el artículo 17 de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional, que establece que al Gobierno Regional le corresponderán una serie de funciones de ordenamiento territorial:

- Establecer políticas y los objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes;
- Participar, en coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región;
- Fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;
- Fomentar y velar por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a las municipalidades;

- Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social,
- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.

No obstante estas funciones no han sido acompañadas con políticas y estrategias definidas y más bien parecen una declaración de principios, si se piensa que no se establecen mecanismos o instrumentos de administración adecuados y tampoco se tienen los recursos, el personal técnico y el poder de decisión necesarios para implementar cualquier estrategia de ordenamiento territorial.

Dentro del esquema planteado, se establecen en la normativa aludida algunos acercamientos indirectos a la administración de las áreas metropolitanas, los que también pueden ayudar al proceso de construcción de un modelo que aborde esta temática en el caso chileno. En el artículo 103, como veremos en el siguiente apartado del informe, se definen las áreas metropolitanas y en el artículo 104 queda formulada la creación de un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal a formarse en las regiones donde exista un área metropolitana. Dicho consejo tendrá como finalidad: "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". También en el mismo artículo se señala que el consejo cuestión se formará con los alcaldes involucrados en las áreas metropolitanas y en las sesiones del mismo podrán ser invitadas, por acuerdo de sus miembros, "las autoridades de otros organismos públicos con el objeto de acordar acciones mancomunadas".

En la práctica estas disposiciones no han tomado cuerpo, debido a distintas razones de carácter administrativo y político vinculadas, como veremos en el siguiente punto, al hecho de que los instrumentos existentes permanecen bajo tuición de los ministerios sectoriales y en el mejor de los casos en el aparato desconcentrado de dichas reparticiones públicas.

A partir del análisis realizado se postula que cualquier intento de profundizar en la adopción de un modelo de administración metropolitana, que permita una gestión integrada de los territorios metropolitanos en Chile debe considerar una serie de elementos básicos que permitirán amoldar dicho modelo a la realidad política y jurídica de nuestro país.

Particular relevancia tiene la histórica tradición del Estado chileno como Estado unitario cuya administración es una sola, prácticamente indivisible. Esto debe tenerse en cuenta a la hora de negociar con los organismos e instituciones involucradas en la gestión de los

ejes temáticos y competenciales que serían abordados por una instancia de administración metropolitana.

Otro hecho indiscutible es que la metrópoli presenta un cuadro complejo, no sólo por la magnitud y naturaleza de sus problemas, sino también por el gran número de actores públicos y privados que concurren a su gestión. Es un espacio, entonces, donde se encuentran una multiplicidad de intereses contrapuestos y competencias muy variadas y superpuestas, donde cada organismo intenta mantener y acrecentar su área de influencia. Por lo mismo es indispensable lograr un compromiso real de todos los actores involucrados en cada nivel de la administración del Estado.

También es necesario tener en cuenta en la implementación de un modelo de administración metropolitana que la eliminación progresiva de las barreras espaciales ha reforzado, paradójicamente, la importancia de los factores territoriales, que han reforzado su tendencia hacia la jerarquización de los territorios. En efecto, se estaría produciendo un incremento de la concentración de la población y de los puestos de trabajo en las zonas más prósperas y pobladas, lo que ha afianzado a las grandes metrópolis y algunos corredores en los que se consolidan las actividades económicas y financieras.

Finalmente, es ineludible recordar que el afianzamiento de la integración económica mundial, es decir la internacionalización de las economías nacionales, con sus efectos sobre la expansión urbana, especialmente de aquellos centros metropolitanos que ofrezcan mayores ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo de los negocios globales, requiere la gestión adecuada y efectiva de los aspectos claves de la ordenación del territorio como son dotación de competencias y recursos para la coordinación de la planificación del uso del suelo, la dotación de los servicios de equipamiento e infraestructura, el mejoramiento de los sistemas de transporte, el acceso a la vivienda y la seguridad ciudadana, además de la recuperación y conservación de los espacios públicos, monumentos, áreas verdes y del ambiente, en general. A todo lo anterior hay que agregar la capacidad de contribuir a la simplificación administrativa y a la creación de instrumentos de gestión flexibles que incentiven el desarrollo económico de la metrópoli, que, sin duda, se encuentra en un medio tremendamente competitivo, en el cual fácilmente los capitales, las empresas y la tecnología pueden moverse de una ciudad metropolitana a otra, más allá de las fronteras nacionales, dependiendo de la oferta de equipamiento, servicios y de la calidad de vida que ofrece a sus usuarios.

4. LAS DEFINICIONES EXISTENTES EN CHILE

En el caso chileno, es posible apuntar que la actual legislación vinculada a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGCAR), por su parte entrega la siguiente definición: *“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”*. Si bien éste enunciado incorpora elementos de carácter físico y funcional, no se traduce en una posibilidad concreta de administración del fenómeno desde el Gobierno Regional, entre otras razones porque los instrumentos disponibles permanecen en manos de los ministerios sectoriales, por lo que la coordinación establecida en esta misma disposición legal (Art. 103 y 104 de la LOGCAR) resulta de difícil aplicación intersectorial y entre los sectores y los municipios.

En la práctica, este mecanismo nunca ha operado, probablemente debido a una serie de factores entre los que se pueden mencionar los siguientes: ausencia de un enfoque único del conjunto de sectores involucrados para abordar los conflictos de escala metropolitana, superposición de atribuciones en torno a un mismo problema, competencia sectorial por obtener el liderazgo en determinadas materias, falta de capacidad de los municipios para establecer instancias de negociación entre ellos y los sectores, escasa voluntad por situar el problema metropolitano dentro de la agenda de prioridades políticas, entre otros.

Un hecho relevante es que el legislador tuvo particular cuidado en precisar, en la primera frase del inc. segundo del art. 103, que la definición de área metropolitana allí contenida está claramente acotada, pues se establece *“para lo efectos de lo dispuesto en este artículo”*, y no para otros efectos; y de la revisión del artículo en su conjunto, se advierte que está referido a la obligación de actuar coordinadamente (ministerios, servicios públicos, gobiernos regionales, municipalidades) sólo en la formulación de planes y en la ejecución de los programas vinculados a *“la dotación de infraestructura social básica y al equipamiento urbano de las áreas metropolitanas”*, sin hacer extensiva la obligatoria coordinación a otros ejes indubitadamente metropolitanos, como el tratamiento y disposición de residuos sólidos o el transporte y tránsito público. De allí resulta que esa definición tiene límites y finalidades específicas, por lo cual no se puede pretender otorgarle un carácter más amplio y general que el que claramente le otorgó el legislador.

A mayor abundamiento, hay que señalar que si la intención del legislador hubiera sido la de darle un alcance general a la definición de área metropolitana contenida en la LOGCAR, es indudable que le hubiera dado dentro de la estructura de la Ley, una ubicación mucho más relevante y adecuada, como por ejemplo, en el Capítulo VI que se refiere precisamente a la Estructura Administrativa del Gobierno Regional, y no habría relegado la definición al Título Final, poco antes de las Disposiciones Transitorias.

A su turno, el art. 104 de la LOCGAR establece una cierta institucionalidad (Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal) y procedimientos de trabajo para ese Consejo (inc. 3º) para las áreas metropolitanas a que se refiere el art. 103, pero esa institucionalidad tiene los mismos alcances y limitaciones señaladas anteriormente.

Por otra parte, la Ley General de Urbanismo y Construcciones aporta una definición del término "área metropolitana", orientada a la aplicación de los instrumentos de planificación territorial que guían el ordenamiento de las ciudades chilenas. Concretamente en su Artículo 34 señala que "*se entenderá por planificación urbana intercomunal aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diferentes comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana*". Dicha normativa agrega que "*cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. La planificación urbana intercomunal se realizará por medio del plan regulador intercomunal o del plan regulador metropolitano en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente*".

Esta definición si bien se refiere al fenómeno metropolitano, es de carácter sectorial y ella sólo se refiere a la denominación de uno de los instrumentos de uso del suelo, y por tanto no incorpora las demás dimensiones que tienen que ver con los grandes problemas o ejes temáticos propios de las áreas metropolitanas. En otras palabras, al incorporar el legislador la definición de área metropolitana a la Ley General de Urbanismo y Construcción lo hizo con un objetivo estrictamente instrumental, sólo aplicable en el contexto y para los fines de esa normativa, y no tuvo, ni podía tener, la pretensión de darle un carácter más general, de modo que resultara aplicable a ámbitos que exceden el ámbito de esa Ley, de carácter estrictamente sectorial.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) también nos entrega una aproximación al concepto de "área metropolitana". Según los antecedentes entregados por el censo de 1982 se define el "*área de influencia de los conglomerados urbanos*". Esta expresión detalla que "*para efectos censales se han incorporado tres áreas de influencia: Santiago Metropolitano, Valparaíso Metropolitano y Concepción Metropolitano*". La primera de ellas, corresponde al "conjunto de comunas que integran el Gran Santiago, más aquellas comunas periféricas que cumplen con los siguientes requisitos: (a) sobre el 50 por ciento de población urbana; (b) que presentan estrechos vínculos laborales, culturales, comerciales y recreativos con la ciudad y; (c) no más de una hora de locomoción colectiva entre el centro de la ciudad y la sede administrativa comunal".

Complementariamente a lo expuesto, hasta el censo de 1982, para definir un centro poblado como urbano, se consideraba la presencia de elementos urbanísticos (luz, agua potable, trazado regular de calles y servicios), la concentración de viviendas en un número no inferior a 60 y una población sobre los 300 habitantes. Excepcionalmente en 1982, se incluían también los Aeropuertos, Centros de Turismo y Esparcimiento y algunos caseríos cordilleranos, conocidos bajo la denominación de pueblos, que no

alcanzaban los montos mínimos de población y vivienda establecidos. Además se consideraban las siguientes categorías de centros poblados en función del número de habitantes:

- Sobre 5.000 habitantes: ciudad.
- Entre 1.001 y 5.000: pueblo
- Entre 301 y 1.000 aldea
- Los restantes asentamientos se clasificaban como rurales, definiéndose rural "todo lugar habitado en que predomina el paisaje natural".

A partir del censo de Población y Vivienda de 1992 se replantearon algunas definiciones, considerando el aporte y crítica de algunos estudios específicos. La nueva definición de "urbano" consideró como elementos relevantes en su concepción los siguientes aspectos: (a) la concentración de viviendas, sin definir monto; (b) el mínimo de habitantes y el predominio de la población económicamente activa dedicada a actividades secundarias (industria manufacturera, electricidad, gas y agua, construcción) y/o terciarias (comercio, transporte y comunicaciones; finanzas, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas; servicios comunales, sociales y personales). A modo de excepción se incluyen como urbano los asentamientos concentrados sobre 2.000 habitantes que no cumplen con el requisito de predominio de población económicamente activa y los Centros de Turismo y Recreación que poseen más de 250 viviendas concentradas.

En síntesis, a partir del censo de 1992, una entidad urbana se define como el "*conjunto de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 hab., con el 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Excepcionalmente, los centros que cumplen funciones de turismo y recreación con más de 250 viviendas concentradas y que no alcanzan el requisito de población, se consideran también urbanos*".

En las propuestas del INE para el censo previsto para el año 2002⁹, se encuentra una clasificación con los siguientes conceptos geográficos censales, para los centros urbanos:

Metrópoli: *Es la mayor representación urbana que tiene un país. Concentra más de un millón de habitantes y corresponde a un elevado porcentaje de la población total nacional. La metrópoli está conformada por un conjunto de comunas en su área urbana, que se han unido en el tiempo como consecuencia de su expansión territorial y de los procesos de "conurbación".*

⁹ Fuente "Glosario INE Censo 2001" en <http://www.censo2002.cl>.

Se considera en este nivel a la Metrópoli de Santiago que por su gran envergadura poblacional tendrá un tratamiento operativo de especial atención.

Grandes Áreas Urbanas: *Son áreas "macrourbanas", que unen entidades urbanas de diversas comunas y que por procesos de "conurbación" han conformado una gran área urbana, sin apreciarse límites de separación entre ellas. El monto poblacional de las grandes áreas urbanas en su conjunto supera los 250.001 habitantes. Se distingue en este nivel cuatro grandes áreas urbanas: "Gran Valparaíso", "Gran Concepción", "Gran La Serena" y "Gran Temuco".*

Ciudad: *Es una entidad urbana con 5.001 habitantes y más.*

El conjunto de aportes del INE representa un avance importante al tema metropolitano, sin embargo, como es natural, este se ha formulado en el contexto estadístico censal, con fines de clasificación y medición y no de gestión o administración, por lo que se aplicación en este último campo se ve restringida.

En base a lo expuesto, postulamos que cualquier definición de "área metropolitana" que se proponga para apoyar la constitución de un *Modelo de Gobierno, Administración y Financiamiento de Áreas Metropolitanas* debe tener en cuenta, en parte, los enunciados y criterios anteriores. En ellos quedan expresados elementos estadísticos, demográficos y funcionales que conviene tener en cuenta a la hora de construir un nuevo concepto que exprese las características más representativas del actual escenario territorial en el cual se desarrollan las principales aglomeraciones urbanas de nuestro país.

Junto con lo anterior, es importante tener en consideración la necesidad de operativizar y viabilizar cualquier definición que se proponga, por lo que la unidad básica sobre la que se construya la definición, a juicio del equipo consultor, debiera ser la comuna.

5. CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN DE UN ÁREA METROPOLITANA

5.1. REVISIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE CRITERIOS

Un primer paso para una selección de criterios para definir un área metropolitana dice relación con la aplicabilidad que estos pueden tener para la realidad chilena, en especial en lo que respecta a la disponibilidad de la información y a los instrumentos metodológicos necesarios para ello.

De esta forma se ha delineado un grupo preliminar de criterios. El Cuadro N° 3 resume esta aproximación inicial, compuesta por indicadores demográficos, funcionales-económicos y territoriales-administrativos.

CUADRO N° 3. CLASIFICACIÓN DE CRITERIOS Y VARIABLES	
CRITERIOS	VARIABLES
DEMOGRÁFICO	<ul style="list-style-type: none">– Población total.– Densidad de población.– Porcentaje de población urbana.
FUNCIONAL-ECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none">– Población económicamente activa según rama de actividad (primario, secundario y terciario).– Viajes diarios realizados.– Tiempo de viaje.– Número de líneas de transporte urbano e interurbano.
TERRITORIAL-ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none">– Límite comunal.– Límite físico del área urbana.– Porcentaje de suelo urbano.

Considerando estas variables y la ventaja de definir unidades jurisdiccionales existentes, se tomó la comuna como unidad espacial, con el fin de realizar la simulación en el caso chileno, actividad necesaria para aplicar una definición y delimitación de las áreas de administración metropolitana existentes en el país.

Por la dificultad metodológica para la aplicación de los diferentes criterios, la definición se desprende, en primer lugar, de criterios de carácter territorial-administrativo (el límite físico del área urbana mezclado con el límite comunal), al que se podrían agregar, para complementar y precisar la definición de áreas resultante de lo anterior, factores de carácter funcional-económicos (tiempos de viaje, distancia, relación población/viajes o

población activa trabajando en el núcleo principal o en los sectores secundario y terciario).

Se estudió originalmente incluir la población total comunal, el porcentaje de población urbana y la densidad de población, variables que presentando una mayor facilidad estadística, distorsionaban fuertemente la definición. Por ejemplo, se descartó la densidad de población dado que algunas comunas de grandes superficies pueden llevar a equívocos, considerando que a similares densidades pueden corresponder a realidades urbano territoriales totalmente distintas.

5.2. LA DEFINICIÓN PROPUESTA

Es importante definir claramente, en primer lugar, los conceptos de conurbación y de conurbación metropolitana, los que están en la base de la definición de "área de administración metropolitana".

Una **Conurbación**, unidad es válida sin importar las dimensiones de las entidades urbanas involucradas, corresponde a:

La unión de varias entidades urbanas cuyas periferias respectivas se han fusionado, dando lugar a un área urbanizada continua.

Entenderemos por **Conurbación Metropolitana** a una unidad que corresponde a la "mancha urbana" y no tiene ningún alcance jurídico ni administrativo y la definiremos como:

La entidad geográfica correspondiente a los espacios urbanos que conforman un único continuo territorial, el que debe contener a una población urbana en cantidad superior a los 500.000 habitantes¹⁰.

Si al concepto anterior se agregarán factores de tipo funcional, se estaría frente a lo que en la literatura especializada se conoce como "aglomeración urbana"¹¹.

¹⁰ Se ha considerado el umbral de 500.000 habitantes para que la definición sea congruente con lo establecido para los instrumentos de regulación urbana de carácter metropolitano. La expresión física de las conurbaciones metropolitanas identificadas para el caso chileno se observa en las imágenes incluidas en el anexo.

¹¹ Entidad funcional polinuclear, por definición, y corresponde a "un sistema conformado por una ciudad central y entidades urbanas menores, en que la primera tiene funciones especializadas, transformándose en el centro rector y organizador del espacio circundante, al ejercer influencia sobre las segundas".

El alcance de una aglomeración urbana se define utilizando umbrales de distancia o tiempo de desplazamiento. Del mismo modo, se puede utilizar un índice de interacción real entre las entidades urbanas y la ciudad central a partir, por ejemplo, de la población de dichas entidades y el número de viajes; o el porcentaje de población activa de la entidad urbana que trabaja en la ciudad central; o, de manera indirecta, el porcentaje de población activa de las entidades urbanas menores, en los sectores secundario y terciario.

5.3. ÁREA DE ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA

A partir de los intentos existentes en Chile para conceptualizar un área metropolitana y al análisis de la realidad internacional, y sobre la base de las discusiones con la contraparte técnica y de la necesidad de una aplicación realista, se propone la siguiente definición para *Área de Administración Metropolitana*, concebida como una entidad geográfica definida con propósitos de administración y gestión de temas específicos:

Corresponde al territorio conformado por más de dos comunas contiguas, que contiene una conurbación metropolitana e incluye a las comunas periféricas cuyo espacio urbano esté físicamente unido a dicha conurbación.

En el caso de las comunas periféricas cuyo espacio urbano esté separado de la mancha urbana metropolitana por alguna barrera de carácter geográfico o sólo conectada a ella a través de un eje vial, sólo se les incorporará al área de administración metropolitana si su superficie de suelo urbano representa más de un tercio de la superficie total comunal.

Los criterios se han seleccionado a partir de las discusiones con la contraparte técnica de SUBDERE, encargada de la coordinación del estudio *Modelo de Gobierno, Administración y Financiamiento de Áreas Metropolitanas*, y de la factibilidad de obtener los datos que respalden dichos criterios.

Según queda expresado en la definición propuesta para "Áreas de Administración Metropolitana", se ha optado por el criterio territorial-administrativo y se ha considerado a la comuna como la unidad territorial básica que compone la agregación mayor de carácter metropolitano.

Esto se ha realizado en consideración a la ventaja que ello representa al momento de trazar los límites y definir de forma expedita el perímetro externo de la "corona" de comunas que conformarán el área metropolitana y de las facilidades de aplicar políticas usando una unidad de administración y gestión ya reconocida y consolidada en el sistema. Adicionalmente, a partir de la definición de la AAM, se definen los municipios cuyos alcaldes integrarán el Consejo Metropolitano (ver Punto 7.3).

Sin embargo, frente al tratamiento de algún eje temático en particular, y más allá de la definición anterior, es importante tener en consideración la posibilidad que, por algún mecanismo a definir, una comuna no metropolitana deba ser incorporada transitoriamente a la institucionalidad del Área de Administración Metropolitana. Esto permitiría un grado mayor de realismo y de adaptabilidad a los cambios futuros.

Es necesario definir los requisitos que esa comuna deberá cumplir para poder solicitar su incorporación, quizás distintos de aquellos contenidos en la definición, caso en el cual esta última adquiriría un carácter de "definición de partida o inicial".

Sin perjuicio de la definición propuesta, es recomendable que sobre esta base, sean las propias regiones en donde exista el fenómeno metropolitano, las que determinen los límites del área de administración metropolitana, esto según la experiencia recogida en los talleres que se realizaron como parte de este estudio, en Valparaíso, Santiago y Concepción (ver Punto 7.4), y habida cuenta de los avances en la materia mostrados en cada caso.

5.4. REGIÓN METROPOLITANA

Complementariamente a lo anterior, una Región Metropolitana corresponderá a:

La unidad político administrativa de carácter regional que en su interior contenga un área de administración metropolitana.

En estas regiones se establecerán por tanto, los respectivos Gobiernos Regionales Metropolitanos, siempre y cuando se cumplan todos y cada uno de los requisitos previstos en la LOCGAR.

6. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA

A partir de los criterios incluidos en la definición propuesta se podrían identificar en Chile tres "Áreas de Administración Metropolitana": la de Valparaíso, la de Concepción y la de Santiago. Los cuadros 4, 5 y 6 muestran la configuración de las áreas metropolitanas identificadas. Complementan dichos cuadros los mapas 1, 2 y 3 que se adjuntan a continuación de ellos, en las páginas siguientes.

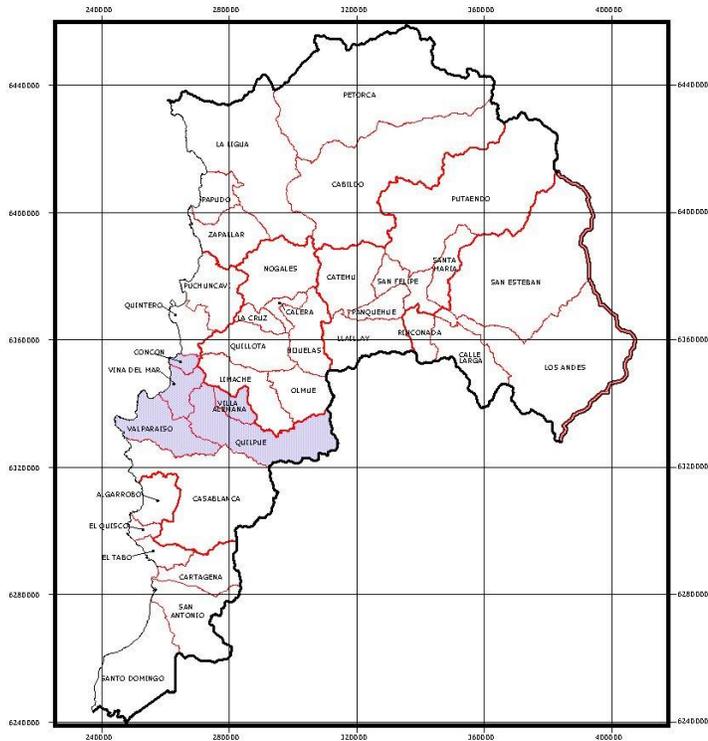
El Área de Administración Metropolitana de Valparaíso estaría compuesta por cinco comunas: Valparaíso, Viña del Mar, Quilpue, Villa Alemana y Concón, las que en su conjunto representan el 55 por ciento de la población regional y el 54 por ciento de su población urbana.

El Área de Administración Metropolitana de Concepción se encontraría integrada por cinco comunas: Concepción, Talcahuano, Penco, Chiguayante y San Pedro de la Paz, las que representan el 41 por ciento de la población regional y el 45 por ciento de su población urbana.

Finalmente, el Área de Administración Metropolitana de Santiago estaría integrada por 37 de las 52 comunas: Santiago, Independencia, Conchalí, Huechuraba, Recoleta, Providencia, Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Ñuñoa, La Reina, Macul, Peñalolen, La Florida, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Estación Central, Cerrillos, Maipú, Quinta Normal, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca, Quilicura, Colina, Puente Alto, San Bernardo, Padre Hurtado y Pirque¹².

¹² De este conjunto de comunas tres pertenecen a una provincia distinta a la de Santiago, lo que podría provocar dificultades en las funciones de administración y gobierno que desarrollan los gobernadores de las otras provincias. Esto hecho podría dar lugar un re-estudio de la división de nivel provincial en el caso del área metropolitana de Santiago.

MAPA N° 1: AREA METROPOLITANA PROPUESTA V REGION DE VALPARAISO



LEYENDA

 **Area Metropolitana Propuesta**

LIMITES

-  **Internacional**
-  **Regional**
-  **Provincial**
-  **Comunal**

Escala Gráfica

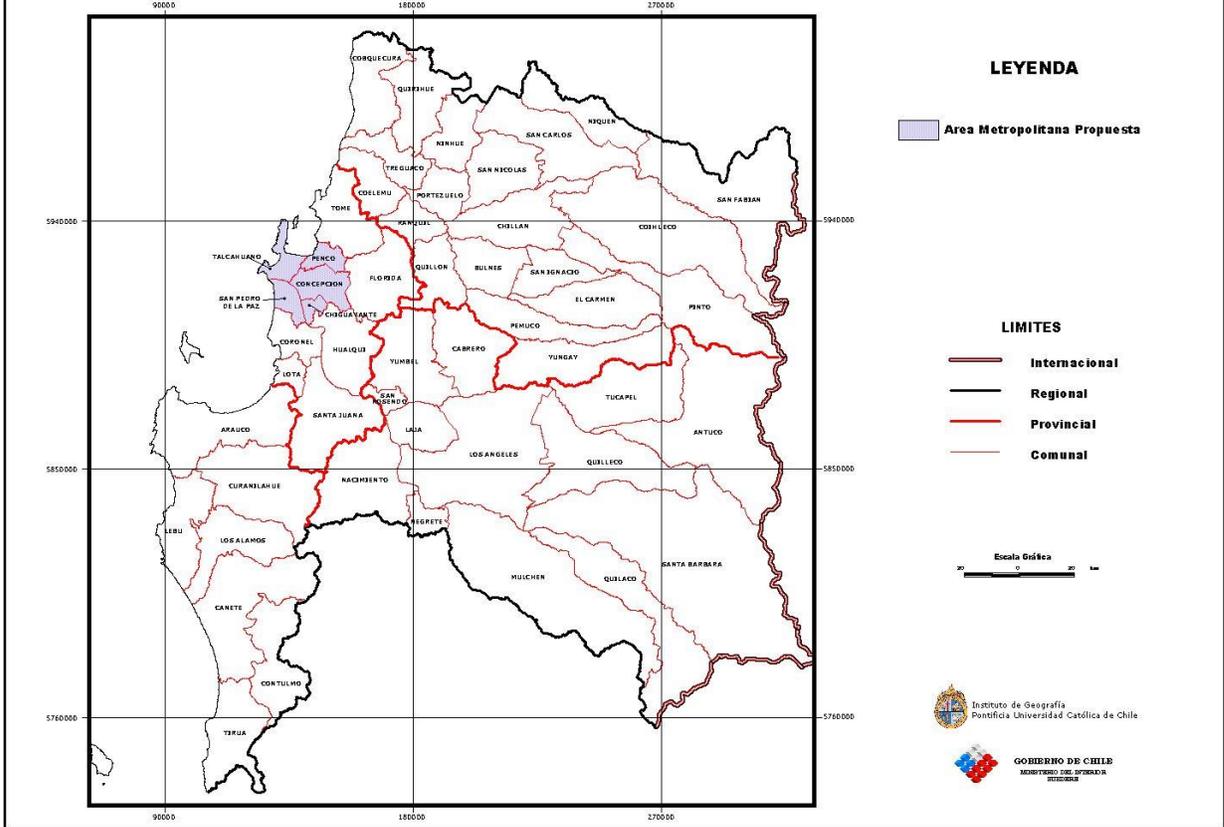


Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

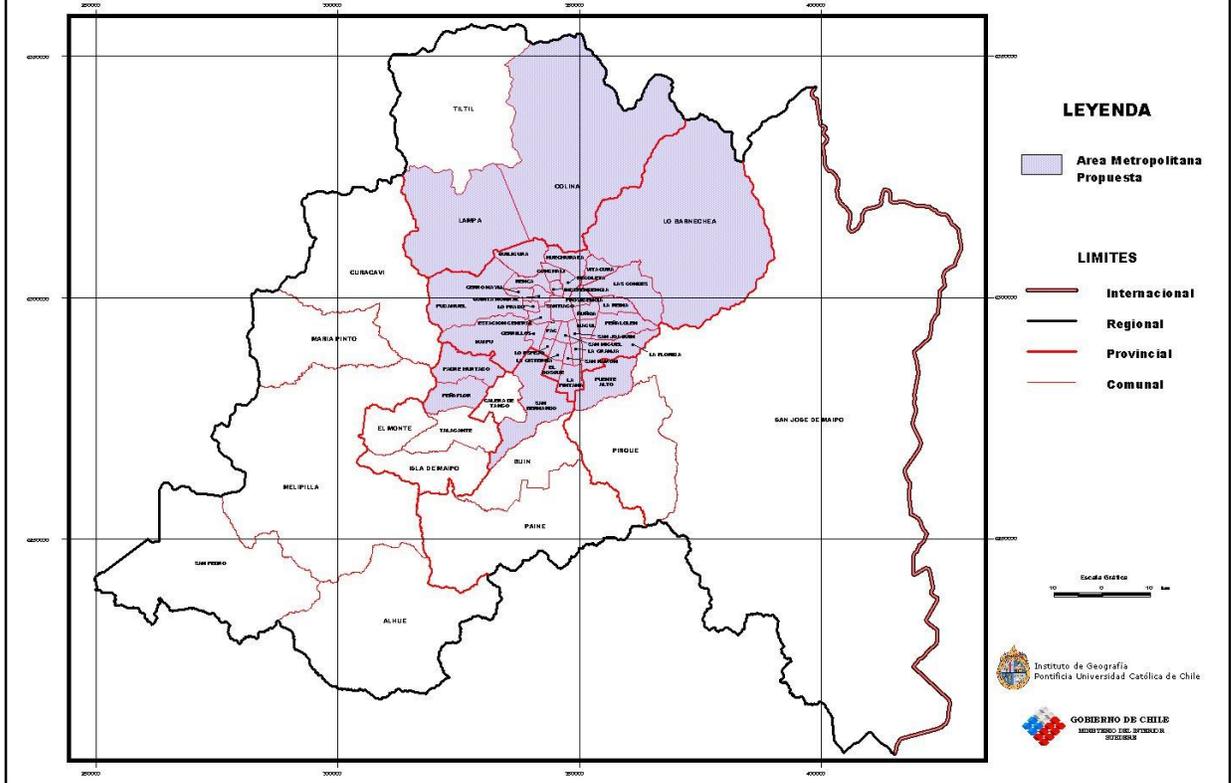


GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
Y SEGURIDAD

**MAPA Nº 2: AREA METROPOLITANA PROPUESTA
VIII REGION DEL BIOBIO**



**MAPA N° 3: AREA METROPOLITANA PROPUESTA
REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO**



7. EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

El diagnóstico realizado en los capítulos anteriores muestra que, para el caso chileno, se hace necesario abordar la administración y gestión de los espacios metropolitanos desde una perspectiva distinta a la que hoy día existe. Una propuesta de este tipo pasa necesariamente por hacer calzar la institucionalidad vigente con la realidad existente en las áreas metropolitanas del territorio nacional, teniendo presente los actuales procesos en marcha en materia de descentralización.

Teniendo en consideración que el proceso de descentralización es una de las acciones prioritarias para el fortalecimiento de la institucionalidad regional, la propuesta de modelo de administración de las áreas metropolitana apunta a incorporar la responsabilidad de administración, gestión e inversión de éstas áreas, en el gobierno regional respectivo, el que se denominará gobierno regional metropolitano e incluirá, para estos efectos, un consejo de carácter consultivo destinado a recoger la representación del mundo municipal.

Tal como se desprende de los capítulos 2 y 3, el modelo propuesto que se detalla a continuación, corresponde a un modelo intermedio, basado en la administración de problemas específicos y que presenta las siguientes ventajas:

- No requiere de la creación de un nuevo nivel de gobierno.
- Es compatible con el proceso de descentralización.
- Es flexible en correspondencia con la realidad regional ya que cada gobierno regional metropolitano podría definir por una parte, el espacio físico sobre el cual se desarrollarán las acciones de carácter metropolitano y, por otra, los ejes competenciales específicos sobre los que se actuará.
- Es políticamente mas viable que la creación de un nuevo nivel de gobierno, intermedio entre en nivel municipal y el regional, o que alguna forma de alianza intermunicipal.

Para estos efectos, los gobiernos regionales metropolitanos, esto es aquellos en cuyo territorio regional exista una metrópolis identificada con los criterios definidos en este documento, incorporaran entre sus atribuciones, competencias y funciones, aquellas relacionadas con la gestión de las AAM. Esta incorporación estará basada en los llamados "traspasos" desde otras instituciones del Estado, tal como se señala en el capítulo 8 de este documento.

7.1. CONTRIBUCIÓN DE LOS ACTORES RELEVANTES

Dentro de las actividades centrales de este estudio se realizaron tres talleres de trabajo con la participación de actores involucrados en el problema metropolitano, en Valparaíso, Santiago y Concepción. La discusión realizada en los talleres fue un insumo importante para desarrollar las propuestas en torno al modelo de administración propuesto y a los respectivos ejes temáticos, primero por el tipo de participantes, cuestión que de alguna manera otorga legitimidad al trabajo realizado en dicha instancia y segundo, por la calidad de las ideas y sugerencias aportadas.

El objetivo principal de los talleres fue la obtención de opiniones estructuradas sobre las propuestas de ejes competenciales y traspasos de competencias, atribuciones y funciones a las AAM, involucrando constructivamente a actores relevantes de los sectores que tienen relación directa con la temática del estudio. Lo anterior permitió confrontar las distintas visiones existentes respecto de lo que debe ser la administración de áreas metropolitanas.

En esta sección entregamos una síntesis de los aportes recogidos en los talleres, la que hemos resumido en 11 puntos principales.

1. La adopción del modelo de administración de áreas metropolitanas debe tener como primer criterio o condición indispensable el reforzar, y no reemplazar o debilitar, al gobierno regional.

Esta fue una preocupación planteada con mucha fuerza, especialmente en los talleres de Valparaíso y Concepción. Debe fortalecerse y no debilitarse el rol del Intendente, se señaló en Valparaíso, taller donde uno de los participantes destacó explícitamente la necesidad de “manejar una escala metropolitana dentro de un gobierno regional para solucionar ciertos problemas”, antes que “tener un gobierno metropolitano” para los mismos.

La implicancia de esta orientación en términos de cuestionar el sesgo sectorial que presenta la administración del Estado en Chile, fue claramente advertida. “Cuando se hace por vía sectorial, las decisiones vienen tomadas desde el Ministerio (respectivo) y no se toman acá” (taller Valparaíso).

Este criterio de trabajar en pos de la descentralización, en favor del fortalecimiento de los gobiernos regionales, tiene sin embargo una implicancia que parece contrapuesta, y que fue advertida en los talleres. Ese reforzamiento regional implica quizás, en principio, algún menoscabo para los municipios, o para la descentralización municipal. Resulta interesante que los participantes hayan tenido la capacidad de hacer un análisis profesional y ponderado de esta cuestión, y no hayan caído en el discurso “facilista” de defender a ultranza las atribuciones municipales. En temas tan complejos como los definidos en los “ejes temáticos”, se observa “una tendencia a la complejidad técnica”, como señaló un participante del taller Concepción, quien agregó: “Cada día las

soluciones en materia de residuos, en materia de transporte público, en materia de planificación territorial son técnicamente más complejas, y lo que estamos viendo es que hay muchos municipios que carecen de recursos para capacitar a su gente y, por lo tanto, carecen de las capacidades técnicas..." (taller Concepción).

Como apuntó enfáticamente un participante del taller Santiago, "el tema de los recursos para mi es una preocupación; es una condición *sine qua non* de la descentralización". Sin embargo, como también señaló ese participante, en relación con el desafío que plantean las áreas metropolitanas la prioridad en materia de recursos es "cómo traemos conocimiento a los gobiernos regionales; cómo mejoramos en profesionales" (taller Santiago).

2. Existe la imperativa necesidad de reforzar la gestión a escala metropolitana de ciertos problemas que aquejan a las áreas metropolitanas.

Esta convicción es, tal vez, la que más claramente origina y justifica los cambios que el proyecto está considerando en relación con la gestión metropolitana. Empero, es importante subrayar que esa necesidad es también sentida en las regiones que cobijan esos fenómenos urbanos de gran escala, como quedó de manifiesto en los talleres.

En el caso de Santiago, por ser el área metropolitana de mayor tamaño y tal vez por ser aquella en que los problemas urbanos presentan la más alta complejidad, esta necesidad se daba por descontada. Pero, asimismo, en Valparaíso y Concepción también afloró como un pie forzado de la futura gestión pública urbana. El tema del transporte metropolitano es el que más claramente acaparó la atención de los talleres, en cuanto a ser el que más innegablemente requeriría este manejo de escala agregada.

Desde esta óptica, en el taller Concepción se discutió la política de estacionamientos en el Centro adoptada recientemente por la Municipalidad de Concepción. A pesar de ser "una decisión lógica desde el punto de vista de la comuna de Concepción... desde el punto de vista metropolitano es, a nuestro juicio, un error". Y la argumentación sigue: "La localización de los atractores de viajes es un tema clave a la hora de hacer planificación de transporte para el área metropolitana..." (taller Concepción).

Visto desde el punto de vista positivo, cambiar el énfasis en favor de la escala metropolitana "mejora la oportunidad de planificar para que el servicio (respectivo) sea más económico y eficiente". El participante del taller Valparaíso que así se expresó, interpretando una opinión general, agregó: "Trabajar a escala comunal me parece que no aprovecha las ventajas de operación y de escala que se priorizan si se trabaja a escala metropolitana".

En todo caso quedó claro en los talleres la necesidad de "elegir como temas para competencias en un área metropolitana aquello que va más allá de lo local", como señaló un participante del taller Concepción.

3. La necesidad de fortalecer una mirada multi-sectorial u horizontal a algunos de los problemas urbanos graves que afectan a las áreas metropolitanas

La oportunidad del enfoque multi-sectorial tiene varios fundamentos, tan importantes como distintos entre si. En los talleres se conversó con alguna detención del tema de las externalidades. Las actividades que están involucradas en estos problemas de escala metropolitana suelen ser actividades productoras de externalidades negativas que impactan sobre otros sectores y actividades (transporte sobre función residencial; crecimiento metropolitano sobre conservación ambiental; etc.). Y los enfoques y estilos de trabajo sectoriales son, casi por definición, refractarios a una consideración de estos complejos fenómenos.

El taller Concepción fue particularmente rico en el tratamiento de este tema. No sólo se debe tomar como ejes competenciales de una gestión metropolitana los temas que rebasan lo local, sino que debe prestarse especial atención a lo multisectorial, se insistió. "Estamos acostumbrados a establecer diagnósticos de tipo sectorial y, desde ese punto de vista, tendemos a fracasar...", puntualizó un participante en ese taller, y luego señaló un punto de vista que demostraría tener gran relevancia, y que más adelante destacaremos como uno de los aportes más significativos de los talleres: "El transporte es una actividad articuladora del espacio, del territorio, y desde ese punto de vista creo que vale la pena su análisis multisectorial".

Como señalaremos en el punto 5, la mirada multisectorial y la mirada abarcadora de mayor escala no sólo son necesarias, sino que, referidas a proyectos o problemas específicos, una herramienta de gestión metropolitana que puede "arrastrar" muchos otros temas a esta forma de gestión metropolitana renovada.

4. La necesidad de reforzar la regulación pública o la planificación, es vista como un componente de una gestión de áreas metropolitanas

Los temas de ampliación de escala de la gestión pública urbana y los de regulación de los mercados demostraron estar fuertemente conectados en los talleres. Ello es obvio si se considera que el fortalecimiento de los mercados como instancias de decisión y de asignación de los recursos, equivale a una forma bastante radical de descentralización: aquella que se adopta en favor de los individuos. Como corolario, constatar que los mercados, dejados libres, producen nuevos problemas y no constituyen una panacea, especialmente cuando lidiamos con fenómenos, como los territoriales, donde las imperfecciones a los mercados son notorias, produce una vinculación entre modificaciones de escala de la gestión y grado de intervención de los mercados. Este es un punto de fondo de gran trascendencia para la propuesta, que fuera levantado por los participantes de los talleres.

Para el caso del sistema de transporte, las opiniones de los participantes fueron, en general, enfáticas. "Hoy días tenemos básicamente un sistema que está diseñado en función del mercado...el que debemos cambiar radicalmente y empezar al revés: el

Estado tendría que planificar, que definir primero, en términos generales, cuáles son los servicios de transporte que la urbe necesita, y eso posteriormente ser licitados a una empresa o a dos empresas, según la conveniencia" (taller Valparaíso).

Con el mismo ejemplo, esta cuestión fue planteada en el taller Concepción; y en el de Santiago emergió en varias ocasiones. "Hay que tener espacios donde uno pueda pensar la región", manifestó un participante del taller Santiago, miembro del CORE, quien se explayó en los siguientes términos: "Debemos buscar los canales de gestión regional para que podamos pensar la región...Modificamos casi todas las semanas el plan regulador metropolitano...un día vemos una calle que se agranda otro día hemos visto el tema de las densidades; otro, el de Barnechea...Eso demuestra que no hay una visión integral".

Otro participante del mismo taller resumió esta inquietud de la siguiente manera, de paso llamando la atención sobre la importancia de contar con recursos adecuados, especialmente, humanos para llevar esta planificación a la práctica: "Hasta el día de hoy con las políticas de descentralización. Y con los instrumentos que han tenido los servicios y los ministerios, no hemos planificado el territorio; no hemos usado la voluntad política y administrativa para poder imponer criterios de país, criterios de Estado, respecto del cartel del transporte, del cartel de la basura, etc. Si nosotros no tenemos recursos para que el Estado pueda administrar estas políticas, si no tenemos recursos humanos, recursos técnicos no sacamos nada con empezar a diseñar reformas..." (taller Santiago).

5. El trabajo en problemas o proyectos metropolitanos específicos puede ser la mejor forma de impulsar una nueva forma de gestión de áreas metropolitanas

La "cuarta etapa" del gran proyecto de mejoramiento del sistema de transporte del Gran Valparaíso, es un buen ejemplo de estas posibilidades. "Este sistema, que incluye un tendido ferroviario que cruza desde Limache a Valparaíso, viabilizará una serie de cosas", afirmó un participante del taller, agregando: "Será un elemento ordenador, disciplinador del sistema de transporte público...". A lo que otro participante acota, reflexionando: "A lo mejor, la entrada del nivel metropolitano tiene que ver con esos ejes estratégicos que sí permitirían alguna forma de orden aún en el actual sistema...".

Sin embargo, no se trata de una decisión improvisada; de meramente elegir un proyecto o problema que podría ofrecer ese punto de vista ventajoso, y conseguir la solución de los problemas. El proyecto de transporte metropolitano del Gran Valparaíso corresponde a una decisión largamente discutida y trabajosamente consensuada. "Nos hemos demorado 36 años en llegar a una decisión, (a construir esta) voluntad política", acotó un participante del taller.

Un funcionario de la CONAMA reflexionaba así en el taller Concepción: Desde la CONAMA hemos tratado de hacer una discusión acerca de una política nacional de ordenamiento territorial y, a lo mejor, el tema no pasa por (adoptar) una óptica nacional sino que... por bajar a esas líneas de acción, a lo que es el área metropolitana"; y acotaba en otro

momento: "El transporte es una actividad articuladora del espacio, del territorio y, por lo tanto, desde ese punto de vista, creo que vale la pena abordar su análisis...".

En el mismo taller Concepción, se sugirieron otros proyectos, problemas o puntos de vista prácticos para adoptar una perspectiva metropolitana: las áreas verdes y los problemas de hábitat. "Las áreas verdes, los parques metropolitanos...también cumplen un rol bastante importante...¿cuál es el futuro de las áreas peri-urbanas? (Ellas) están teniendo una presión de uso del suelo (de la) que no nos alcanzamos a dar cuenta...es necesario ver cómo podemos coincidir en lo que queremos de planificación de esos territorios... No es ninguna alusión (crítica) contra las fuerzas del mercado, pero (necesitamos) una visión un poco más compartida o un poco más consensuada entre los actores públicos y privados...(con base en) una óptica de sustentabilidad del desarrollo local o regional".

Otro participante del taller Concepción, originario de Talcahuano, aludió críticamente al programa Chile-Barrio, llamando "a pensar el tema de los asentamientos precarios (desde la perspectiva) de qué ciudad queremos y cómo la queremos seguir construyendo". A pesar de los méritos que puede tener, "sectorialmente" hablando, repensar el programa Chile-Barrio, referirlo a sus implicancias para la ciudad como un todo, puede ser una buena forma de abordar la gestión metropolitana. Es una oportunidad que está allí.

Sin duda, la dispersión de competencias es uno de los problemas de gestión que habría que superar para aprovechar estas oportunidades de impulso de la gestión metropolitana que representan políticas o proyectos como los que se discutieron en los talleres. "Las competencias (suelen estar) dispersas, lo que a veces tiene que ver con el interés municipal en atraer una determinada fuente de empleo de proteger a los habitantes de su comuna y no de proteger a la ciudad en su conjunto...", señaló un participante del taller Concepción. Otro participante del mismo taller se refirió a "este montón de facultades dispersas (que existen) en municipios y servicios" y que representan, lamentablemente, "una visión legítima" para la solución de "problemas propios de sus localidades", pero que deben ser superadas por "soluciones globales y soluciones interdisciplinarias".

6. Necesidad de definir los niveles de las competencias en los distintos temas o problemas metropolitanos

A pesar del tono en general favorable que hubo en los talleres a una activa participación de los municipios en las nuevas formas de gestión metropolitana, se repitieron los llamados de alerta frente a la dispersión de competencias y a su falta de definición clara según niveles de gestión, como quedara retratado en el punto anterior.

Tal vez si supiéramos "donde tienen que estar radicadas las distintas facultades, las distintas competencias...no estaríamos discutiendo el tema de las áreas metropolitanas",

se atrevió a sugerir un participante del taller Valparaíso. No fue el único que incorporó este estímulo a la discusión en los tres talleres.

No es que no hayan competencias en los distintos niveles de la administración del Estado en relación con problemas específicos. Lo que podría estar ocurriendo es que los problemas o temas se organizan territorialmente en niveles de gestión desconectadas entre sí. Un participante del taller Santiago advierte: "Es imposible que una persona en su casa asuma separar las basuras cuando el basurero luego las junta en el camión recolector...El problema es que los municipios estamos metidos en una visión del problema, el gobierno central en otra, y ahora parece que se van a entregar más atribuciones para que a nivel regional estén metidos en otro nivel más del problema. Entonces vamos a estar en tres niveles de problemas distintos, y no va a ser operativo porque es un problema más integral".

Tal vez la raíz de esta debilidad esté, como señaló otro participante del taller Santiago, en que "nadie le ha preguntado a ningún municipio cuál es el problema de transporte que tienen, y hay una decisión central respecto a la solución de transporte que viene por otro lado y con otros intereses. Entonces (a pesar de que) es el mismo tema, hay un pensamiento diferenciado de los problemas en los diferentes niveles".

La conclusión parece obvia: se requieren políticas o estrategias de desarrollo territorial de las áreas metropolitanas que sean formuladas participativamente desde el nivel local. "Si los municipios no están participando en una instancia como esta (que se propone de gestión metropolitana) encuentro difícil que, cuando esta instancia exista, opere. Me parece imposible si (los municipios) no participan desde la generación misma del gobierno metropolitano" (taller Santiago). Varios otros participantes en los distintos talleres insistieron en la necesidad de que la población, la "sociedad civil", y no sólo los municipios, tengan una participación activa en las nuevas formas de gestión metropolitana para que éstas sean efectivas.

Por último, hay otros cinco aportes que se hicieron en los talleres que, a pesar de ser más puntuales, no dejan de tener importancia. Fueron recogidos en el modelo de administración de áreas metropolitanas propuesto. Nos referimos brevemente a ellos:

7. La propuesta de gestión debe ser práctica, lo que significa que tiene que implicar la menor cantidad de modificaciones legales que sea posible.

"Hay que buscar la solución que sea más realista y práctica...(que es) aquella que demande hacer las menores modificaciones legales posibles. Esto es de Perogrullo, pero es mejor explicitarlo" (taller Concepción).

8. La definición de un perímetro de administración metropolitana no debe excluir la conurbación "funcional" que a veces tiene lugar en ausencia de una conurbación propiamente dicha, o física.

“Es necesario tener cuidado con la definición del modelo de administración metropolitana, para no dejar fuera algunos importantes problemas o procesos de indudable carácter metropolitano, advirtieron algunos participantes. El tema de la conurbación no debe ser un criterio rígido que impida considerar “los problemas funcionales de necesaria articulación entre comunas que a veces no están conurbadas físicamente, (como por ejemplo los) problemas de transporte y de residuos” (taller Valparaíso).

9. Debe tomarse en consideración que la gestión metropolitana puede requerir que sean reforzadas las atribuciones y las funciones de los órganos de la administración pública más que la definición de competencias, las que podrían ya existir.

Como advierte un participante del taller Santiago, “las competencias que hoy día manejan los gobiernos regionales son suficientemente amplias como para incorporar estos temas; el problema estaría, más bien, en el campo de las atribuciones y funciones”.

10. Otros ejes competenciales fuera de los tres propuestos deberían ser considerados como claves para una buena administración de las áreas metropolitanas

“Además de esos ejes temáticos (propuestos en el estudio de la SUBDERE) está el tema del crecimiento de la ciudad, un tema absolutamente relevante...Está también el tema de la habitabilidad y de la espacialidad metropolitana”, señala un participante del taller Santiago, demandando atención por estos otros temas relevantes, necesario de cubrir para una buena administración de las áreas metropolitanas. Otro participante apunta al delicado problema de la especulación con tierra en las área peri-urbanas: “Creo que la instancia metropolitana podría ser una buena forma de poner límite a esas situaciones y controlar el ritmo de los especuladores, porque finalmente (hoy) el crecimiento urbano está en manos de ellos...”.

Con un criterio práctico, la idea que prevaleció está bien resumida en las palabras de un integrante del taller Santiago: “Sobre el tema de los ejes competenciales, en una primera instancia estoy de acuerdo, pero hay que dejar el espacio jurídico y generar las voluntades para ampliarlos a otros temas...”.

Sobre este importante tema de futuro, la insistencia de un participante del taller Concepción abrió aún otro tema, no menor: el de la necesidad de políticas sectoriales claras y fuertes como marco nacional necesario para el fortalecimiento de la gestión de áreas metropolitanas, nuestro último punto.

11. Es necesario contar con buenas políticas sectoriales como requisito de avances en materia de administración de áreas metropolitanas

En los tres talleres, de diversas formas y con ocasión de distintos debates, afloró esta cuestión algo paradójica. Las confusiones y dispersiones competenciales, el divorcio que

se observa en la gestión de un mismo tema por órganos de distinto nivel, tiene, paradójicamente, un acicate en la debilidad de las políticas urbanas nacionales.

El participante del taller Concepción al que aludíamos, señaló que, aún en temas aparentemente tan puntuales como los del turismo de una localidad, o de acervo gastronómico, los esfuerzos locales deben necesariamente complementarse con políticas nacionales y regionales, incluso restando algunas competencias al nivel local, de ser necesario.

En la misma línea, un participante del taller Valparaíso reclama enfáticamente la necesidad de contar con tales políticas nacionales para que el esfuerzo por fortalecer la gestión de áreas metropolitanas tenga sentido. Poniendo como ejemplo el tema de las basuras, señaló: "Desde hace 30 o 40 años no se ha dictado una política clara del gobierno para fiscalizar la disposición final de los residuos sólidos".

"Algunos problemas que enfrentamos, señala lacónicamente un participante del taller Valparaíso, tienen que ver con una definición país que no está tomada".

7.2. EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN

Basados en las discusiones técnicas tanto con la contraparte del estudio como en aquellas que tuvieron lugar en los tres talleres realizados en Valparaíso, Santiago y Concepción, y cuyas ideas principales se sintetizaron en el punto anterior, se postula que la solución al problema de la administración de las áreas metropolitanas pasa por definir un perímetro de administración para problemas específicos, bajo el alero del gobierno regional.

Esta propuesta se basa en parte en las dificultades que significaría la creación de un nuevo nivel en la estructura de gobierno y de administración del Estado (la creación de una autoridad de carácter metropolitano, por la naturaleza de las tres principales metrópolis del país, significaría un debilitamiento de los gobiernos regionales) y, por la escasa viabilidad demostrada recientemente por las formulas derivadas del asociativismo municipal.

Por otro lado, como hemos señalado, si se revisa la LOCGAR es posible encontrar en ella algunos elementos para enfrentar el problema metropolitano con una visión transversal, a condición de modificar algunas de las disposiciones actuales de esa ley. De hecho existe la posibilidad de crear un consejo metropolitano en la LOCGAR que no ha operado salvo en momentos muy precisos y en casos muy puntuales.

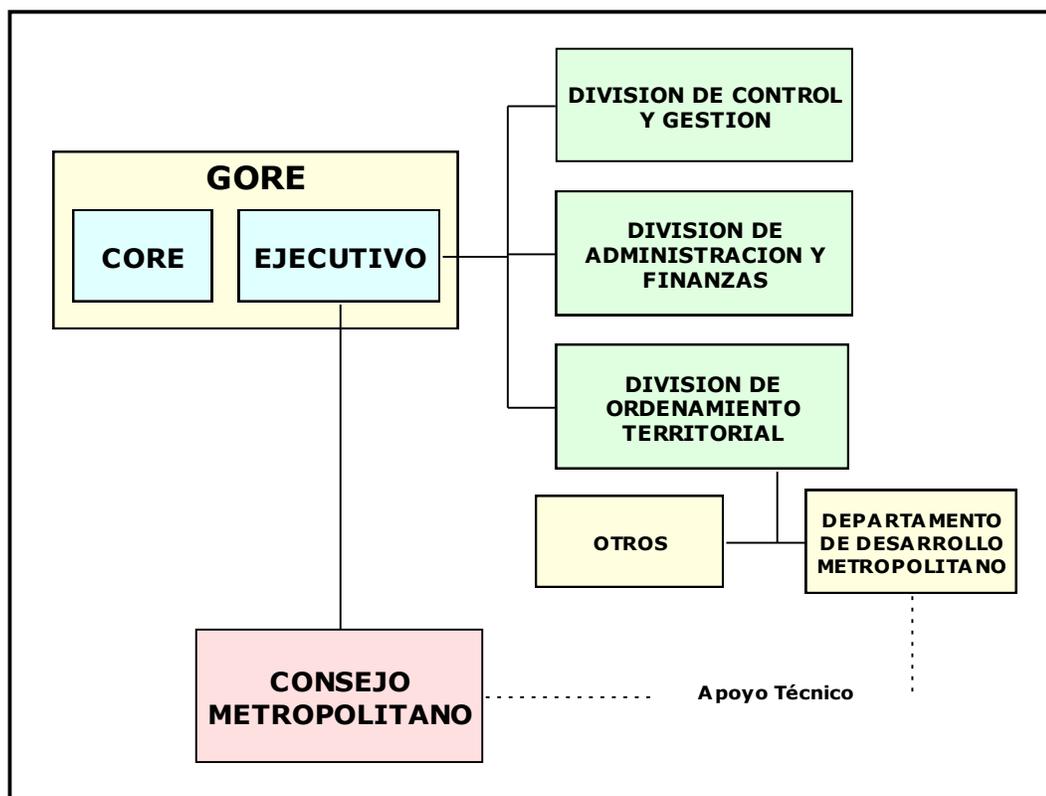
Como consecuencia de lo planteado en los dos párrafos precedentes, se propone un Sistema de Administración de las Áreas Metropolitanas radicado en el Gobierno Regional respectivo, el que pasaría a denominarse Gobierno Regional Metropolitano de Valparaíso, Santiago o Concepción, según corresponda. Para ello, los gobiernos regionales metropolitanos pasarían a estar sometidos a un estatuto jurídico levemente distinto, aunque manteniendo como base las áreas competenciales estándar de los gobiernos

regionales; traspasándoseles, desde los niveles centrales y locales, ciertas competencias, atribuciones y funciones propias de la escala de administración metropolitana.

El Ejecutivo del Gobierno Regional (Intendente Regional¹³) compartirá el carácter de máxima autoridad del GORE y del Consejo Metropolitano, cuestión que permitirá minimizar los posibles conflictos y tensiones en temas sensibles, tanto a los intereses de la región como a los del área de administración metropolitana.

Resulta aconsejable la presencia del Ejecutivo del Gobierno Regional en el denominado Consejo Metropolitano, tanto para evitar que esta instancia metropolitana se instale como un ente autónomo y auto referente que pueda llegar a desarrollar una lógica ajena y distante del Gobierno Regional, como para asegurar una vinculación directa del Consejo Metropolitano con la máxima autoridad del Gobierno Regional, que permita un flujo expedito de información y facilite la toma de decisiones.

Figura N° 1: Modelo de Administración de Áreas Metropolitanas.



La figura anterior sintetiza la propuesta de modelo de administración para las áreas metropolitanas, siendo uno de los elementos destacados la creación del Consejo Metropolitano (Cuadro N° 7), instancia que propone y opina sobre las materias propias

¹³ Para ejercer la presidencia del Consejo Metropolitano el Intendente se apoyará técnicamente en el Gabinete Regional.

de los ejes competenciales definidos en el punto 7.2 y que asegura la representación del ámbito municipal y el Departamento de Desarrollo Metropolitano, al interior de una nueva División de Ordenamiento Territorial.

7.3. LAS ATRIBUCIONES Y EJES COMPETENCIALES

En primer término, es necesario delimitar el ámbito de las competencias metropolitanas, es decir, fijar el sustrato de la acción metropolitana, el “que” de la acción a nivel metropolitano.

El instrumento jurídico de creación del área de administración metropolitana deberá fijar cuáles son las materias que, por ser del interés de la colectividad que habita el espacio metropolitano, deben convertirse en objeto de las competencias metropolitanas, o establecer ciertos criterios para identificar las áreas temáticas que requieran de atención a nivel metropolitano.

A la luz del análisis de la experiencia internacional¹⁴ y del trabajo y las discusiones de los talleres mencionados¹⁵, así como de los acuerdos con la contraparte técnica, se han establecido los siguientes ejes competenciales metropolitanos:

- El Transporte y Tránsito Público Metropolitanos
- La Infraestructura y el Equipamiento Metropolitanas, y
- El Tratamiento y Disposición final de Residuos.

La justificación general los ejes señalados descansa en tres fundamentos. Primero, en el caso de los tres ejes señalados se trata de problemas locacionales y de flujos. Segundo, por tratarse el AAM de una instancia de administración que modifica el ordenamiento político-administrativo chileno, resulta aconsejable limitar sus competencias a aquellos problemas más comunes que presenten un carácter inequívocamente metropolitanos. Tercero, se entiende que otras áreas competenciales de los Gobiernos Regionales responden a la realidad general y no necesariamente metropolitana. Lo anterior, no excluye la posibilidad de incorporar en el futuro como metropolitanos otros ejes, en la medida que, por una parte, otras regiones del país entren en la categoría de “región metropolitana” y, por otra, que los mismos gobiernos regionales metropolitanos decidan dotar de un ámbito de competencia mayor a su respectivo Consejo Metropolitano, de acuerdo a las dinámicas propias de la región.

¹⁴ Desarrollada en Capítulo 2 del presente informe.

¹⁵ Se desarrollaron tres talleres de trabajo en Valparaíso, Santiago y Concepción, con participación de actores involucrados en el problema metropolitano. Los objetivos de estos talleres así como sus conclusiones generales se desarrollan en el Punto 7.1.

Por otro lado, las atribuciones metropolitanas definidas en este documento se refieren solo a los aspectos comprendidos en las "áreas competenciales metropolitanas", de manera que solo tiene efecto sobre estos temas. En consecuencia, serán algunas "atribuciones metropolitanas" para los tres ejes mencionados las siguientes:

- Aprobación y modificación de normas reglamentarias
- Adquisición y administración de bienes y recursos
- Implementación de Convenios con otras instituciones públicas o privadas, para la ejecución de programas e inversiones de mediano y largo plazo
- Aplicación de políticas y estrategias
- Disposición, supervisión y fiscalización de obras
- Aplicación y cobro (en ningún caso establecimiento), de tributos metropolitanos para el financiamiento de obras de desarrollo del territorio metropolitano

7.4. FUNCIONAMIENTO DEL MODELO

Tal como se aprecia en la Figura N° 1, la base del modelo de administración de las áreas metropolitanas está constituida por el denominado Consejo Metropolitano y por el Departamento de Desarrollo Metropolitano.

El Consejo Metropolitano que se propone es un órgano de carácter consultivo respecto del GORE, destinado a constituirse en el espacio de representación del mundo municipal. Este Consejo reemplazaría al Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal establecido en el Art. 104, de la LOCGAR, que como vimos en el Punto 4 de este documento, no ha funcionado y tiene las limitaciones señaladas allí. Las competencias de este Consejo versarán sólo sobre aquellas materias definidas previamente (Punto 7.2) como propias de "lo metropolitano" enfatizando, como se señaló, sobretodo en aspectos ligados a la problemática de la localización y los flujos derivados de los tres ejes competenciales.

Este Consejo no integraría a representantes del sector privado, pues éstos se incorporarían a la gestión de las áreas metropolitanas a través de las corporaciones de desarrollo.

CUADRO Nº 7. CARACTERISTICAS DEL CONSEJO METROPOLITANO	
INTEGRADO POR	<ul style="list-style-type: none"> – El ejecutivo del Gobierno Regional (Asesorado técnicamente por el Gabinete Regional) – Un representante de la comisión metropolitana del CORE o su equivalente – Todos alcaldes o sus subrogantes de las comunas del área de administración metropolitana por derecho propio – Otros alcaldes convocados en función de una temática particular y que no forman parte del AAM – Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda, Transporte, Obras Públicas y Planificación – Director Regional de CONAMA
PRESIDIDO POR	<ul style="list-style-type: none"> – Ejecutivo del Gobierno Regional (Intendente)
CON CARÁCTER DE	<ul style="list-style-type: none"> – Consultivo respecto del GORE y cuyas decisiones son vinculantes (en concordancia con las funciones que se le asignen). Una vez adoptado una decisión, esta se transforma en propuesta que se entrega al Ejecutivo del GORE, quien a su vez las presenta al CORE para su sanción o aprobación final.
EJES COMPETENCIALES	<ul style="list-style-type: none"> – Transporte y Tránsito Público Metropolitano – Infraestructura y Equipamiento Metropolitano – Tratamiento y Disposición Final de Residuos
AREA JURISDICCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> – Territorio definido como "Área de Administración Metropolitana"
TOMA DE DECISIONES	<ul style="list-style-type: none"> – Acuerdos por mayoría simple de los integrantes con derecho a voto, que asistan a las sesiones

En cuanto a la operatoria, se propone que las relaciones de funcionamiento del sistema de administración serán de dependencia directa del GORE, a través de su ejecutivo, quien tendrá la responsabilidad de convocar a las sesiones ordinarias del Consejo. Sin embargo, este puede autoconvocarse a solicitud de la mayoría de sus miembros.

El rol del Consejo Metropolitano será el de fortalecer una visión integral sobre la ciudad metropolitana, teniendo presente el funcionamiento de su área de influencia inmediata y del conjunto del territorio regional. Este rol lo desarrollará a través de propuestas que serán entregadas al Ejecutivo del GORE, quien a su vez las presentará al CORE para su sanción o aprobación final. Una vez aprobadas por el CORE, las propuestas serán devueltas al Ejecutivo del GORE para que este último las remita a su propio sistema de administración para su desarrollo, implementación y posterior seguimiento y control.

Respecto de su composición, el Consejo Metropolitano estaría integrado por todos los alcaldes, en tanto órgano del municipio, que formen parte del Área de Administración Metropolitana. No obstante, también podrían participar en él otros alcaldes de la Región,

según la temática a tratar en la medida que ella afecte los intereses de un municipio no incluido en la AAM. En cuanto a la inclusión permanente de nuevos alcaldes en el Consejo Metropolitano, esta tendrá lugar cada vez que, por las modificaciones propias de su evolución, el AAM incorpore nuevas comunas.

Integrarán además este Consejo, tal como se señala en el detalle del Cuadro 7, el ejecutivo del Gobierno Regional (Asesorado técnicamente por el Gabinete Regional), un representante de la comisión metropolitana del CORE o su equivalente, los Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda, Transporte, Obras Públicas, Planificación y el Director Regional de CONAMA. La presencia de los sectores, tiene la particular ventaja de alinear el trabajo de estos en la lógica de la planificación específica de las áreas metropolitanas, reduciendo el riesgo de la autarquía sectorial.

Si bien es cierto que en el caso de Santiago el consejo congregaría a un número elevado de comunas (más de treinta), circunstancia que en principio desalentaría una integración universal y haría pensar en un sistema de representación para este caso específico, ello no debiera ser obstáculo para que todos los alcaldes de esas más de treinta comunas integren dicho consejo. Lo contrario, restaría legitimidad y representación al Consejo y daría origen a un permanente cuestionamiento de sus decisiones. Lo anterior se fundamenta, además, en que no es deseable construir una institucionalidad y una legalidad para los gobiernos metropolitanos a partir de una situación de excepción como es la de Santiago.

Si lo que se busca es construir un sistema de administración del gobierno metropolitano eficaz, parece absolutamente necesario que las iniciativas del Consejo Metropolitano, una vez aprobadas por el CORE, tengan un carácter vinculante (en concordancia con las funciones que se le asignen), al menos respecto de los municipios que constituyan el área de administración metropolitana y de los sectores involucrados en los temas que formen parte de las competencias de los gobiernos metropolitano y dentro del territorio jurisdiccional metropolitano.

El carácter vinculante respecto de los municipios se fundamenta en el hecho de que es el único mecanismo que permite al Consejo operar con la necesaria disciplina, teniendo la certeza de que sus decisiones no serán permanentemente objeto de desacatos, particularmente entre actores que no suelen caracterizarse por un proceder único y coordinado (Ver Cuadro 7).

En el caso de desacuerdos reiterados sobre un mismo punto, y ante la imposibilidad de establecer los consensos necesarios que permitan la toma de decisiones oportunas y eficientes, los acuerdos se adoptarán por mayoría simple. Adoptada una decisión por el Consejo Metropolitano, en el que sólo tienen derecho a voto los alcaldes que lo integran, esta adquiere el carácter de una propuesta que se entrega al Ejecutivo del GORE, quien a su vez las presenta al CORE para su sanción o aprobación final. Cabe señalar que el resto de los integrantes del Consejo sólo tienen derecho a voz.

Otro factor que cabe considerar en la búsqueda de un modelo óptimo para un Consejo Metropolitano, es el relativo al quórum para sesionar y para adoptar acuerdos. Desde ya es necesario descartar la posibilidad de exigir unanimidad a sus integrantes con derecho a voto para adoptar acuerdos, pues ello significaría paralizar su funcionamiento, dado que resulta prácticamente imposible lograr unanimidad en temas altamente sensibles y complejos como son aquellos que forman parte de las áreas competenciales metropolitanas. Parece razonable entonces que los acuerdos sean adoptados por la mayoría simple de los integrantes del consejo con derecho a voto que asistan a las sesiones, y que tales acuerdos, una vez propuestos al CORE y aprobados por este, deban ser ejecutados por los organismos del Estado competentes.

En cuanto a las sesiones del Consejo Metropolitano pueden establecerse sesiones ordinarias, y otorgarle al Presidente del mismo que a propia iniciativa o a petición de otro de sus miembros, pueda convocar a sesiones extraordinarias.

Otro aspecto relevante, se refiere a la existencia de una nueva División de Ordenamiento Territorial en cuyo seno se propone crear el Departamento de Desarrollo Metropolitano, el que cumpliría las funciones de planificación y coordinación para los problemas de carácter metropolitano. Este departamento será el responsable técnico de los asuntos metropolitanos del gobierno regional respectivo y, por encargo del ejecutivo del GORE, prestaría el soporte necesario para las discusiones y análisis del Consejo Metropolitano.

En cuanto al rol de los sectores en la ejecución de las acciones de carácter metropolitano, la responsabilidad técnica recae en las direcciones regionales de los servicios públicos y en las Secretarías Regionales Ministeriales, sin perjuicio del ejercicio de algunas atribuciones ejecutoras que poseen los municipios de acuerdo a su ley orgánica y de la responsabilidad de contraparte técnica que le corresponda al mencionado Departamento de Desarrollo Metropolitano, el que será además responsable del seguimiento y control de las acciones de carácter metropolitano.

En este mismo sentido, en la eventualidad de la creación de Servicios Públicos Regionales, estos serán los responsables de la ejecución de las acciones de carácter metropolitano que se definan.

8. MODIFICACIONES LEGALES Y TRASPASO DE COMPETENCIAS

8.1. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

8.1.1. Modificación a la Constitución Política: Ventaja de incluir las AAM en párrafo de Disposiciones Generales y desventaja de regularlas en el artículo 112

La reforma constitucional que actualmente se tramita en el Congreso Nacional - la cual forma parte de un conjunto más amplio de reformas constitucionales impulsadas por el Poder Ejecutivo - ha optado por regular las áreas metropolitanas, por la vía de incorporar un inciso segundo al artículo 112 de la Constitución Política, entregando a una ley orgánica constitucional la organización de dichas áreas y su forma de administración. La ubicación propuesta por el Ejecutivo presenta ventajas y defectos, según veremos a continuación.

Recordemos que el artículo 112 se ubica dentro del párrafo de las Disposiciones Generales inserto, a su vez, en el Capítulo XIII de la Constitución, relativo al Gobierno y Administración Interior del Estado. El Capítulo XIII está formado por cuatro párrafos, a saber: Gobierno y Administración Regional, Gobierno y Administración Provincial, Administración Comunal y Disposiciones Generales.

A juicio del equipo consultor, el optar por regular en este párrafo referido a temas generales el tema de las áreas metropolitanas presenta una clara ventaja, desde el momento que el constituyente está dando señal de "neutralidad" e independencia en el tratamiento del tema, pues de haber optado por incluir la norma dentro de alguno de los otros tres párrafos del Capítulo XIII habría ligado la organización y la administración de las áreas metropolitanas con alguna administración específica (regional, provincial o municipal).

Enseguida, esto representa una ventaja al momento de legislar, pues le otorga al legislador una extraordinaria libertad para los efectos de elaborar la ley orgánica constitucional respectiva, pues le permite un diseño del gobierno metropolitano que estime más adecuado, y no lo constriñe necesariamente al gobierno regional o a la administración municipal.

Por otra parte, el constituyente no está prohibiendo que el tratamiento y la regulación de las áreas metropolitanas se haga en el marco de la ley orgánica constitucional de gobierno y administración regional vigente, pero claramente ha dejado abierta la posibilidad de que sea una ley orgánica específica la que se aboque al tratamiento legal del tema metropolitano. Por lo demás, cada vez que el constituyente ha remitido a una ley orgánica constitucional el tratamiento legislativo de alguna materia, ello ha significado la elaboración de una ley autónoma y específica. Además, intentar legislar sobre el establecimiento de áreas metropolitanas por la vía de modificar o complementar

la ley de gobiernos regionales, abre la puerta para que puedan pretender introducir otras modificaciones a esa ley, sobre temas ajenos a las áreas metropolitanas.

A la luz de lo expuesto, el equipo consultor considera un ejercicio de alta complejidad y riesgo entrar a pensar en modificaciones a la Ley de Gobiernos Regionales, a la Ley de bases de la Administración del Estado, a la Ley Orgánica de Ministerios o a cualquier otra normativa que pudiera relacionarse temáticamente con el ámbito de las áreas metropolitanas. Tal ejercicio, además de inconducente, no haría sino complejizar de manera extraordinaria el tratamiento político y legislativo que puede obtener una solución de manera muchísimo más sencilla.

Sin embargo, la señal de "neutralidad" e independencia que se obtiene regulando las áreas metropolitanas en el párrafo de las Disposiciones Generales del Capítulo XIII de la Constitución, se ve anulada por el hecho de intercalarse la norma respectiva como inciso segundo del artículo 112 de la Constitución. Ello, por cuanto el citado artículo 112 está referido específicamente a las fórmulas de coordinación entre municipios y entre éstos y los demás servicios públicos, por lo cual al incorporar en este marco la referencia a las áreas metropolitanas se las está ligando con una forma específica de autoridad metropolitana, cual es, el asociativismo municipal.

Por ello es que, a nuestro juicio, lo óptimo habría sido establecer constitucionalmente las áreas metropolitanas en el mismo párrafo de las Disposiciones Generales del Capítulo XIII, pero en una norma -artículo- autónoma, no incorporada por tanto como inciso segundo del artículo 112, para lo cual bastaba agregar un nuevo artículo al citado párrafo, de tal modo de desligar a priori la creación de la autoridad metropolitana del asociativismo municipal, manteniendo de este modo la independencia del legislador para darles el tratamiento que le pareciera adecuado.

8.1.2. Opción de una Ley Orgánica Constitucional sobre Áreas Metropolitanas

La revisión de la legislación comparada nos permite comprobar que los contenidos de las distintas leyes orgánicas que se encargan de regular estas materias son bastante estándar.

Tales contenidos se refieren al objeto y naturaleza de las áreas metropolitanas; a sus características; a la organización y su relación con los municipios; a las funciones y competencias; a su régimen de financiamiento.

A este respecto resulta útil recordar que la Constitución Política de 1980 innovó de manera radical en la concepción sustantiva de la ley, definiendo de paso los campos específicos de la potestad reglamentaria. En efecto, la Constitución reconoció como ley a toda "norma general y obligatoria que sienta las bases del ordenamiento jurídico" (art. 60 N° 20).

Para el constituyente de 1980 la ley debe ser una norma de carácter general, que se limite a contener sólo las *bases esenciales de un ordenamiento jurídico*, sin penetrar en el campo de la potestad reglamentaria que es propio del Poder Ejecutivo.

Precisado lo anterior, se sugiere que el texto legal que al efecto de elabore debiera hacerse cargo de los siguientes aspectos:

- Debiera conformar el área metropolitana y su sistema de gobierno y administración a través de un *proceso gradual y flexible* que posibilite la sucesiva celebración de acuerdos o convenios entre todos o algunos de los servicios involucrados, a los efectos de abordar cuestiones sectoriales, problemas específicos o situaciones puntuales, con la finalidad de lograr una eficiente gestión de las distintas materias o funciones de trascendencia metropolitana.
- Resulta necesario configurar una institucionalidad metropolitana que garantice la efectiva *participación de la sociedad civil*, el sector empresarial y la comunidad académica regional. En efecto, la crisis de representatividad política, la complejidad de los problemas que afrontan las sociedades modernas, el reconocimiento de los límites de la tecnología para solucionar dichos problemas, la necesidad de la construcción de consensos activos para la búsqueda de soluciones a los problemas sociales económicos y ambientales, el retroceso de lo público y el correlativo avance del mercado como lógica dominante, entre otros, plantean la necesidad de una participación más activa de la sociedad civil en los asuntos públicos. Luego, es tarea del legislador incorporar en la normativa que al respecto se dicte, mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil en la solución de los problemas metropolitanos, pues la institucionalización de la sociedad civil requiere de un orden jurídico y político que efectivamente implemente estos derechos.
- Se requiere también la necesidad de instaurar en la ley mecanismos de producción, organización y suministro, de manera sistemática y actualizada, de *información y soporte técnico* a la estructura institucional de las áreas metropolitanas, de forma de facilitar la adopción de sus decisiones y el logro de sus objetivos.
- Dado el alto nivel de conflictividad que pueden llegar a alcanzar los problemas metropolitanos, sumado a la diversidad de organismos públicos que interactúan en ese ámbito, resulta deseable la *generación de instancias de consulta y negociación alternativas para la resolución de conflictos* entre los entes públicos que actúan en el área metropolitana.
- A efectos de generar una institucionalidad metropolitana flexible, ajena a las rigideces propias de los entes públicos regidos por el Estatuto Administrativo, resulta recomendable otorgar a la autoridad metropolitana las facultades que les permitan acordar la *creación de empresas, sociedades mercantiles y otras*

entidades de carácter público o mixto, o su participación en ellas, o el otorgamiento de concesiones, para la prestación de servicios metropolitanos, si la gestión mediante estas formas de administración institucional contribuye a una mayor calidad y eficacia en los servicios. Lo anterior constituye una herramienta efectiva para que cada área metropolitana adopte la estructura institucional que más le acomode, con lo cual se logra la necesaria flexibilidad que estos entes requieren. No debe olvidarse que el art. 11 de la ley de municipalidades autoriza expresamente a los municipios a desarrollar actividades empresariales, si una ley de quórum calificado así lo establece.

En efecto, la posibilidad de participar en la creación de entidades metropolitanas sectoriales organizadas conforme a las normas del derecho privado, permite huir de la creación de órganos dotados de rigideces legales e institucionales, dotados de estructuras permanentes, optando, en cambio, por instrumentos que permitan agilidad en la gestión, descentralización y eficacia, con menores costos y una simplificada estructura operativa, ajena a los riesgos de la politización.

- Otro elemento digno de explorar para el fortalecimiento de una autoridad metropolitana, se relaciona con la posibilidad de dotarlos de *potestad reglamentaria autónoma*. Lo anterior en alguna medida es resuelto por la reforma constitucional que se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional, en que se contempla agregar un inciso segundo al N° 8 del art. 32 de la Constitución, a efectos de que el Presidente de la República pueda facultar a los gobiernos regionales para completar la regulación reglamentaria, en lo que fuere particular y específico a cada región, sujetándose a los requisitos establecidos en la norma constitucional, entre otros, el sometimiento al control de legalidad de la Contraloría General de la República. Quizá sería conveniente aprovechar la reforma constitucional en trámite para extender la potestad reglamentaria a la autoridad metropolitana.

En concreto, a juicio del equipo consultor, la ley orgánica que al efecto se dicte debiera normar los siguientes aspectos:

- La conceptualización de lo que se entiende como "áreas de administración metropolitanas", de modo que sólo cuando concurren todos y cada uno de los elementos de la definición podrá establecerse un Gobierno Regional Metropolitano.
- La estructura y organización del Gobierno Regional Metropolitano, especificándose las características del Sistema de Gobierno, del Sistema de Administración y del Sistema de Financiamiento.
- Las funciones del Gobierno Regional Metropolitano. Para estos efectos puede hacerse una remisión a las funciones generales de todo gobierno regional (arts. 18 al 21), explicitando, además, las funciones o atribuciones que corresponden de

manera exclusiva a los gobiernos metropolitanos, esto es, las áreas competenciales metropolitanas (Infraestructura y equipamiento; transporte y tránsito público; tratamiento y disposición final de residuos sólidos).

- Las atribuciones de las cuales estarán investidos para el cumplimiento de las funciones propiamente metropolitanas.
- La forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y los municipios transferirán competencias a los gobiernos regionales metropolitanos, así como el carácter permanente o transitorio de dichas transferencias.

Por último, y en el evento que la decisión político-legislativa que al efecto se adopte, no considere la idea de elaborar un proyecto de ley específico y se estime la conveniencia de modificar la LOCGAR, el equipo consultor estima que en tal caso lo más adecuado es incluir un Capítulo V, nuevo, que regule las materias ya señaladas anteriormente, transformando el actual Capítulo V (Del Patrimonio) a Capítulo VI, tal como se señala mas detalladamente en el punto siguiente.

8.1.3. Otras opciones posibles

Teniendo en consideración los distintos escenarios que pueden presentarse con ocasión de la discusión parlamentaria acerca del tema de las áreas metropolitanas, se proponen en este acápite de manera complementaria a la primera opción descrita en el punto anterior, una segunda alternativa asociada a la posibilidad de modificación de la LOCGAR (Nº 19.175).

Existiría la posibilidad de incorporar un nuevo capítulo al Título II (De la Administración de la Región), de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. A juicio del equipo consultor, en tal caso lo más adecuado es incluir un Capítulo V, nuevo, transformando el actual Capítulo V (Del Patrimonio) a Capítulo VI.

En este nuevo Capítulo V, que podría titularse “De las áreas de administración metropolitanas”, debieran normarse los siguientes aspectos:

- La conceptualización de lo que se entiende como “áreas de administración metropolitanas”, de modo que sólo cuando concurren todos y cada uno de los elementos de la definición podrá establecerse un Gobierno Regional Metropolitano.
- La estructura y organización del Gobierno Regional Metropolitano, especificándose las características del Sistema de Gobierno, del Sistema de Administración y del Sistema de Financiamiento.
- Las funciones del Gobierno Regional Metropolitano. Para estos efectos puede hacerse una remisión a las funciones generales de todo gobierno regional (arts. 18 al 21), explicitando, además, las funciones o atribuciones que corresponden de

manera exclusiva a los gobiernos metropolitanos, esto es, las áreas competenciales metropolitanas (Infraestructura y equipamiento; transporte y tránsito público; tratamiento y disposición final de residuos sólidos).

- Las atribuciones de las cuales estarán investidos para el cumplimiento de las funciones propiamente metropolitanas.
- La forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y los municipios transferirán competencias a los gobiernos regionales metropolitanos, así como el carácter permanente o transitorio de dichas transferencias.

Por último, una tercera alternativa a tener en consideración frente a un escenario extremadamente negativo para el tratamiento del tema metropolitano, consistiría en basar toda la estrategia de manejo de los ejes temáticos propuestos en este documento para las AAM, en las posibilidades de liderazgo del ejecutivo del Gobierno Regional y en una mejor articulación y coordinación de los distintos estamentos del Estado. Esta alternativa, aunque se basa en la experiencia reciente de la Región del Biobío, es considerada por el equipo consultor como extremadamente frágil, aunque sin duda la promulgación de una ley especial que traspase a los GORE la responsabilidad sobre alguno de los temas, como por ejemplo la propuesta que se discute actualmente asociada al manejo de los residuos en el caso de la Región Metropolitana de Santiago, sin duda la reforzaría.

8.2. DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

8.2.1. Sobre el concepto de competencia

Tradicionalmente, existe una tendencia a la definición del concepto de competencia referida a una caracterización descriptiva pero no sustantiva. Es decir, se identifican los componentes, atributos o características del concepto, sin que se establezca una definición sustantiva que sistematice estos elementos. Así, se dirá que competencia es el conjunto de atribuciones que tiene la autoridad, o las potestades que puede ejercer en una actividad, o el espacio territorial en que ejerce esta última.

Definiciones descriptivas como éstas, en desmedro de una sustantiva, provocan confusión terminológica y vacían de contenido al concepto de competencia, asimilándolo con sus propios elementos componentes. Ellas no dan cuenta que atribuciones, funciones y territorio, elementos que en diferente combinatoria establecen la competencia, no son la competencia en sí misma.

Desde un punto de vista del Derecho Administrativo, la competencia es, en general, el ámbito en el cual se ejercen los poderes públicos de la autoridad del Estado o sus agentes.

Aunque otras definiciones la definen por su contenido –el conjunto de potestades públicas, de atribuciones, o de funciones–, una conceptualización como la planteada

tiene la ventaja de destacar los que es conceptual y precisamente la competencia: un marco de actuación, una delimitación particular de la potestad general del Estado.

En el ámbito del Derecho Administrativo, la competencia está determinada por tres elementos: el territorio, la materia y la jerarquía; y se configura materialmente en el momento en que a un organismo público se le precisa o determina:

En cuanto al territorio, el ámbito espacial en el cual sus actuaciones serán válidas, sea el país, una región, provincia, comuna o localidad.

En cuanto a la materia, las funciones o tareas que debe cumplir, que corresponderán a las descripciones del tipo de actividades que puede y debe desarrollar.

En cuanto a la jerarquía, las atribuciones que tiene en el desempeño de esas funciones y en ese ámbito espacial.

Como puede apreciarse, estos elementos que determinan la competencia tienen una expresión jurídica precisa: las materias que puede abordar un órgano se denominan funciones, y las jerarquías se denominan atribuciones.

Trasladados estos conceptos a nuestro ordenamiento jurídico, la distinción entre funciones y atribuciones y, en consecuencia, la sistematización coherente de las competencias de órganos públicos, encuentra un muy buen ejemplo en la estructura de las leyes orgánicas de municipalidades y la de gobiernos regionales.

La Ley Orgánica de Municipalidades denomina precisamente al Título I, párrafo 2º, "Funciones y atribuciones", y distingue en el art. 3º las funciones privativas; en el art. 4º las funciones no esenciales; y en el art. 5º las atribuciones.

Del mismo modo, la Ley de Gobierno y Administración Regional, contempla en su Capítulo II las "Funciones y Atribuciones del Gobierno Regional", y enumera en el art. 16, las funciones generales; en los arts. 17 a 19, las funciones específicas; y en el art. 20, las atribuciones.

Ambos textos legales, además, establecen que las atribuciones son "para el cumplimiento de las funciones". El esquema anterior deja en evidencia, en primer lugar, la diferencia conceptual entre ambas y, en segundo término, su relación combinatoria que da origen y configura el concepto global de competencia.

8.2.2. Determinación de la competencia

De los elementos señalados, el territorio parece ser el más simple de determinar, atendida la naturaleza unitaria de nuestro país, lo que reduce el problema a la aplicación precisa de los límites de las respectivas regiones, provincias y comunas.

Sin embargo, la determinación específica de competencias se complica al momento de abordar el tema de las funciones y atribuciones. Para ello, es necesario hacer una doble operación conceptual: primero, distinguir e identificar unas y otras, y luego, ligar ambos conceptos. De este modo:

Distinguir e identificar unas y otras, señalando primeramente las materias en las cuales el organismo tiene competencia, con abstracción del nivel de decisión que tenga sobre ella (determinación de sus funciones), y

- Vincular o ligar ambos conceptos, una vez determinada la competencia funcional para señalar qué puede (debe) hacer en torno a la función que se le exige (determinación de atribuciones).

De este modo, la competencia legal de cada organismo quedará determinada al determinar:

- Cuál es el territorio en que puede actuar,
- Respecto de qué materias o tipo de tareas puede actuar, y
- Qué le corresponde hacer para cumplir con la función encomendada.

8.2.3. Extensión de la competencia

La combinación de estos elementos –territorio, funciones y atribuciones- configuran en cada caso una matriz distinta, que determinará el grado de mayor o menor radicación del ejercicio del poder público de cada órgano u organismo.

En un estado unitario, la administración central por definición concentrará el mayor número y nivel de funciones y atribuciones.

Enfrentado el estado unitario a procesos de desconcentración, dará lugar a una administración periférica, dotada de funciones y atribuciones precisamente determinadas y en general no muy extendidas. Estas esferas de competencia, aunque legitimadas por la vía legal, conviven con la potestad jerárquica que ejerce la administración central respecto del resto de sus actuaciones no amparadas legalmente por la desconcentración.

Una tercera variante, está constituida por la descentralización funcional de servicios, caracterizada por el alto grado de especialización de los organismos descentralizados y a la vez dotados de importantes atribuciones en las materias respectivas.

Finalmente, la descentralización territorial implica dotar de personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio a órganos que ejercen funciones en un determinado ámbito territorial. En el caso chileno corresponde a los municipios y a los gobiernos regionales. Por la vía del desprendimiento de poder desde el nivel central a los

territorios, el resultado no resulta demasiado ventajoso desde la perspectiva de la radicación de atribuciones, pero sí de las funciones.

8.2.4. Transferencia de competencias del nivel central: evolución constitucional

La idea de establecer mecanismos legales de transferencia de competencias no es nueva en la historia constitucional del país. El art. 107 de la Constitución de 1925 entregaba a la ley la tarea de confiar paulatinamente y en forma directa a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas radicadas en otras autoridades. Es sabido que las buenas intenciones del constituyente de 1925 jamás se materializaron y que, por el contrario, el país vivió un proceso de creciente centralización política y administrativa, que se extendió hasta la década del 70.

Dicho principio fue recogido en términos generales en el primitivo art. 3º de la Constitución de 1980, aunque no fue desarrollado mayormente en el Capítulo XIII, sobre Gobierno y Administración del Estado. Este último sólo contempló que la ley regularía la desconcentración de los ministerios y los procedimientos que aseguren la coordinación entre los órganos del Estado.

Tras la reforma constitucional de 1992, en cambio, la referencia a la ley como mecanismo destinado a implementar la descentralización detalla este concepto al establecer en el actual art. 103 que “la ley deberá determinar las forma en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales”.

A diferencia de la norma similar de la Constitución de 1925, el actual art. 103 es considerablemente más amplio. Ello, pues indica que el objeto de determinación de la ley serán “las formas” en que se descentralizará la administración y se traspasarán atribuciones a los gobiernos regionales. Esto significa que, a diferencia del criterio establecido en la Constitución del 25, para cumplir el mandato constitucional, la ley, junto con asignar o establecer de manera directa nuevas competencias, puede igualmente establecer procedimientos o arbitrios para avanzar en ese propósito. De este modo, el avance hacia modelos de descentralización deja de ser resorte exclusivo y excluyente del legislador, pudiendo extenderse e involucrar al conjunto de la administración.

Y, precisamente, en ejercicio de esta amplia facultad otorgada por el constituyente del 80, el legislador de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estableció una figura jurídica nueva en el derecho administrativo chileno: los convenios de transferencias de competencias, bifurcándose su contenido en dos vías.

Una, la del actual art. 67, norma de carácter general, con un carácter procedimental, y que busca reforzar la iniciativa regional en el impulso de la transferencia de competencias, y responde a la necesidad de facilitar a los gobiernos regionales los

canales de procesamiento de las solicitudes de transferencia de competencias. Esta norma expresa:

“Los gobiernos regionales, para efectos de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de la República, podrán solicitar al Presidente de la República el traspaso de competencias y recursos que estén a cargo de organismos o servicios de la administración central o funcionalmente descentralizada, acompañando al efecto los estudios y antecedentes que demuestren su aptitud para asumir tales responsabilidades”.

“Los antecedentes serán analizados por los ministerios y servicios públicos involucrados, los que deberán evacuar un informe dentro de los sesenta días siguientes a la recepción de la documentación respectiva”.

“Dicho informe y el que, a su vez, deberá expedir el Ministerio del Interior, serán entregados al Presidente de la República para su consideración sobre la materia”.

Como puede apreciarse, la Ley de Gobiernos Regionales estableció un procedimiento para el traspaso de atribuciones que establece:

- la iniciativa del gobierno regional en la materia,
- la obligación de fundar técnicamente la solicitud, y
- la obligación de la administración central de pronunciarse sobre ésta.

La norma del art. 67 encuentra su novedad justamente en la asignación al gobierno regional de la facultad de iniciativa para impulsar el traspaso de atribuciones, desde la administración central a la región, y aunque no presenta un carácter vinculante, incorpora una suerte de colaboración con el gobierno central para el cumplimiento del mandato del art. 3º de la Constitución. Esta vía ha sido simulada por SUBDERE y en la práctica el traspaso de competencias resulta inoperante, de no mediar la creación de servicios públicos regionales.

La segunda vía, está contenida en el art. 101 de la LOCGAR, norma particular, que recoge el mecanismo de los convenios administrativos de transferencia para el traspaso de competencias, como fórmula jurídica en que se expresa y concreta la transferencia de competencias.

El gobierno regional tiene una competencia muy amplia en cuanto a las materias asignadas, expresada en las numerosas funciones que la Ley actualmente le asigna y que, se corresponden con las que desempeñan los servicios y órganos centrales. La diferencia se acota al momento en que unos tienen un ámbito territorial regional y otros nacional, por lo que en la práctica se superponen en el mismo espacio las funciones de dos órganos: el gobierno regional y el servicio u órgano nacional respectivo.

Es aquí, proveniente de la superposición de funciones en el ámbito territorial, donde entran a operar los convenios, estableciendo entre los gobiernos regionales y los servicios centrales un acuerdo sobre la distribución de las atribuciones. En especial, aquellas cuya ejecución pasa a ser responsabilidad del gobierno regional debida cuenta de sus capacidades. Aquí no hay una nueva función del gobierno regional, sino el ejercicio compartido entre éste y el órgano central de las atribuciones necesarias para lograr el cometido común, en la especificidad territorial de que se trate.

Por tanto, el convenio requiere como requisito esencial la radicación previa en el gobierno regional de la función similar que tiene como cometido el órgano central. Y en segundo lugar, su objeto versa sustancialmente sobre la distribución de atribuciones.

8.2.5. Diferencias entre traspaso de competencias por Ley y por Convenio

Naturaleza jurídica

- El convenio es un acto administrativo, sujeto a los requisitos y formalidades de este tipo de actos y se expresa en un decreto supremo.
- El traspaso por ley es materia de ley orgánica constitucional.

Tramitación

- El convenio tiene una tramitación al interior de la Administración; es iniciativa del gobierno regional y su solicitud está reglamentada en el art. 67.
- El proyecto de ley de traspaso es iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y su tramitación está sometida al trámite legislativo respectivo.

Aprobación

- El convenio es aprobado en forma discrecional por el Presidente de la República, siendo obligatorio sólo su pronunciamiento.
- El traspaso de competencias vía ley, es atribución del Congreso Nacional y su aprobación está sujeta a las mayorías que establece el art. 63 de la Constitución para las leyes orgánicas constitucionales.

Materias

- El convenio sólo puede limitarse a las funciones ya asignadas al gobierno regional en la LOCGAR.
- El traspaso de competencias por ley puede involucrar cualquier materia administrativa, siendo esto su única limitante constitucional.

Plazo de duración y revocabilidad

- El convenio puede establecer un plazo de duración o su carácter indefinido, como asimismo condiciones o cláusulas de revocabilidad.
- El traspaso legal es permanente. Sólo por excepción las leyes establecen plazos de vigencia. La atribución entrega por ley sólo puede ser derogada por otra ley, por lo que no opera la revocabilidad.

8.2.6. Transferencias de competencias y áreas metropolitanas

Hasta el momento se han definido como áreas competenciales metropolitanas, y en tal carácter propias y exclusivas de una realidad metropolitana, las siguientes:

- Transporte y tránsito público metropolitano
- Infraestructura y equipamiento metropolitano, y
- Tratamiento y disposición final de residuos.

Respecto de los ejes competenciales y de la transferencia de competencias desde el nivel central a la autoridad metropolitana que se cree, cabe señalar lo siguiente:

Resulta a todas luces aconsejable que la mención a los ejes competenciales sea de la manera más genérica posible ("transporte y tránsito público", "recolección y disposición de residuos", entre otros), evitando entrar a definir en la letra de la ley lo que debe entenderse por cada una de esas actividades; evitando entrar a conceptualizar esas funciones o, peor aún, evitando elaborar una enumeración de todas las actividades que comprende cada uno de los ejes competenciales. Ello, pues el universo de actividades que comprende cada uno de esos ejes competenciales es tan amplio que siempre existe el riesgo cierto de que ninguna definición y ninguna enumeración sea lo suficientemente amplia y comprensiva de la totalidad de las competencias. Insistir en lograr un detalle completo de las competencias, y pretender llevar ese detalle al cuerpo de la ley, será fuente segura de conflictos pues siempre habrá nuevas funciones que ninguna definición o enumeración será capaz de abarcar, dada la inmensa dinámica y riqueza de la casuística.

En segundo lugar, cabe tener en cuenta que actualmente estas competencias están entregadas por una diversidad de textos legales, de distinto rango, a distintos organismos del Estado. Sólo a modo de ejemplo, consignemos que todo lo relativo a transporte y tránsito público está regulado en más de 230 cuerpos legales (leyes, decretos con fuerza de ley, decretos leyes, decretos supremos, resoluciones, entre otros). Otro tanto ocurre en materia de infraestructura y en menor medida con lo relativo al tratamiento y disposición final de residuos. Si se optara por la alternativa de modificar cada texto legal, a efectos de traspasar esa determinada competencia a la autoridad metropolitana, además de constituir un esfuerzo legislativo de enormes

proporciones, estaremos corriendo el riesgo de no ser capaces de identificar todos y cada uno de los textos legales necesarios de modificar, y generando desde ese mismo momento innumerables problemas de interpretación.

Dado lo anterior, insistimos en que la opción legislativa más fácil de implementar, la que asegura un trámite legislativo más expedito y la que genera la menor cantidad de conflictos de interpretación, es aquella que se limita a señalar en la letra de la ley, con el lenguaje más genérico y comprensivo posible, cuáles son las competencias de la autoridad metropolitana, tal cual lo hace la generalidad de las legislaciones extranjeras. De ese modo el legislador estará señalando nítidamente que su intención ha sido que, en el territorio metropolitano, la totalidad de las acciones o actividades vinculadas a esa competencia será en lo sucesivo atribución de la autoridad metropolitana, la cual será ejercida con la debida coordinación de los demás actores llamados a intervenir en el espacio metropolitano. Y si, en ese escenario, algún organismo insistiera en disputar alguna facultad o atribución a la autoridad metropolitana, corresponderá a ese organismo probar su mejor derecho para el ejercicio de alguna competencia pública. Y en el evento de subsistir el conflicto de competencias, será facultad de la Contraloría General de la República realizar la correcta interpretación de la ley y dirimir el conflicto.

Creemos que lo que corresponde es establecer en la ley orgánica respectiva que las competencias entregadas a la autoridad metropolitana, cualesquiera que estas sean, empezarán a ser ejercidas por dicha autoridad a contar de un cierto plazo ("Seis meses después de la entrada en vigencia de la ley...") o en el momento que se cumpla alguna condición ("Una vez que se pongan a disposición de la autoridad metropolitana los recursos correspondientes..."). Es un hecho corriente que el legislador sujete la entrada en vigencia de una ley, o una parte de ella, a la llegada de un plazo o el cumplimiento de una condición; circunstancia que debe quedar claramente establecido en las disposiciones transitorias de la misma ley.

A efectos de materializar las ideas anteriores en el cuerpo de la ley, lo que simplemente cabe establecer es una norma que señale que a contar de la vigencia de la ley, todas las acciones y actividades relacionadas con el transporte y tránsito público, tratamiento y disposición final de residuos e infraestructura pública, serán de competencia exclusiva - en las áreas metropolitanas- de la autoridad metropolitana que la propia ley crea, por lo cual cualquier referencia que la legislación haga a otra u otras autoridades deberá entenderse hecha a la autoridad metropolitana.

8.3. OTRAS CONSIDERACIONES

De la revisión y análisis de la legislación relativa a los temas regionales, es posible comprobar que no han sido pocas las ocasiones en que el legislador ha dictado normas creando la figura de las áreas metropolitanas, con finalidades más o menos generales. En acápite anteriores se han señalado una a una esas normativas, de modo que no volveremos a repetirlas.

Por otra parte, también ha sido preocupación del constituyente de 1980 y de la legislación que se ha dictado a la luz de las disposiciones constitucionales, el crear mecanismos, más o menos expeditos, para permitir una progresiva transferencia de competencias desde los órganos del nivel central hacia las autoridades regionales

Los dos hechos señalados en los párrafos precedentes son indubitables. Pero es un hecho cierto, que en la práctica esas normativas han quedado transformadas en meras declaraciones de principios o expresiones de buenos deseos, y nunca se han materializado; situación que nos lleva a la conclusión que los impedimentos para la creación de áreas metropolitanas no son de orden legislativo, y más bien pareciera existir en nuestro país una arraigada cultura centralista que, por un lado, desde el nivel central, se resiste a entregar facultades y competencias que ha desempeñado y ejercido por largo tiempo; y, por otra parte, desde las regiones, pareciera que no ha existido la suficiente fuerza y convicción para exigir el traspaso efectivo de competencias y decidirse a ejercerlas con eficacia y eficiencia.

Esta situación, varias veces repetida en nuestra historia jurídico-constitucional, nos lleva indudablemente a interrogarnos respecto de cuáles son los elementos que no podrán faltar en el diseño actual de las áreas de administración metropolitana, para evitar que una vez más tengamos que asistir a la elaboración de una legislación infértil.

De no poder avanzar por la vía señalada en el punto 8.1.2, siempre cabe la posibilidad de buscar una solución basada en la mejor articulación y coordinación del conjunto del aparato del Estado involucrado en los tres ejes temáticos considerados en este estudio. Sin embargo, a partir del análisis y discusiones que tuvieron lugar en los tres talleres de trabajo realizados, lo anterior dependerá en lo fundamental de la capacidad de liderazgo tanto del Intendente Regional, en su calidad de Ejecutivo del GORE, como de los SEREMI involucrados en los problemas metropolitanos.

Sin embargo, se evidencian en el país una serie de condiciones que hacen pensar que este problema pueda en esta ocasión enfrentarse con éxito usando una de las dos opciones señaladas, a saber:

- La agudización de los problemas metropolitanos que quedan de manifiestos a través de la multiplicación de conflictos de intereses.
- La existencia de un consenso entre los principales actores involucrados acerca de la necesidad de abordar con un criterio distinto, la gestión de las áreas metropolitanas.
- La manifiesta existencia de una voluntad política que se expresa en la reforma en marcha.

9. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PARA LAS ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN METROPOLITANA

En este capítulo se desarrolla una propuesta de sistema de financiamiento para las Áreas de Administración Metropolitanas (AAM), la que es consistente con el modelo institucional propuesto y los ejes competenciales previamente definidos para la administración de áreas metropolitanas.

Para ello, en la primera sección de este capítulo se identifican los requerimientos de financiamiento para el funcionamiento y operación de las AAM, los que consisten básicamente en recursos para gasto corriente y de inversión. En la segunda sección se describen las posibles fuentes de recursos para el financiamiento de dichas áreas, las que se pueden agrupar en recursos de decisión regional y local, recursos sectoriales y recursos propios. Finalmente, se presenta una propuesta para el financiamiento de las AAM, la que se basa por una parte en la creación de un Fondo de Desarrollo Metropolitano (FDM) cuyo objeto sería financiar la realización de proyectos, estudios y programas para resolver los problemas que enfrenten las AAM y por otra parte, en la constitución futura de una Corporación de Desarrollo Metropolitano.

9.1. EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) constituye el marco técnico, institucional y legal bajo el cual se lleva a cabo la inversión del Estado. Su objetivo es que el proceso de inversión pública en el país se realice en forma eficiente y coordinada, de manera de optimizar el uso de los recursos mediante la asignación eficiente de éstos a iniciativas de inversión específicas, de manera que se concreten aquellas más rentables desde el punto de vista económico y social, de acuerdo a los lineamientos de la política de gobierno.

Lo anterior se encuentra fundamentado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (D.L. N° 1.263 de 1975), donde se establece que el "sistema de administración financiera del Estado corresponde al conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado" (art. 1), el cual comprende en general, a todos los servicios e instituciones de la administración centralizada y descentralizada de éste (art. 2).

Asimismo, en dicha Ley se establece que el sistema de administración financiera debe estar orientado por las directrices del sistema de planificación del sector público y constituir la expresión financiera de los planes y programas del Estado (art. 3).

9.1.1. Organización Institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública

Para el cumplimiento de su objetivo fundamental, el SNI implementa relaciones de interdependencia y coordinación entre las distintas instituciones públicas de nivel nacional y regional con el fin de orientar y racionalizar su capacidad inversionista.

A nivel nacional, le corresponde al Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) normar y administrar el SNI aplicándolo a todos aquellos servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión; mientras que a éstos les corresponde planificar, programar y ejecutar las inversiones de su sector.

En este sentido, MIDEPLAN está encargado de entregar normas y pautas para la formulación, presentación y evaluación de proyectos de inversión pública, así como de analizarlos, en conjunto con las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación, y emitir una recomendación técnico-económica de éstos. Por su parte, la DIPRES está encargada de preparar, elaborar y asignar el Presupuesto Nacional y de controlar sus usos por parte de todas las instituciones y empresas del sector público.

A nivel regional, en cada una de las regiones del país existe un gobierno regional que es un servicio descentralizado, en el cual está radicado la administración superior de cada región. Cada gobierno regional es presidido por el Intendente de la región, el que cuenta además, con un consejo regional que contribuye a hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la respectiva región.

En materia de inversión, al Intendente de cada región le corresponde, con el acuerdo del Consejo Regional (CORE), aprobar los proyectos relativos al plan de desarrollo regional y sus modificaciones así como, aprobar el presupuesto regional y sus modificaciones.

A los CORE les corresponde resolver las distribuciones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), así como también recomendar las prioridades para la ejecución de iniciativas de inversión específicas, de los recursos sectoriales, sociales y municipales.

Finalmente, a nivel comunal, en materia de inversión la instancia superior de decisión la constituye el Alcalde, asesorado por el Consejo de Desarrollo Comunal. Este consejo tiene como objeto asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

9.1.2. Organización Funcional del Sistema Nacional de Inversiones

En el artículo 19 bis de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, se establece que:

“Los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deberán contar, como documento interno de la Administración, con informe favorable del organismo de

planificación nacional o regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto”.

“La autorización de recursos para los estudios y proyectos a que se refiere el inciso precedente sólo podrá efectuarse previa identificación presupuestaria. Tal identificación deberá ser aprobada a nivel de asignaciones especiales, por decreto o resolución, según corresponda”.

“Una vez fijado el código y el nombre del proyecto o estudio, en la identificación referida, éstos no podrán ser modificados.”

Con el objeto de facilitar y apoyar la toma de decisiones sobre asignación de recursos, al interior del Sistema Nacional de Inversiones, se creó una herramienta de apoyo que se conoce con el nombre de Banco Integrado de Proyectos (BIP), que como su nombre lo indica es un sistema de información que permite contar con un flujo continuo de antecedentes sobre las distintas iniciativas de inversión que se presentan al SNI para su análisis y posterior consideración en los presupuestos de inversión. En este banco se otorga un código a cada iniciativa de inversión para efectos de realizar posteriormente su identificación presupuestaria.

En conformidad a lo anterior, en el Sistema Nacional de Inversiones es posible distinguir los siguientes procesos que norman la asignación de recursos públicos para invertir:

a. Presentación de iniciativas de Inversión al Sistema Nacional de Inversiones

Todas las iniciativas de inversión que postulen a financiamiento público deben ingresar oficialmente al SNI adjuntando los antecedentes de respaldo de acuerdo a los requerimientos de información solicitados, para estos efectos, por MIDEPLAN. Además, se debe verificar para cada proyecto si corresponde que ingrese o no al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como lo establece la Ley N° 19.300.

b. Análisis Técnico - Económico

El proceso de análisis técnico – económico de las iniciativas de inversión que se presentan al SNI constituye un subsistema de éste y sus principales funciones son homogeneizar, normar y coordinar toda la información relativa al proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de las iniciativas de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del sector público, de modo tal que ellas puedan contar con carteras de proyectos en condiciones de asignarles recursos para su ejecución.

Lo anterior, está respaldado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, donde se señala que los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deben contar con un informe favorable del organismo de planificación nacional o

regional, fundamentado en una evaluación técnico – económica de la iniciativa que analice su rentabilidad.

La función de análisis técnico – económico le corresponde exclusivamente a los profesionales del Departamento de Inversiones de MIDEPLAN y de las SEREMI de Planificación y Coordinación.

c. Identificación Presupuestaria y de Asignación de Recursos

Este proceso tiene como objetivo la asignación de recursos financieros, por parte del Ministerio de Hacienda, a aquellas iniciativas de inversión de interés sectorial, regional y de las Empresas del Estado que cuentan, en forma previa a la solicitud de identificación y autorización de recursos, con la recomendación favorable del Ministerio de Planificación y Cooperación, en su nivel central o regional, como se establece en el art. 19 bis del decreto Ley N° 1.263 (1975) que reglamenta el proceso de identificación presupuestaria.

La institución responsable de formular el Presupuesto del sector público es la DIPRES y por tanto, tiene ingerencia sobre las Instituciones y Servicios regidos por la Ley N° 1.263 y sobre las Empresas Públicas. En el caso de las primeras, el proceso de formulación se concreta en la Ley de Presupuestos del Sector Público, mientras que en el caso de las Empresas Públicas, la DIPRES aprueba sus presupuestos en forma independiente.

En primer lugar, la DIPRES fija el marco presupuestario preliminar para cada Ministerio y sus respectivos servicios. En base a este marco presupuestario, cada entidad pública elabora su propio proyecto de presupuesto para el período presupuestario respectivo, en el que se contemplan tanto los gastos de operación como los de inversión. En el caso del presupuesto de inversión real se incluye una lista de iniciativas de inversión, los que recibirán asignación de fondos en la medida que cuenten con la aprobación técnico económica de MIDEPLAN.

Con todos estos antecedentes se efectúa el análisis y discusión de los proyectos de presupuesto en comisiones técnicas donde participan profesionales de la DIPRES, MIDEPLAN y representantes de cada Servicio. Producto de este análisis se efectúa la preparación de alternativas de Proyecto de Presupuesto al Director de Presupuestos, el que finalmente hace una propuesta al Ministro de Hacienda que es expuesta al Presidente de la República, incluyendo la proposición de los niveles presupuestarios y de las normas legales y medidas para su implementación. Con esto se redacta el proyecto de Ley de Presupuestos que es presentado al Congreso Nacional para su aprobación, la que finalmente es publicada y oficializada el 1 de Diciembre de cada año.

Una vez promulgada la Ley de Presupuestos, en la que las cifras de inversión quedan sancionadas a nivel de subtítulo e ítem, cada institución propone a la DIPRES el desglose de dichas cifras a nivel de iniciativas de inversión específicas. Este desglose debe ser congruente con lo aprobado en la fase de discusión presupuestaria. Para estos efectos, se formula un Decreto de Asignación de Fondos, el que constituye a la vez una

autorización de gastos. Este Decreto debe ser firmado por el Ministro del ramo pertinente y por el Ministro de Hacienda.

En lo que respecta al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, luego de comunicarse el marco presupuestario a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), esta institución proyecta un marco tentativo global para cada región en función del cual se efectúa la presentación del Proyecto de Presupuesto de cada Región. En función de lo anterior se desarrollan las comisiones técnicas de discusión presupuestaria en las cuales se analiza el listado de proyectos de cada región y se distribuye en forma definitiva el marco regional. Una vez sancionada esta instancia, se espera a que se promulgue la Ley de Presupuestos, para dar comienzo a la identificación de las distintas iniciativas de inversión.

En el caso del FNDR la identificación presupuestaria se efectúa por Resolución del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, visada por el Director de Presupuestos. No obstante lo anterior, en el caso de proyectos correspondientes al ítem 77 subtítulo 31, de bajo monto y que no excedan la suma establecida en la Ley de Presupuestos del año respectivo, (veinticinco millones de pesos para el año 2002), esta identificación presupuestaria puede ser efectuada por Resolución del Intendente Regional que corresponda.

d. Ejecución Presupuestaria

Este proceso tiene como objetivo regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento.

La DIPRES además de ser el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, tiene la función de regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia tiene la Contraloría General de la República.

Para ello, la DIPRES propone al Ministerio de Hacienda un programa de ejecución mensual del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Asimismo confecciona programas de gastos denominados Programas de Caja. Esto se realiza en base a la programación de caja anual presentada por cada servicio o institución, acorde con su presupuesto vigente, que contiene la estimación del comportamiento de los ingresos y gastos expresados en forma mensual.

Para que este proceso se verifique a cabalidad, todos los estudios y proyectos propuestos para identificación presupuestaria deben estar registrados en el BIP y con los antecedentes de su programa de avance físico-financiero actualizados. Esta información es proporcionada a la DIPRES a medida que las instituciones requieren de la aprobación o visado de los decretos y resoluciones de asignación o modificación presupuestaria.

9.2. PRINCIPALES FONDOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

En esta sección se presenta una breve revisión de la forma de operación de los principales fondos de inversión pública. En la actualidad existen 3 programas importantes cuyos recursos son distribuidos y priorizados por los gobiernos regionales: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y los programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).

En el caso de las municipalidades, según lo establece la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 11, ellas gozan de autonomía para administrar sus finanzas, cuyo patrimonio esta constituido, entre otras fuentes, por los ingresos provenientes de su participación en el Fondo Común Municipal (FCM).

Así, a nivel regional y local existen a lo menos estas cuatro fuentes de recursos cuya priorización y distribución depende directamente de las autoridades regionales y en el caso del FCM, de las autoridades municipales.

Junto con lo anterior y con el objeto de que exista coordinación entre la inversión que se realiza a nivel sectorial y territorial, se han creado 3 instrumentos de articulación que buscan coordinar la acción, por una parte, de las instancias subnacionales con las sectoriales (convenios de programación y convenios marcos) y por otra, la acción entre instancias subnacionales de administración del territorio (convenios de gestión e inversión entre gobiernos regionales y municipalidades o asociaciones de municipalidades).

Los convenios de programación son instrumentos de coordinación de inversiones entre gobiernos regionales y ministerios creados mediante la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, los que fueron operacionalizados como tal, a partir de 1995.

Los convenios marco fueron creados con posterioridad a los anteriores dado el éxito que ellos tuvieron. Son instrumentos que apuntan no sólo a la coordinación de inversiones, sino también a acciones más profundas que afectan el desarrollo regional. Este instrumento es de carácter político – programático y se suscriben entre el gobierno nacional y el regional por un período de tres años. Están centrados principalmente en la planificación de la inversión pública en el territorio de la región y en ellos se integran además, compromisos programáticos relacionados con el proceso de descentralización y desconcentración, programas de apoyo a grupos sociales de atención preferencial, sectores productivos o áreas territoriales postergadas.

Finalmente, los convenios de gestión e inversión entre gobiernos regionales y municipalidades o asociaciones de municipalidades, comenzaron a ser operacionalizados recién a partir del año 2001 y consisten en acuerdos formales entre un gobierno regional y una o varias municipalidades en los que se definen acciones de gestión e inversión relacionadas con actividades, estudios, proyectos de inversión o programas que las

partes concuerdan realizar en un período de tiempo determinado. Este tipo de instrumento es muy importante por cuanto permiten articular inversiones no sólo entre los sectores y las regiones, sino que entre instancias de administración subnacionales del territorio. A través de ellos se podrán abarcar actividades que son imposibles de abordar por un municipio en particular, especialmente cuando éste no captura la totalidad de beneficios que se desprenden de la iniciativa de inversión que se espera llevar a cabo, como por ejemplo en temas relacionados con el medio ambiente y la contaminación, establecimiento de sistemas de información geográfica u otros que sean atractivos para los diferentes territorios.

A continuación se hace una breve referencia de los programas señalados.

9.2.1. Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El FNDR constituye un instrumento financiero a través del cual se canalizan recursos públicos a cada una de las regiones con el objeto de que ellas materialicen iniciativas de inversión para el desarrollo de la región, en los sectores de agua potable, alcantarillado, electricidad, vialidad, salud, educación y fomento productivo.

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Nº 19.175, en su artículo 73, se establece que el FNDR es "un programa de inversiones públicas con finalidades de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo".

Los recursos que constituyen este programa provienen de dos fuentes de financiamiento, por una parte, recursos fiscales que dan origen al FNDR tradicional y por otra, recursos provenientes de un crédito establecido con el Banco Interamericano de Desarrollo, que ya se encuentra en su cuarta etapa y en la cual se incorpora un componente de inversión, uno de fortalecimiento institucional y otro de asistencia técnica a los gobiernos regionales.

a. Tipo de proyectos que se financian y restricciones del FNDR

Con el FNDR tradicional se financia todo tipo de proyectos de infraestructura social, estudios y programas de los sectores de inversión pública, siempre y cuando se respeten las restricciones establecidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año. De acuerdo a ésta, para el año 2001 los recursos del FNDR no pueden destinarse a:

- Financiar gastos en personal y en bienes de servicios de consumo de los servicios públicos nacionales o regionales, de las municipalidades y de instituciones de educación superior.
- Constituir o efectuar aportes a sociedades o empresas o sus títulos.

- Invertir en instrumentos financieros de cualquier naturaleza, público o privados, o efectuar depósitos a plazos.
- Subvencionar, mediante la transferencia de recursos financieros a instituciones públicas o privadas con o sin fines de lucro.
- Otorgar préstamos.

Sin perjuicio de lo anterior, se podrán otorgar subsidios a empresas de los sectores públicos y privados para ejecutar proyectos de inversión de interés social en las áreas de electrificación, generación de electricidad y telefonía rural y de agua potable y alcantarillado, previamente identificados de acuerdo al artículo N° 5 de esta Ley. Estos subsidios se materializan mediante resolución fundada del Intendente respectivo, sin necesidad de que se adjudiquen a través de propuesta pública.

En el caso del financiamiento FNDR-BID, las condiciones de financiamiento se definen en el documento del crédito y en el actual, se establece que se podrá financiar todos los sectores que tradicionalmente ha financiado el FNDR, con la excepción de los siguientes proyectos asociados al sector Justicia: centros de detención preventiva de adultos, penitenciarias, cárceles, comisarías, retenes, equipos de policías y capacitación.

b. Provisiones

Las provisiones del FNDR son recursos adicionales que se incorporan al programa, a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año. Lo anterior, con el objeto de fortalecer las prioridades establecidas por cada región y reforzar la coordinación de la inversión pública nacional y regional. Desde este punto de vista, es factible utilizar este mecanismo para destinar recursos para financiar iniciativas de inversión de competencia de las AAM, sin embargo, a juicio del equipo consultor, parece recomendable la creación de un fondo específico para las AAM, tal como se plantea en el punto 9.5.2.

Para el año 2002 se han definido provisiones para financiar iniciativas de inversión en materias relacionadas con fomento productivo, infraestructura educacional, electrificación rural, prevención y rehabilitación del consumo de drogas, fortalecimiento institucional de la administración regional, pavimentación urbana, caminos secundarios y salud. Estas tres últimas provisiones constituían anteriormente los ISAR pavimentación Urbana, ISAR caminos secundarios e ISAR Salud y su distribución se hace sobre la base fundada de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Salud respectivamente.

Además, existen otras tres provisiones cuyos objetivos escapan al ámbito inversionista propiamente tal y dicen relación con el uso de recursos para: i) identificar y transferir a las empresas sanitarias, con las que los gobiernos regionales han celebrado acuerdos, el dominio o cualquier otro título que detenten sobre todos los bienes correspondientes a obras sanitarias adquiridos o construidos con recursos del FNDR; ii) ajustar los ingresos

estimados a comienzo de año en los presupuestos de los gobiernos regionales, por concepto de la Ley N° 19.143, a los ingresos reales percibidos por la región durante el año por el mismo concepto y iii) premiar la buena gestión administrativa de las regiones.

c. Asignación de recursos FNDR a iniciativas de inversión

Toda iniciativa de inversión que se desee financiar con recursos provenientes del FNDR, ya sea tradicional o FNDR – BID, debe ajustarse a los requisitos y pasos que establece el Sistema Nacional de Inversiones para la inversión pública. Básicamente el proceso se puede resumir en las siguientes etapas:

- La institución pública interesada elabora los antecedentes acerca de la iniciativa de inversión que desea llevar a cabo, de acuerdo a los requisitos de información solicitados por el Sistema Nacional de Inversiones y lo ingresa en la SERPLAC respectiva.
- LA SERPLAC realiza la evaluación técnico – económica de dicha iniciativa y emite su informe. Del mismo modo CONAMA debe realizar la evaluación de los antecedentes ambientales, en caso de que la iniciativa ingrese al Sistema de Evaluación de impacto Ambiental.
- Una vez obtenida la recomendación técnica favorable de la SERPLAC (RS) el gobierno Regional resuelve la priorización de las iniciativas de inversión que se van a financiar.
- Una vez realizada dicha priorización, el Gobierno regional solicita la identificación y la creación de la asignación presupuestaria a la SUBDERE, la cual se materializa en una resolución de esa institución visada por la DIPRES y con toma de razón de la Contraloría general de la República.
- Para que se lleve a cabo cada iniciativa de inversión el Gobierno Regional confecciona un convenio mandato en el que se establece la Unidad Técnica y las responsabilidades correspondientes.
- La Unidad Técnica es responsable de la licitación, inspección técnica y recepción final de la iniciativa de inversión basándose en su propia normativa.

9.2.2. Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)

Este tipo de inversiones, según lo señala el Artículo N° 79 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, corresponde a “estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se deban materializar en una región específica y cuyos efectos económicos directos se concentran principalmente en ella.”

De acuerdo con la Ley, las iniciativas de inversión correspondientes a ISAR pueden incluir financiamiento conjunto del gobierno regional y del órgano o servicio público correspondiente.

Asimismo, dichas iniciativas de inversión deberán cumplir con lo establecido en el artículo 19 bis del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, donde se establece que los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deben contar con un informe del organismo de planificación nacional o regional, fundamentado en una evaluación técnico – económica de su rentabilidad. Razón por la cual, estas iniciativas de inversión, al igual que las que se financian con recursos provenientes del FNDR, deben ingresar al Sistema Nacional de Inversiones.

La distribución interregional y las normas de elegibilidad y control sobre la ejecución de las iniciativas de inversión que se lleven a cabo bajo esta modalidad, recae en cada uno de los órganos o servicios públicos correspondientes. Al respecto cabe destacar que de acuerdo al artículo 104 de la Constitución, la Ley de Presupuesto debe contemplar, anualmente, ítems de gastos correspondientes a ISAR para ser distribuidos entre las regiones bajo criterios de equidad y eficiencia.

En lo que respecta a la distribución intrarregional y, particularmente, la asignación de recursos a proyectos específicos que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos por el ministerio respectivo, la determina el propio gobierno regional de acuerdo a sus prioridades, como lo establece la Ley.

Dentro de esta modalidad de financiamiento es posible distinguir los siguientes programas de inversión:

a. Programa de Mejoramiento de Barrios

Este Programa opera bajo la modalidad ISAR a partir del año 1993 cuando entra en vigencia la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Es un programa de carácter social, administrado por la SUBDERE y su objetivo es otorgar solución sanitaria a la población de escasos recursos del país, dando atención preferencial al mejoramiento de barrios y campamentos irregulares con déficit de servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad y pavimentación).

b. Conservación de Caminos Comunales Secundarios

Es un programa del Ministerio de Obras Públicas cuyo objetivo es financiar la ejecución de obras de conservación de caminos comunales secundarios, es decir, obras que permitan a estos caminos mantener su calidad y los beneficios que ofrecen u ofrecían sus diseños originales.

También se pueden financiar obras de mejoramiento, esto es, modificaciones estructurales tales como el cambio de estándar de tierra a ripio o una modificación en la geometría del camino.

La distribución interregional de estos recursos, en general, responde a criterios tales como: longitud de la red existente; estado de la red existente y cumplimiento de la inversión en el año anterior

c. Programa de Pavimento Urbano y Evacuación de Aguas Lluvia

Este programa es del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y está destinado a financiar proyectos de pavimentos urbanos, con énfasis en la conservación de pavimentos y proyectos de soluciones de evacuación de aguas lluvia, con el objeto de contribuir a mejorar las vías públicas e incidir positivamente en los factores que provocan congestión y contaminación ambiental, entre otros.

d. Programa de Agua Potable Rural

Este programa pertenece al Ministerio de Obras Públicas y está destinado a financiar proyectos para proveer de agua potable a comunidades rurales del país que posean una población de entre 150 y 3.000 habitantes y que tengan una concentración de 15 casas por kilómetro de red, camino o calle.

El programa, además, pretende que la propia comunidad se haga responsable de la operación, administración y mantención de los servicios que se construyen. Para esto se conforma un Comité de Agua Potable Rural, el que debe ser asesorado por la unidad técnica respectiva.

e. Programa de Infraestructura Deportiva y Recreativa (cuota regional)

Este programa pertenece a la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER) y está destinado a financiar proyectos con el objeto de promover las actividades de deporte y recreación que impulsa dicha institución. Asimismo, fomentar el desarrollo organizacional de clubes, ligas, asociaciones y otros, para apoyar la práctica sistemática y permanente de estas actividades.

9.2.3. Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL)

Estos son recursos que el nivel central pone a disposición de los gobiernos regionales para que ellos, de acuerdo a criterios coherentes con las estrategias regionales de desarrollo predefinan los sectores más importantes para su inversión y determinen las comunas y marcos presupuestarios para cada una de ellas, de manera que la administración local decida la asignación de estos recursos a proyectos específicos.

El objetivo de esta modalidad de inversión es incrementar el grado de autonomía comunal en la definición de inversiones de impacto para las comunidades locales.

En esta categoría se incluyen el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y algunos programas del FOSIS, como es el Programa de Desarrollo Social

destinado a financiar iniciativas de inversión presentadas por los propios beneficiarios y que tiendan a mejorar su calidad de vida.

a. Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal

Este programa se financia con recursos del Ministerio del Interior y es administrado por la SUBDERE. Con ellos se financian programas y proyectos de inversión en infraestructura menor urbana y equipamiento comunal, con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población de escasos recursos del país.

Este programa está conformado por cuatro subprogramas:

Subprograma Tradicional: Son recursos destinados a financiar proyectos de infraestructura menor urbana y equipamiento comunitario propiamente tal, relacionadas con el desarrollo y adelanto comunal.

Subprograma Seguridad Vecinal: Estos recursos se utilizan en proyectos y equipamiento comunitario destinados a prevenir la ocurrencia de delitos.

Subprograma Superación de la Pobreza: Sus recursos están destinados a financiar iniciativas de inversión que contribuyan a mejorarla calidad de vida de la población más pobre del país, a través de iniciativas que generen empleo.

Subprograma Fondos de Emergencia: De acuerdo a lo señalado en la Ley de Presupuestos del Sector Público, el 20% de los recursos sancionados, pueden destinarse -a petición de los intendentes- para financiar programas y proyectos que permitan enfrentar situaciones de emergencia.

9.3. FUENTES DE RECURSOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Como se vio en la sección previa, las AAM requieren recursos para financiar sus gastos de funcionamiento, por lo que es necesario identificar las posibles fuentes desde las que se podrían extraer recursos para estos fines.

En el siguiente cuadro se identifica, esquemáticamente, las posibles fuentes de financiamiento que se podrían utilizar.

CUADRO N°8: FUENTES DE FINANCIAMIENTO	
TIPO DE FUENTE	DETALLE
FONDOS DE DECISIÓN REGIONAL Y LOCAL	<ul style="list-style-type: none">– Fondo Nacional de Desarrollo Regional– Inversión Sectorial de Asignación Regional– Inversión Regional de Asignación Local
FONDOS SECTORIALES	<ul style="list-style-type: none">– Ministerio de Vivienda– Ministerio de Obras Públicas y Transportes
FONDOS PROPIOS	<ul style="list-style-type: none">– Impuestos– Cargos a usuarios– Permisos de concesiones– Cobros por impactos (Impact Fees)

9.3.1. Fondos de Decisión Regional y Local

En la actualidad existen 3 programas importantes cuyos recursos son distribuidos y priorizados por los gobiernos regionales: El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR) y los programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL). En el caso de este último programa, son los municipios quienes priorizan y deciden los proyectos específicos que se van a realizar dentro del marco presupuestario que determina el Gobierno Regional respectivo.

Junto con lo anterior y con el objeto de que exista coordinación entre la inversión que se realiza a nivel sectorial y territorial, se han creado 3 instrumentos de articulación que buscan coordinar la acción, por una parte, de las instancias subnacionales con las

sectoriales (convenios de programación y convenios marcos) y por otra, la acción entre instancias subnacionales de administración del territorio (convenios de gestión e inversión entre gobiernos regionales y municipalidades o asociaciones de municipalidades).

Los **convenios de programación**, instrumentos de coordinación de inversiones entre gobiernos regionales y ministerios, los que como ya se mencionó fueron operacionalizados a partir de 1995.

Los **convenios marco**, instrumentos de carácter político-programático que se suscriben entre el gobierno nacional y el regional por un período de tres años, creados con posterioridad a los anteriores y que apuntan a la coordinación de inversiones y a acciones más profundas que afectan el desarrollo regional. Aunque, como se mencionó, el objetivo de estos convenios es la planificación de la inversión pública en el territorio de la región, ellos incluyen compromisos programáticos relacionados con el proceso de descentralización y desconcentración, programas de apoyo a grupos sociales de atención preferencial, sectores productivos o territorios en dificultad.

Finalmente, los ya mencionados **convenios de gestión e inversión** entre gobiernos regionales y municipalidades o asociaciones de municipalidades, operativos recién a partir del año 2001, consistentes en acuerdos formales entre un gobierno regional y una o varias municipalidades, y que se traducen en acciones de gestión e inversión relacionadas con actividades, estudios, proyectos de inversión o programas que las partes concuerdan realizar en un período de tiempo determinado. Este instrumento permite la articulación de inversiones no sólo entre los sectores y las regiones, sino que entre instancias de administración subnacionales del territorio.

A través de estos convenios se pueden realizar actividades que son imposibles de abordar por un municipio en particular, especialmente cuando éste no captura la totalidad de los beneficios que se desprenden de la iniciativa de inversión que se ejecutaría, como por ejemplo en temas relacionados con el medio ambiente y la contaminación.

Como se puede apreciar, este instrumento podría ser de utilidad para la solución de los problemas que enfrentan las áreas metropolitanas, en un escenario en que no exista una institucionalidad que se preocupe específicamente de resolver dichos problemas. La experiencia, sin embargo, demuestra que existen muchas dificultades para el funcionamiento efectivo de este tipo de instrumentos, los que se caracterizan sobre todo por su "voluntarismo".

La propuesta que se realiza en este documento supera ampliamente las posibilidades que se desprenden de la existencia de este tipo de convenios, ya que se establece un sistema institucionalizado de decisiones como es el Consejo Metropolitano propuesto.

A continuación se hace una breve referencia de los programas de fondos de decisión regional y local que existen.

9.3.2. Fondos Sectoriales

Los fondos sectoriales corresponden a aquellos recursos que la Ley de Presupuesto le asigna a los distintos Ministerios para que cumplan sus funciones y los distribuyan en base a las prioridades que ellos establezcan.

De acuerdo a las áreas de competencia que se propone traspasar a las AAM, dos de ellas -transporte y tránsito público e infraestructura y equipamiento- tienen responsabilidades sectoriales. De allí, surge la alternativa de que las competencias que se traspasen a las AAM consideren los recursos sectoriales necesarios para que la administración metropolitana pueda llevar a cabo sus nuevas obligaciones en lo que respecta a planificación e inversión.

Para que ocurra lo anterior, sin duda, es necesario que se lleve a cabo una descentralización fiscal que permita el traspaso real de competencias y recursos a los gobiernos regionales, municipalidades y a las AAM. Lo anterior puede ser poco probable en el corto plazo dado el alto grado de centralización en la toma de decisiones y gasto que realizan los distintos ministerios; sin embargo, es razonable pensar que este traspaso de recursos se puede realizar mediante la creación de programas ISAR los que, como se mencionó anteriormente, podrían constituir directamente una provisión del FNDR para la AAM.

En cuanto al tratamiento y disposición final de residuos sólidos, esta área no es de competencia sectorial en lo que se refiere al aporte de recursos financieros para abordar la realización de iniciativas de inversión en esta materia. De hecho, la responsabilidad de otorgar estos servicios recae en las municipalidades, de modo que son ellas las que financian con sus recursos este tipo de proyectos.

9.3.3. Posibles Recursos Propios

Los recursos propios se refieren a aquellos fondos que generaría la administración metropolitana, en virtud de las atribuciones legales que se les confiera y que al igual que en el caso de los gobiernos regionales y municipalidades, no comprometen los recursos que se les asigna a través de la Ley de Presupuesto.

En el caso de los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional les otorga como recursos propios aquellos provenientes de donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes externas e internas, y de cobros por los servicios que preste y por los permisos de concesiones que otorgue respecto a los bienes de su pertenencia. Sin embargo, la Ley también establece que estos recursos pueden adicionarse a la cuota del FNDR que corresponda a la respectiva región, por lo tanto en la medida que no se independicen del FNDR, no son de libre disposición para los Gobiernos Regionales. Esto constituye una limitante adicional que dificultaría el traspaso de recursos propios del Gobierno Regional a las AAM de su región.

En el caso de las municipalidades, ellas también cuentan con ingresos propios, los que de acuerdo a la Ley de Rentas Municipales, provienen de la renta de inversiones, impuesto territorial que se recaude en la comuna, (descontado el aporte al Fondo Común Municipal), 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación, patentes municipales, derechos de aseo, derechos varios y multas e intereses. En este caso, tal como se mencionó anteriormente, las municipalidades gozan de autonomía para administrar sus ingresos, razón por la cual no es factible pensar en una transferencia de recursos propios de las municipalidades a las AAM donde se insertan.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, una alternativa es que al crear las AAM estas dispongan de la facultad, al igual que las municipalidades y los gobiernos regionales, para generar recursos propios que contribuyan a su presupuesto con el objeto de garantizar su libre disposición.

En términos generales estos recursos podrían provenir para las AAM de la aplicación de: impuestos, cargos a usuarios, permisos de concesiones y cobros por impacto (Impact Fees).

- **Impuestos**

Este instrumento financiero de recaudación de recursos es conveniente utilizarlo cuando los beneficiarios de los servicios no pueden ser claramente identificados y no existen externalidades interjurisdiccionales. Un ejemplo de ellos son las patentes a las actividades industriales.

Una alternativa de financiamiento que habría que evaluar en detalle en una etapa posterior sería, por ejemplo, la aplicación de sobretasas a impuestos existentes en actividades que se desarrollen en el territorio del AAM. Sin embargo, es necesario analizar con profundidad esta alternativa, ya que por una parte debe ser un mecanismo de fácil cobro y fiscalización y por otra, debe minimizar los impactos no deseados que produce la aplicación de impuestos.

- **Cargos a Usuarios**

Este instrumento, a diferencia del anterior, es conveniente utilizarlo cuando los beneficiarios de los servicios son claramente identificables y el costo o precio por el servicio es cuantificable. Ellos se aplican como una tasa, tarifa o cargo al usuario.

Es recomendable utilizarlos como instrumento para financiar la provisión de bienes o servicios públicos que reflejen el costo de producción y el beneficio de dichos bienes o servicios, por lo tanto, su recaudo no debe tener un destino distinto al servicio público correspondiente.

Además, la utilización de este tipo de instrumento permiten mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, son de relativo fácil uso administrativo y no compite con los ingresos fiscales de otros niveles del Gobierno.

Una de las principales características de este tipo de ingresos es tal vez la mayor autonomía que pueden tener las AAM sobre su determinación, administración y recaudo.

Existen tres tipos de cargo a usuarios:

- **Por prestación de servicios.** Este tipo de cobro se fundamenta en la recuperación de los costos de prestación que deben hacer los ciudadanos mediante el pago por los servicios recibidos. Es el caso de la recolección y disposición de residuos sólidos.
- **Tarifas o precios públicos.** Corresponde a la venta de bienes semipúblicos como los relativos al transporte (recorrido de buses), parques y recreación, entre otros. Este tipo de instrumento no se determina en relación a la recuperación de costos, como en el caso anterior, sino más bien a consideraciones que tienen que ver con la calidad del servicio, valorización que tiene la sociedad de estos bienes, entre otras.
- **Rentas o Gravámenes con beneficios específicos.** Se refiere a distintos tipos de cargos que estrechamente relacionados con los beneficios recibidos, como ser:

Impuestos con destinación específica (earmarked taxes), son gravámenes cuyo recaudo tiene una distribución específica, por ejemplo impuestos a los combustibles para la construcción y mejoramiento de caminos. Su uso, a pesar de permitir el financiamiento de determinado servicio, introduce rigideces que restan flexibilidad a la elaboración del presupuesto y definición de prioridades de inversión local. Además, su utilización es bastante poco viable en el corto y mediano plazo, ya que nuestra constitución establece que no pueden existir impuestos cuya recaudación tenga un destino específico, sino que todos los recursos deben ir al fondo común de la Nación.

Contribución de valorización o de mejoras, corresponde esencialmente a un instrumento de recuperación de costos de la ejecución de una obra pública que genera un beneficio en la propiedad inmueble. En otras palabras es una especie de reembolso que hacen los ciudadanos directamente beneficiados por el mayor valor de su propiedad, a raíz de la construcción de una obra pública. Este tipo de instrumento no se utiliza en Chile, sin embargo, se ha venido utilizando con mucho éxito en países como Francia, Austria y algunas zonas de Estados Unidos.

La utilización de este instrumento requiere una adecuada coordinación y relación con los demás instrumentos fiscales que recaen sobre las propiedades bien raíz.

De acuerdo a las áreas de competencia de la administración metropolitana, los cobros por servicios podrían estar referidos a la tarificación vial, cobro por el servicio de tratamiento y disposición de residuos sólidos domiciliarios e industriales.

- **Permisos de Concesiones**

En la medida que las AAM o los Gobiernos Regionales dispongan de activos o bienes públicos, una posible fuente de ingresos corresponde a los recursos que se obtengan de la entrega en concesión de dichos activos.

- **Cobros por Impactos (Impact Fees)**

Este instrumento se basa en la premisa de que sea el “nuevo desarrollo” el que pague los costos de proveer la infraestructura necesaria para que este crecimiento no genere impactos negativos en la ciudad.

El cobro por Impactos ha sido ampliamente usado por los gobiernos locales en Estados Unidos, con el objeto de generar recursos que les permita financiar la infraestructura pública necesaria para permitir un crecimiento armónico de las ciudades. Su uso les permitió en el período 1981-1990 disminuir la participación de los recursos federales en proyectos de infraestructura pública en un 37%.

En la Región Metropolitana, se han aplicado dos tipos de cobros por impacto, uno con el objeto de financiar infraestructura y el otro, orientado al cobro de externalidades ambientales.

- **Cobros por impacto vial de carácter voluntario**

Las comunas de Lo Barnechea y Peñalolén han utilizado este instrumento, para financiar proyectos que contribuyen a solucionar el problema que genera el desarrollo de nuevas urbanizaciones en el sistema de transporte. Para ello se han creado Corporaciones Viales, que son las encargadas de realizar los cobros a las empresas inmobiliarias responsables de las nuevas urbanizaciones. A pesar de que en este caso las comunas no tienen la atribución legal para efectuar estos cobros, la mayoría de las empresas inmobiliarias ha adherido voluntariamente a este sistema.

Dadas las competencias que se le traspasarían a las AAM, en materia de transporte y tránsito público, este tipo de instrumento podría ser útil para que las administraciones metropolitanas generaran recursos que permitieran financiar parte de los proyectos de infraestructura vial que requieran, principalmente en aquellas zonas de expansión urbana.

Sin embargo, previo a su utilización hay que precisar qué es lo que se desea obtener a través de estos cobros, es decir si se están cobrando costos de capital, costos de mantenimiento, costos marginales a largo plazo o costos de externalidades. De acuerdo a la Metodología Normalizada para Estudios de Impacto en el Sistema de Transporte

Urbano - EI/ST de MIDEPLAN (1998), en el caso de proyectos inmobiliarios que influyen en el área urbana consolidada, donde no es posible, realizar obras viales, el cobro por impacto se debe basar en los efectos de congestión sobre el sistema existente, mientras que en aquellos casos en que es posible expandir la capacidad del sistema vial, el cobro por impacto debe proveer la infraestructura necesaria para proveer un nivel de servicio adecuado.

– **Cobros por Impacto Ambiental**

El uso de cobros por impacto ambientales en la Región Metropolitana está fundamentado en la legislación ambiental y en el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana. En este último se establece que ninguna actividad nueva que se localice en la RM puede producir emisiones anuales por sobre ciertos límites establecidos. Si un proyecto excede estos límites debe compensar, por su contaminación adicional, lo necesario para reducir en un 120% todas las emisiones sobre el límite. Las emisiones que se produzcan por la generación de nuevos viajes, puede ser un ejemplo de aplicación de este instrumento dentro de las áreas de competencia de las AAM. Sin embargo, su aplicación presenta limitantes en sus fundamentos teóricos, de hecho no existe un argumento sólido que justifique el uso de compensaciones para cobrar a un proyecto inmobiliario por las emisiones de transporte que se producirán debido a la distancia entre el nuevo desarrollo inmobiliario y el casco urbano.

9.4. PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS

El cumplimiento de las distintas funciones y competencias que asuman las AAM, en un contexto de descentralización, resulta poco factible si no cuenta con los recursos financieros suficientes que les permitan llevar a cabo la gestión correspondiente. Ellas deben disponer, al igual que los distintos niveles de gobierno regional y local, con un sistema de financiamiento que guarde relación con las atribuciones y competencias que se les confiera, en lo posible en un contexto de relativa autonomía. En otras palabras, las AAM requieren de los recursos necesarios para solventar los gastos corrientes y de inversión que les impongan sus competencias.

9.4.1. Gasto Corriente

En lo que respecta al gasto corriente, se debe considerar los recursos necesarios para financiar los siguientes ítem:

- **Gasto en personal:** Se refiere a todos aquellos gastos en que deberá incurrir la nueva institucionalidad de las AAM para solventar el financiamiento del personal que en ella trabaje ya sea de planta, contrata u honorarios, el pago de trabajos extraordinarios, suplencias, reemplazos, asignaciones de traslado, viáticos por

concepto de comisiones se servicios en el país o en el exterior y cotizaciones previsionales, entre otros.

- **Bienes y servicios de consumo:** Comprende los gastos por adquisiciones de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades propias de las AAM.

En él se debe incluir todos los gastos en que incurran las AAM por concepto de: combustibles y lubricantes, para vehículos y calefacción; materiales de uso o consumo corriente, como es el caso de los materiales de oficina; gastos en mantenimiento y reparaciones; pago de consumos básicos; servicios generales, como son aquellos gastos en comunicaciones, publicidad y difusión, servicios de impresión, gastos de representación y servicio de aseo, entre otros; arriendo de inmuebles y pasajes y fletes.

- **Transferencias corrientes:** De acuerdo a lo que establece la Ley de Presupuestos, estas transferencias constituyen subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y en especial, subsidio para financiamiento de actividades específicas o programas especiales y gastos inherentes o asociados a la realización de éstos. Pueden ser hechas a instituciones públicas o privadas como es el caso, por ejemplo, de las salas cunas.

La creación de un AAM, en la forma propuesta en este estudio, es eficiente en el sentido de considerar una institucionalidad que se inserta orgánica y administrativamente en el Gobierno Regional y que por lo tanto, no implica grandes requerimientos adicionales para su funcionamiento, como sí lo haría una institucionalidad nueva con una estructura orgánica y administrativa independiente.

En el caso de aquellas áreas donde existan instituciones estatales, autónomas o dependientes de organismos sectoriales, cuyas atribuciones son exclusivamente de alcance metropolitano, se propone que su personal y recursos sean traspasados íntegramente al AAM correspondiente. Este es el caso de la Unidad de Control de Tránsito (UOCT) y de la administración del Parque Metropolitano de Santiago.

En términos de personal, el principal requerimiento adicional corresponde a los profesionales y administrativos de la División de Ordenamiento del Territorio.

Los requerimientos de gasto corriente de las AAM dependerán de las competencias que les corresponda asumir y de las características propias de cada una de ellas. Por lo tanto, la determinación precisa de los gastos corrientes de cada AAM requiere la realización de un estudio específico donde se determinen los requerimientos de personal. Sin embargo, de modo preliminar, se ha supuesto que la estructura de personal de la División de Ordenamiento Territorial estará compuesta de la siguiente forma:

- 1 Jefe de División
- 2 Jefes de Departamentos

- 6 profesionales
- 3 técnicos
- 3 administrativos
- 2 auxiliares

De acuerdo a esta dotación y suponiendo niveles salariales y de gasto similares a los que tienen los Gobiernos Regionales respectivos, en el cuadro N° 9 se presenta una estimación tentativa de los gastos anuales en personal, bienes y servicios de consumo y transferencias corrientes de la División de Ordenamiento Territorial (DOT).

CUADRO N° 9: ESTIMACIÓN DE GASTO CORRIENTE ANUAL DE LA D.O.T. DE LAS REGIONES V, VIII Y METROPOLITANA (en miles de \$)			
Ítem	V	VIII	RM
Personal	160.000	184.000	160.000
Bienes y servicios de consumo	27.000	43.000	53.000
Transferencias corrientes	22.800	17.000	11.000
TOTAL	209.800	244.000	224.000

Fuente: Elaboración propia

Las estimaciones de gasto se calcularon a partir de un estándar de \$/funcionario de los actuales Gobiernos regionales.

El financiamiento del gasto corriente para el funcionamiento de las AAM debe provenir, al igual que en toda la administración pública, del aporte fiscal directo. Sin embargo, hay que señalar que el costo neto de la creación de un AAM es sólo aquel asociado a la nueva institucionalidad que se crea (como por ejemplo, la División de Ordenamiento del Territorio), ya que aquellas instituciones del Estado traspasadas al AAM, deberán también transferir sus recursos.

9.4.2. Inversión

Dadas las funciones asignadas a las AAM, se desprende que éstas cumplen principalmente un papel normativo y planificador en materia de inversiones en las áreas de su competencia y por lo tanto, el principal esfuerzo que les corresponde en este sentido, es abordar la realización de estudios y diagnósticos que permitan orientar las inversiones públicas y privadas que se realicen en el territorio metropolitano.

Junto con lo anterior, las AAM debieran realizar acciones tendientes a resolver los problemas que existen en el territorio metropolitano. Sin embargo, la solución de los problemas que ellas enfrentan en muchos casos puede involucrar recursos en

magnitudes superiores a los que las AAM pueden financiar. Por esta razón, es importante el rol que desempeñen en atraer y coordinar inversiones públicas y privadas, para lo cual, deben contar con la flexibilidad necesaria que les permita apoyar el financiamiento de este tipo de obras; por ejemplo, mediante la celebración de convenios de financiamiento.

Cabe destacar que la ejecución de obras no es el rol que debe desempeñar el Departamento de Desarrollo Metropolitano de la División de Ordenamiento del Territorio, sino que su rol es normativo y planificador en términos de lo que ocurre en el espacio metropolitano y de financiamiento y coordinación en materia de inversiones. Para la ejecución de las obras, existen los organismos técnicos sectoriales o bien, los servicios públicos regionales.

En la actualidad no existe un catastro que permita identificar y dimensionar las inversiones que se requieren para solucionar los problemas metropolitanos en las materias señaladas, por lo cual no es posible dimensionar la cantidad de recursos que se necesitarían para estos fines.

Por otra parte, el AAM requerirá –especialmente al entrar en operación- inversión para su funcionamiento. Esto implica inversión en infraestructura y equipamiento necesario para que la nueva estructura técnica y administrativa que se crea pueda operar en forma eficiente¹⁶. Sin embargo, cabe destacar que en aquellos casos en que existan instituciones estatales cuyas atribuciones sean traspasadas al AAM, éstas también deben hacerlo con su infraestructura y equipamiento respectivo, lo cual implica que los requerimientos serán sólo de gastos de operación.

La propuesta de sistema de financiamiento para las iniciativas de inversión que deberán llevarse a cabo en las AAM consiste, por una parte en la creación de un Fondo de Desarrollo Metropolitano (FDM), el que podría corresponder al previsto en el artículo 72 de la LOCGAR, el que se complementarían con la creación de Corporaciones de Desarrollo Metropolitano cuya función sería la de atraer y canalizar recursos privados a las áreas metropolitanas, para materializar aquellas acciones que promuevan la solución de problemas de su interés.

Tal como se mencionó anteriormente, las fuentes de financiamiento más factibles de operacionalizar para financiar las inversiones que deben realizar las AAM en sus áreas de competencia son, el corto plazo, traspasar los recursos sectoriales que en la actualidad se invierten en estas áreas de competencia a las AAM y, en el mediano y largo plazo, propiciar la generación de recursos propios de estas administraciones metropolitanas.

¹⁶ Cabe destacar que en aquellos casos en que existan instituciones estatales cuyas atribuciones sean traspasadas al AAM, éstas también deben hacerlo con su infraestructura y equipamiento respectivo, por este motivo los requerimientos de inversión en infraestructura y equipamiento son solamente para la nueva estructura técnica y administrativa que se cree.

En este sentido, el objetivo del Fondo de Desarrollo Metropolitano es canalizar recursos públicos a las áreas metropolitanas, para que en ellas se materialicen iniciativas de inversión que promuevan la solución de problemas de interés de la colectividad que habita el espacio metropolitano, de manera tal que dicha solución sea la más conveniente para el conjunto de los habitantes del Área de Administración Metropolitana.

El FDM estará orientado a financiar iniciativas de inversión que se enmarquen en las áreas temáticas de competencia metropolitanas, dentro de las cuales se pueden distinguir:

- Transporte y tránsito público
- Infraestructura y equipamiento
- Tratamiento y disposición final de residuos

Además, el FDM debe ser un instrumento financiero que:

- Incentive la acción conjunta de los municipios que conforman el Área de Administración Metropolitana.
- Incentive y apoye inversiones públicas y privadas que resuelvan problemas de carácter metropolitano.

Por ejemplo, en el caso de la construcción de un relleno sanitario, puede que la localización seleccionada sea la óptima para el conjunto de municipalidades que conforman el Área de Administración Metropolitana, pero puede implicar altos costos de transporte para alguna de las localidades en particular. Esta situación puede introducir tensiones en el Consejo Metropolitano y generar incentivos para que las comunas perjudicadas busquen una solución individual a su problema, lo que desde el punto de vista Metropolitano puede no ser óptimo, debido por una parte a las externalidades negativas que genera la localización de esta infraestructura y por otra, al desaprovechamiento de economías de escala. En este caso el FDM debiera tener la capacidad de incentivar a las comunas que se ven perjudicadas para participar de dicha alternativa.

Finalmente, no parece recomendable fijar, a través de este modelo, proporciones del presupuesto regional para enfrentar los problemas de carácter metropolitano o para traspasar al FDM, ya que ello limitaría la autonomía de los gobiernos regionales respectivos. Respecto de los fondos sectoriales a destinar a los problemas metropolitanos, es conveniente tener como referencia los montos invertidos por cada sector para el período 2000-2001 en los ejes competenciales definidos (ver Cuadro N° 10, en la sección 9.6.1).

9.5. FINANCIAMIENTO Y OPERACIÓN DEL FDM

9.5.1. Financiamiento

Como se señaló anteriormente, en el corto plazo, el financiamiento de las inversiones de las AAM, se realizará a través de la delegación de los recursos sectoriales que están asociados a las áreas temáticas de competencia de estas administraciones.

Con el objeto de dimensionar y caracterizar las inversiones que se realizan en la actualidad, a continuación se analiza la información del gasto efectuado en este tipo de inversiones en las comunas que conforman las AAM de las tres regiones en estudio. En este análisis se incluye, además de los recursos sectoriales, los recursos regionales, debido a que ello refleja las prioridades de las regiones y por tanto, se espera que se mantendrá independiente de los recursos que obtenga el AAM.

En el Cuadro N° 10 se presenta el total de recursos devengados los años 2000 y 2001 por área temática de competencia de las AAM, en las regiones de Valparaíso, de Biobío y Metropolitana.

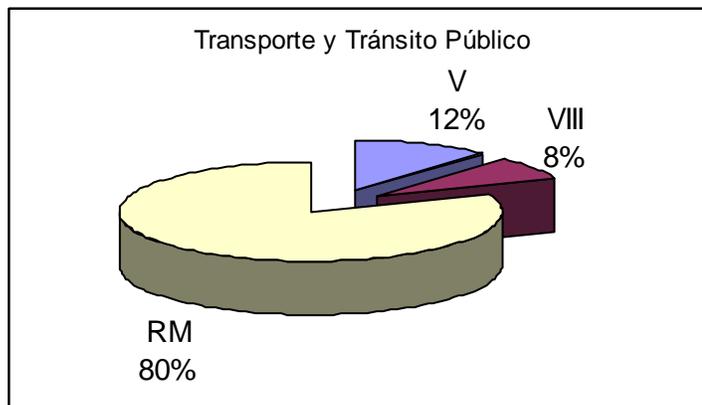
Dado las características de este fondo, su administración no requiere la creación de unidades específicas para estos fines, sino que utilizaría la estructura administrativa de los Gobiernos Regionales, a través de la División de Análisis y Control de Gestión y de Administración y Finanzas.

CUADRO N° 10: Gasto Devengado en las áreas de competencia de las AAM de las Regiones V, VIII y Metropolitana. Período 2000 – 2001 (en miles de \$ de cada año)								
EJES COMPETENCIALES	V Región		VIII Región		RM		TOTAL	
	2000	2001*	2000	2001*	2000	2001*	2000	2001*
Transporte y Tránsito Público	4.887.862	6.926.628	6.689.254	4.520.508	21.590.423	48.253.160	33.167.539	59.700.296
Infraestructura y Equipamiento	64.000	0	2.391.327		6.624.583	235.269	9.079.910	9.251.179
Tratamiento y disposición de Residuos	50.000	0	0	0	295.977	24.996	345.977	320.973
TOTAL	5.003.862	6.928.629	9.082.581	4.522.509	28.512.983	48.515.426	42.595.426	69.272.448

Fuente Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN.

* No incluye inversión en evacuación y drenaje de aguas lluvias.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 10, el mayor gasto de recursos se concentra en el área de Transporte y Tránsito Público, alcanzando aproximadamente a los M\$ 60.000.000 en el año 2001, de acuerdo a los registros ingresados en el Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN. De estos recursos, prácticamente el 80% se ha invertido en las comunas que componen el AAM de la Región Metropolitana.



A continuación se presenta información detallada sobre el gasto devengado en cada una de las áreas de competencia de las AAM, con el objeto de identificar las instituciones involucradas, el tipo de recursos comprometidos y la tipología de iniciativas que se han venido desarrollando.

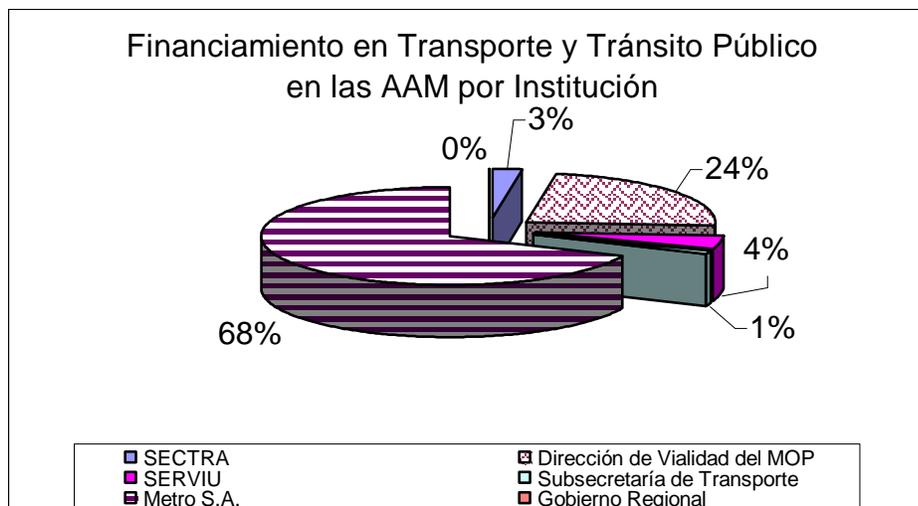
1. Transporte y Tránsito Público

Las principales instituciones que han invertido recursos en las AAM de la V, VIII y Región Metropolitana, corresponden a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Transporte (SECTRA), Dirección de Vialidad del MOP, Servicio de Vivienda y Urbanismo y los Gobiernos Regionales respectivos. En el Cuadro N° 11 se puede apreciar el gasto efectuado, por cada una de estas instituciones el año 2001, en cada una de las AAM de las regiones en estudio.

Como se puede apreciar en la Tabla, el mayor gasto lo ha efectuado la empresa METRO S.A. como consecuencia, principalmente, de la extensión de las líneas 2 y 5, en el AAM de la Región Metropolitana. La segunda fuente de financiamiento importante, por los montos involucrados en sus inversiones, es la Dirección de Vialidad del MOP que tiene representación en todas las AAM de las regiones en estudio.

CUADRO N° 11: GASTO DEVENGADO EL AÑO 2001 EN CADA AAM POR INSTITUCIÓN FINANCIERA (MILES DE \$ AÑO 2001)				
INSTITUCION FINANCIERA	V Región	VIII Región	RM	TOTAL
SECTRA	0	65.100	1.507.620	1.572.720
Dirección de Vialidad del MOP	5.942.254	3.875.517	4.271.459	14.089.230
SERVIU	973.523	579.891	1.083.618	2.637.032
Subsecretaría de Transporte	0	0	602.718	602.718
Metro S.A.	0	0	40.787.745	40.787.745
Gobierno Regional	10.851	0	0	10.851
TOTAL	6.926.628	4.520.508	48.253.160	59.700.296

Fuente: Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN.



En los cuadros 12, 13 y 14 se presenta un detalle del gasto devengado el año 2001 en cada AAM de las regiones en estudio, por institución financiera y tipo de inversión (descriptor).

CUADRO Nº 12. Gasto devengado en el AAM de la V región por institución financiera y tipo de inversión. Año 2001 (miles de \$ año 2001)		
INSTITUCION FINANCIERA	DESCRIPTOR	DEVENGADO
SECTRA	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	33.543
DIRECCION DE VIALIDAD MOP	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	2.718.740
GORE - REGION V VALPARAISO	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	543.834
MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	310.000
SERVIU V REGION	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	1.281.745
TOTAL		4.887.862

CUADRO Nº 13. Gasto devengado en el AAM de la VIII región por institución financiera y tipo de inversión. Año 2001 (miles de \$ año 2001)		
INSTITUCION FINANCIERA	DESCRIPTOR	DEVENGADO
SECTRA	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	75.590
DIRECCION DE VIALIDAD MOP	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	4.066.908
SERVIU VIII REGION	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	2.546.756
TOTAL		6.689.254

Con base en la información presentada en los Cuadros Nº 12 y 13 se puede apreciar que la principal institución financiera en la V y VIII regiones es la Dirección de Vialidad del MOP y su inversión se concentra, principalmente, en proyectos de vialidad urbana estructurante. Bajo esta clasificación se agrupan a aquellos proyectos de mejoramiento y/o habilitación en vías que inducen cambios en las matrices origen-destino, reasignaciones de tránsito y por lo tanto, alteraciones en toda la red vial de la ciudad; razón por la cual se ha establecido que este tipo de proyectos sea de competencia de las AAM.

En la Cuadro N° 14 se presenta el detalle de inversiones efectuadas por cada institución financiera en el AAM de la Región Metropolitana. De acuerdo a esta información se puede apreciar que la mayor inversión en el último año en transporte y tránsito público ha sido la efectuada por la Empresa METRO S.A. y corresponde, principalmente a los recursos fiscales destinados a la extensión de las líneas 2 y 5.

La segunda fuente importante de recursos en iniciativas de inversión de competencia de las AAM, corresponde a la SECTRA cuya inversión se concentra principalmente en la realización de estudios varios que abarcan áreas temáticas de congestión, circulación y de análisis de proyectos de vialidad urbana estructurante, todas iniciativas que corresponden a las competencias definidas para las AAM.

CUADRO N° 14. Gasto devengado en el AAM de la Región Metropolitana por institución financiera y tipo de inversión. Año 2001 (miles de \$ año 2001)		
INSTITUCION FINANCIERA	DESCRIPTOR	DEVENGADO
SECTRA	CIRCULACION	277.403
	CONGESTION	599.535
	ESTUDIOS	302.610
	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	385.381
Total SECTRA		1.564.929
DIRECCION DE VIALIDAD MOP	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	2.267.598
METRO S.A.	ESTUDIOS	58.510
	EXTENSION LINEA	15.261.860
Total METRO S.A.		15.320.370
SERVIU REGION METROPOLITANA	CIRCULACION	96.032
	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	2.054.397
Total SERVIU REGION METROPOLITANA		2.150.429
SUBSECRETARIA DE TRANSPORTE	CIRCULACION	38.383
	CONGESTION	39.759
	LICITACION DE VIAS	14.651
	VIALIDAD URBANA ESTRUCTURANTE	194.304
Total SUBSECRETARIA DE TRANSPORTE		287.097
TOTAL		21.590.423

2. Infraestructura y equipamiento de carácter metropolitano

En la Cuadro N° 14 se presenta el gasto devengado por cada institución financiera responsable en la ejecución de iniciativas de inversión en parques y áreas verdes, los años 2000 y 2001 en las AAM de la Región Metropolitana, V y VIII regiones. Como se puede apreciar el mayor gasto se llevó a cabo el año 2000 en la VIII región, el cual corresponde principalmente al proyecto Rivera Norte de Concepción. Sin embargo, sólo en el AAM de la Región Metropolitana la inversión en este tipo de proyectos ha estado presente en los dos últimos años. La principal institución financiera de este tipo de

proyectos es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través del Servicio de Vivienda y Urbanismo y el Parque Metropolitano.

CUADRO Nº 14: GASTO DEVENGADO EN LAS AAM EN PROYECTOS DE PARQUES Y ÁREAS VERDES, AÑOS 2000 – 2001 (EN MILES DE \$ DE CADA AÑO)						
INSTITUCIÓN FINANCIERA	V REGIÓN		VIII REGIÓN		RM	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Gobierno Regional	0	0	0	0	0	0
SERVIU	0	0	2.318.327	0	242.583	183.593
Parque Metropolitano	0	0	0	0	0	51.676
TOTAL	0	0	2.318.327	0	242.583	235.269

Otro tipo de inversiones de equipamiento e infraestructura de carácter metropolitano que se ha definido como competencia de las AAM, corresponde a la evacuación y drenaje de aguas lluvias. Esta materia en la actualidad es de responsabilidad de la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP (DOH) y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A la DOH le corresponde la elaboración de los planes maestros de los sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias de todas las ciudades del país y la construcción, reparación, mantención y mejoramiento de su red primaria; mientras que al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, le compete la aprobación del plan maestro, en conjunto con el MOP y la construcción, reparación y mantención de la red secundaria de los sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias.

De acuerdo al tipo de inversiones que se han realizado a la fecha, la tipología más apropiada de transferir a las AAM corresponde a aquella que tiene relación con la elaboración de los planes maestros y las inversiones en la red primaria de los sistemas de evacuación y drenaje de aguas lluvias, ya que su diseño e implementación obedece a un concepto de cuencas más que a unidades territoriales, como son las comunas. Sin embargo, en el caso de las AAM de las regiones bajo estudio, los planes maestros ya se encuentran ejecutados; por lo tanto, los recursos que debieran transferirse en el corto plazo, corresponden principalmente al costo de ejecución de la redes primarias. En el Cuadro Nº 15 se presenta la inversión que ha realizado la DOH del MOP el año 2000 en elaboración de planes maestros de evacuación y drenaje de aguas lluvias en las regiones en estudio.

CUADRO Nº 15. INVERSIÓN REALIZADA POR LA DOH EN ELABORACIÓN DE PLANES MAESTROS (MILES DE \$ DEL AÑO 2000)		
REGION	CIUDAD	INVERSION 2000
RM	Santiago	67.000
V	Valparaíso	64.000
VIII	Talcahuano	73.000

FUENTE: Memoria Anual Dirección de Obras Hidráulicas, año 2000

En lo que se refiere a montos invertidos en obras de evacuación y drenaje de aguas lluvias, la DOH invirtió el año 2000 M\$ 6.315.000 (moneda año 2000) en el AAM de la Región Metropolitana.

3. Tratamiento y disposición de residuos sólidos

En el Cuadro Nº 16, se presenta la inversión realizada los dos últimos años en iniciativas de inversión referidas a tratamiento y disposición final de residuos sólidos. De acuerdo a la información registrada en el Banco Integrado de Proyectos de MIDEPLAN, las instituciones que han realizado inversiones en este campo corresponden a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el SERVIU y el Gobierno Regional de la VIII Región. La inversión se concentra principalmente en programas que tienen relación con la gestión de los residuos sólidos domiciliarios.

CUADRO Nº 16. GASTO DEVENGADO EN LAS AAM EN PROYECTOS DE TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS, AÑOS 2000 – 2001(EN MILES DE \$ DE CADA AÑO)						
	V REGIÓN		VIII REGIÓN		RM	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Gobierno Regional					295.977	
CONAMA						24.996
SERVIU	50.000					
TOTAL	50.000	0	0	0	295.977	24.996

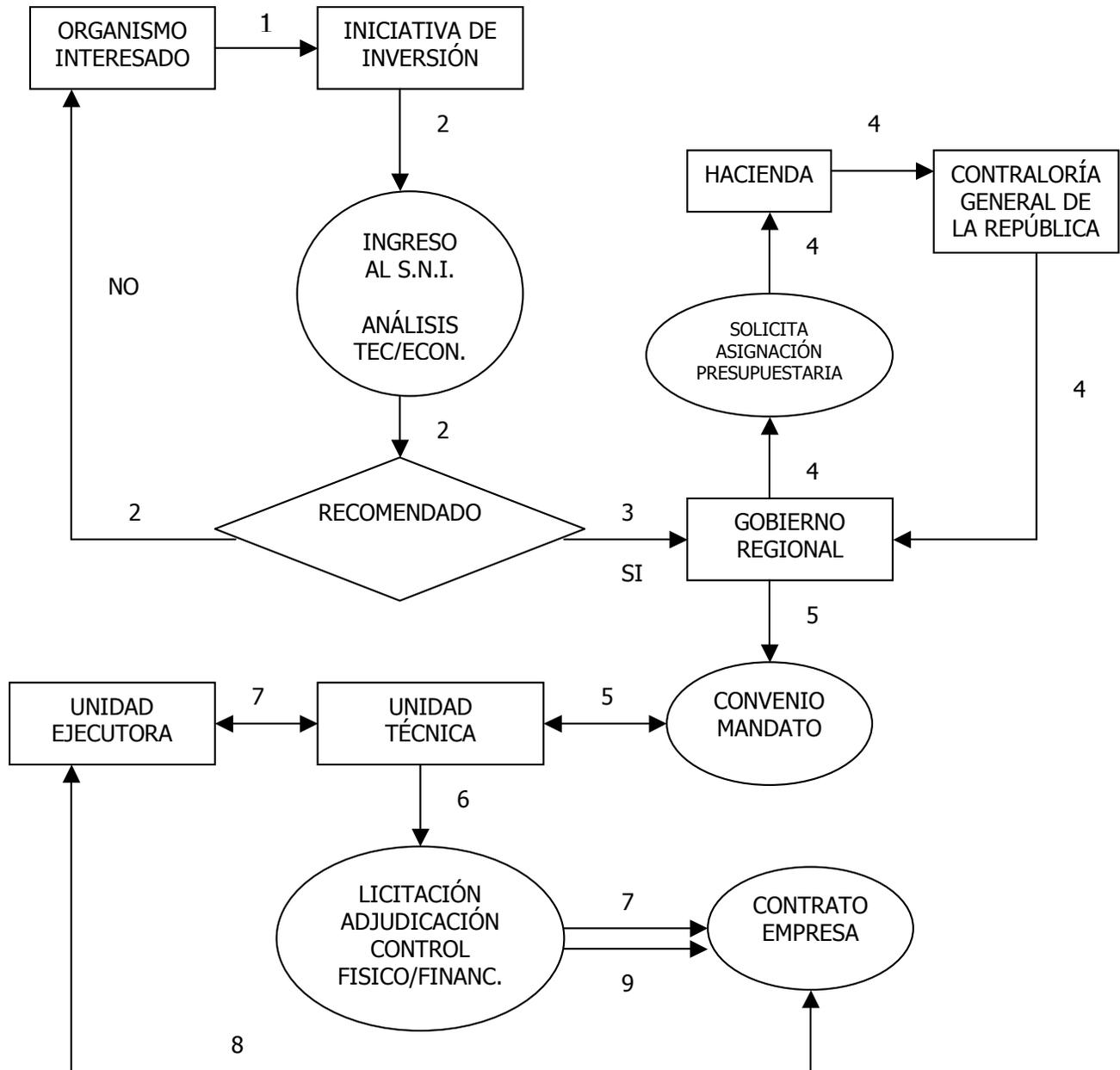
FUENTE: Banco Integrado de Proyectos MIDEPLAN

9.5.2. Operación del fondo

Tal como se establece en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, los proyectos de inversión, estudios y programas que se financien con recursos públicos deben contar con el informe favorable del organismo de planificación nacional o regional. Esto implica que las iniciativas de inversión que se financien con recursos del FDM deben seguir los procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Inversiones, que constituye el marco técnico, institucional y legal bajo el cual se lleva a cabo la inversión del Estado. Lo anterior con el objeto de que el proceso de inversión pública en el país se realice en forma eficiente y coordinada, de manera de optimizar el uso de los recursos mediante su asignación eficiente a iniciativas de inversión específicas.

En la Figura Nº 2 se presenta en forma esquemática el procedimiento que debe seguir una iniciativa de inversión desde que es propuesta por algún organismo interesado que puede ser la Corporación de Desarrollo Metropolitana, una municipalidad o algún servicio público, hasta que se le asignan recursos y se lleva a cabo. Las unidades técnicas que se responsabilicen de la inspección y contraparte técnica de los proyectos, al igual que lo que ocurre en la actualidad con el FNDR, pueden ser las instituciones que tienen competencia en la materia, ya sea en su calidad de organismo sectorial o como servicio público regional.

FIGURA N° 2. Flujograma del Fondo de Desarrollo Metropolitano



- 1 Genera la iniciativa de inversión
- 2 Ingreso al Sistema Nacional de Inversiones para evaluación técnico económica
- 3 Priorización de las iniciativas de inversión recomendadas por MIDEPLAN
- 4 Solicitud de asignación presupuestaria a Hacienda y toma de razón de la Contraloría
- 5 Establecimiento del convenio mandato e identificación de la Unidad Técnica responsable del proyecto
- 6 Proceso de licitación
- 7 Contrato empresa ejecutora
- 8 Desembolsos y pagos
- 9 Control físico - financiero

9.6. CORPORACIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO

Una vez resueltas las restricciones que actualmente impiden a los GORE la creación de corporaciones de desarrollo, podría pensarse en la creación de una Corporación de Desarrollo Metropolitano (CODEME), de carácter mixto. Ello permitiría atraer y canalizar recursos privados a las áreas metropolitanas, con el fin contribuir a la solución de problemas de interés de la colectividad que habita el espacio metropolitano.

Una de las fuentes de ingreso de la CODEME podría corresponder a un sistema de cobros por impactos. Ello requiere definir previamente sobre que impactos la Corporación puede cobrar, los cuales obviamente están relacionados con las competencias delegadas al AAM, siendo las más razonables las de transporte y tránsito público y la correspondiente a infraestructura y equipamiento metropolitano.

En este último caso, este podría ser un mecanismo a utilizar para el financiamiento de infraestructura de redes y colectores para drenaje de aguas lluvias, sobre todo por que el desarrollo inmobiliario afecta la escorrentía superficial, lo que generalmente se traduce en inundaciones en sectores bajos distintos a donde se produce el desarrollo inmobiliario. Mediante este mecanismo, es posible "cobrar" al urbanizador un pago por "capacidad" asociada a la red primaria (colectores principales).

La puesta en marcha de un mecanismo de este tipo permitiría una mejor asignación de los recursos, ya que el urbanizador incorporaría en su evaluación todos los costos asociados a la localización que ha elegido, entregándose una señal más adecuada para el uso de suelo (terrenos inundables versus no inundables).

10. MODELACIÓN POR EJES COMPETENCIALES

El objetivo de esta modelación es poner en tensión la propuesta de institucionalidad metropolitana, con el fin de identificar nudos críticos y conflictos derivados de su potencial aplicación.

La principal característica de los problemas que aborde el Consejo Metropolitano es que ellos deben corresponder asuntos de carácter espacial o relativos al ordenamiento territorial, entre los que se distinguen los referidos a la estructura espacial de flujos (transporte de personas, traslado de residuos, entre otros) y a aquellos relacionados con la localización de infraestructuras cuyas externalidades producen inequidades distributivas, problemas y conflictos ambientales o problemas de eficiencia económica.

En base a tres ejemplos se modelará la aplicación de la propuesta del modelo de administración metropolitana, con el fin de estudiar las principales implicancias y conflictos asociados a la gestión de cada eje competencial.

Los tres casos se han seleccionado de común acuerdo con la contraparte técnica de este estudio, a saber: transporte y tránsito público en la Región del Biobío, infraestructura y equipamiento metropolitano en la Región de Valparaíso y tratamiento y disposición final de residuos en la Región Metropolitana de Santiago. En la selección de estos casos de estudio, también se ha considerado la importancia que asume cada uno de los problemas específicos en cada una de las metrópolis consideradas.

En el análisis se enfatizará la detección de puntos críticos del proceso de toma de decisiones, haciendo hincapié en aquellas situaciones ambiguas que no son resueltas, ni por el nivel regional-sectorial y tampoco por el nivel local, con el fin de validar el modelo propuesto.

10.1. TRANSPORTE Y TRÁNSITO PÚBLICO METROPOLITANOS

Si tomamos el caso del transporte y tránsito público en la región del Biobío, entre los aspectos que pueden ser abordados por el Consejo Metropolitano (CM) con el apoyo técnico del Departamento de Desarrollo Metropolitano (DDM), está la formulación de una política de transporte en la AMM, de carácter intermodal y que asegure el funcionamiento de un verdadero sistema de transporte.

Entre los puntos mas significativos del proceso de adopción de una política como la mencionada, se encuentran los siguientes:

- En una primera etapa para abordar dicha tarea, el Ejecutivo del GORE del Biobío, por iniciativa propia o por solicitud del CM instruirá al Departamento de Desarrollo Metropolitano para la elaboración de un documento de diagnóstico que recoja las

propuestas de este último. Asimismo, el DDM y los SEREMI de Transporte, Vivienda, Obras Públicas y Planificación y el Director Regional de CONAMA, constituirán una secretaría operativa *ad hoc*, en el seno del CM, para la elaboración de la política, cuyo liderazgo técnico debe recaer en el sector transporte.

- La secretaría operativa mencionada en el párrafo precedente tendrá como labor tomar las ideas principales del diagnóstico y proponer una discusión en el seno del CM, destinada a definir la imagen objetivo a la que debe responder la política de transporte. En una instancia posterior, el DDM presentará esta versión preliminar de la Política de Transporte Metropolitano para que, a indicación del CM, el CORE la sancione.
- La ventaja de establecer esta secretaría operativa en el seno del CM radica en el hecho que, tal como queda demostrado en la experiencia penquista, se reducen los nudos críticos y los puntos de fricción entre los actores públicos claves, produciéndose una efectiva vinculación intersectorial y una revalorización de los instrumentos sectoriales existentes. En la práctica, en el Biobío ya se encuentra en marcha una mesa de concertación abocada a los problemas metropolitanos, cuya constitución es de naturaleza similar a la que se propone en este estudio para el CM. Sin embargo, el caso del Biobío es particular, dado que los avances mostrados en esta región se derivan probablemente de cierto liderazgo que han asumido el Intendente y los SEREMI claves en algunos problemas de escala metropolitana.
- El CM tendría una función importante en la definición de las acciones concretas que habría que impulsar en el marco de la política definida previamente. En este sentido, es en el CM donde tendrían lugar las discusiones sobre las definiciones estratégicas respecto de las acciones específicas a impulsar para asegurar la consecución de los objetivos de la política, a través de programas o proyectos de inversión.

Como se ha mencionado en este informe, en un escenario con servicios públicos regionales les correspondería a estos ejecutar estas acciones específicas, cumpliendo con las disposiciones del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). En caso de no existir los servicios públicos regionales, los responsables de la ejecución de las acciones mencionadas serán los sectores.

Entre los posibles nudos críticos se pueden identificar los siguientes:

- La imposibilidad de establecer una plataforma común entre los distintos alcaldes de la AAM.
- Las diferentes visiones existentes acerca del problema metropolitano en los distintos sectores del aparato desconcentrado del Estado que harán parte del CM.

- La incompatibilidad de las propuestas que emanen del CM respecto de aquellas propiamente regionales y de las sectoriales nacionales.
- Los intereses privados en juego.

La experiencia alcanzada por la región del Biobío, sumada a la voluntad expresada por los actores claves en la problemática metropolitana, constituye una base para establecer como unidad piloto a la AAM de Concepción, lo que permitiría construir, respetando el principio de la gradualidad, una institucionalidad responsable de la administración de las áreas metropolitanas en Chile.

Dada la naturaleza de los nudos críticos identificados, los que dicen relación sobre todo con aspectos ligados a la voluntad política y a visiones sectoriales preexistentes, creemos que la propia existencia del consejo como tribuna de discusión debería permitir el desarrollo de una plataforma de acuerdos básicos que reduciría o relativizaría los nudos críticos señalados. La no participación de algún actor en esta instancia de trabajo significaría que ese actor desaprovecha la posibilidad de incorporar su propia visión en la plataforma de acuerdos.

Es probable que al compartir la información y las visiones que cada uno de los actores participantes tiene, se produzcan las sinergias necesarias para hacer avanzar la formulación de una política como la señalada, sobre la base de las perspectivas transversales que se construyan en el CM. En este sentido, la constitución profesional del DDM puede contribuir a la generación de estas visiones transversales, en la medida que su equipo técnico profesional este formado por distintas disciplinas.

10.2. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO METROPOLITANO

En cuanto a la localización de infraestructuras y equipamiento metropolitano, en el caso de Valparaíso, es importante tener en consideración las externalidades que ellas generan, las que se traducen en inequidades territoriales, problemas y conflictos ambientales, o problemas de eficiencia económica, por tratarse en muchos casos de instalaciones impopulares (cárceles, cementerios, hospitales, terminales de transporte, conjuntos de vivienda social, entre otros). El desafío para el CM es entonces, asegurar una gestión metropolitana equitativa, que vaya más allá de lo local y que evite la prevalencia de un sector o de una visión particular por sobre los intereses del conjunto metropolitano.

Entre los puntos más significativos a tener en consideración frente a un proyecto de infraestructura y equipamiento metropolitano, de la naturaleza señalada en el párrafo precedente, se encuentran los siguientes:

- El ministerio sectorial respectivo, y en un escenario sin servicios públicos regionales, presenta una iniciativa de instalación de una determinada

infraestructura para financiamiento del FDM. El CM tendrá la posibilidad de pronunciarse sobre la localización propuesta por el proyecto.

- Para el caso de las iniciativas que cuentan con financiamiento sectorial propio, la materialización del proyecto estará sujeta a un pronunciamiento del CM respecto de su localización.
- Para efecto de los puntos anteriores, el Ejecutivo del GORE instruirá al Departamento de Desarrollo Metropolitano para contribuir a la evaluación de la localización propuesta por el responsable del proyecto en cuestión.
- Al igual que en el caso de transporte y tránsito público analizado en el punto anterior, el DDM y los SEREMI de Transporte, Vivienda, Obras Públicas y Planificación y el Director Regional de CONAMA, se constituirán en secretaría operativa para la evaluación de las alternativas de localización.
- A partir de los informes técnicos respectivos, se evaluarán esas alternativas de localización en el seno del CM, de manera de recoger los intereses locales y sectoriales allí presentes.
- En un escenario con servicios públicos regionales les correspondería a estos ejecutar estas acciones específicas, cumpliendo con las disposiciones del SNI. En caso de no existir los servicios públicos regionales, los responsables de la ejecución de las acciones mencionadas serán los sectores.

Entre las ventajas de establecer la secretaría operativa en el seno del CM, con apoyo administrativo del DDM, se encuentran las siguientes:

- Se reducen los nudos críticos existentes hoy día y se facilita una mayor vinculación intersectorial.
- Es en el seno del CM donde tendrían lugar las definiciones estratégicas respecto de las acciones específicas de localización de la infraestructura de carácter metropolitano.

Entre los nudos críticos para la gestión de la infraestructura metropolitana se encuentran los siguientes:

- La imposibilidad de cambiar la escala de análisis de los problemas, adecuando dicha escala a un perímetro que puede ser variable en el tiempo.
- La existencia de distintas visiones sectoriales respecto de las proyecciones de crecimiento de la metrópolis.
- La no concreción del FDM para materializar las opciones que se identifiquen en el CM.

En la medida que los actores involucrados en el CM empiecen a descubrir los beneficios derivados de la existencia del mismo, esto es, la posibilidad de participar en la construcción de una visión común, de incorporar en ella los intereses propios del sector o la comuna y adicionalmente, aumentar la legitimidad política de sus acciones, se reducirán los nudos críticos señalados.

10.3. TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS

Entre los proyectos mas impopulares, sin duda alguna, están aquellos asociados a la disposición final de residuos. Estos proyectos necesarios y deseados a la escala metropolitana, al no presentar impactos positivos nítidos en el espacio de acogida, son proyectos localmente muy impopulares.

Es importante, frente a un proyecto de la naturaleza señalada en el párrafo precedente, tener en consideración lo siguiente:

- Durante el proceso de análisis de la Evaluación de Impacto Ambiental se debe considerar como ente consultivo al CM, específicamente en el análisis de localización y externalidades, lo que permitiría insertarlo en el marco de la localización de otras infraestructuras, equipamientos y servicios, de manera de establecer alguna forma de compensación y equilibrio territorial, en el seno de la AAM de manera de evitar que, como parece ser el caso en Santiago, las comunidades afectadas sean siempre las de menores ingresos.
- El rol del CM en este caso particular, sería el de buscar una distribución menos inequitativa de las externalidades de este tipo de proyectos.
- El CM representa una modificación de la escala territorial en la que se plantea la negociación, la que hasta ahora dificultaba los acuerdos negociados. En esencia, permite romper la relación entre impactos negativos locales y beneficios metropolitanos.
- Por iniciativa del CM, el Ejecutivo del GORE instruirá al Departamento de Desarrollo Metropolitano para la evaluación de la localización propuesta para el proyecto en cuestión.
- Al igual que en el caso de transporte y tránsito público e infraestructura metropolitana, analizados en los puntos anteriores, el DDM y los SEREMI de Transporte, Vivienda, Obras Públicas y Planificación y el Director Regional de CONAMA, se constituirán en secretaría operativa para la evaluación de las alternativas de localización.
- A partir de los informes técnicos respectivos, se evaluarán otras alternativas de localización en el seno del CM, de manera de permitir una mejor articulación entre los intereses locales y sectoriales y los propiamente metropolitanos.

- En un escenario con servicios públicos regionales les correspondería a estos ejecutar estas acciones específicas, cumpliendo con las disposiciones del SNI y del SEIA.

Analizar la localización de vertederos a una escala metropolitana, esto es en el seno del CM -si las modificaciones propuestas en este estudio tienen lugar-, o en el GORE si la vía utilizada es la de entregarle a éste a través de una ley especial la gestión de los residuos, tiene las siguientes ventajas:

- Se reducen los actuales nudos críticos y se facilita una mayor vinculación intersectorial.
- Las definiciones estratégicas respecto de las acciones específicas de localización de este tipo de proyectos se haría a la escala adecuada.
- El manejo en el seno del CM permitiría nuevas formas de negociación entre los "afectados" por el proyecto y el conjunto de beneficiados por este.

Entre los nudos críticos para la gestión del tratamiento y disposición final de residuos, se encuentran los siguientes:

- La dificultad de cambiar la escala de análisis del problema, adecuando dicha escala a un perímetro de gestión hoy día inexistente.
- La inexistencia de una oficina equivalente al SESMA (en las otras áreas metropolitanas).
- Los intereses privados en juego.
- Los intereses cruzados derivados por ejemplo de la existencia de empresas como EMERES y el compromiso de algunos municipios con dicha empresa.

Entre los factores que contribuirán a la solución de los nudos críticos señalados esta ventaja que representa el hecho que el Intendente sea a la vez el Ejecutivo del GORE y presida el CM y la COREMA, lo que ayudaría a hacer operativas las decisiones de carácter metropolitano.

La posibilidad de constituir, a futuro, una corporación mixta de desarrollo metropolitano facilitaría la articulación de recursos públicos y privados para la concreción de las acciones identificadas en el CM.

11. CONSIDERACIONES FINALES

En el momento actual, caracterizado por una economía cada vez más abierta y globalizada, las grandes metrópolis juegan un papel cada vez más preponderante en la conformación y funcionamiento de los sistemas urbanos y en la consolidación de los espacios nacionales. Más allá de los modelos tradicionales de planificación territorial, basados en la zonificación física y funcional, se hace necesario contar con instrumentos de gestión flexibles que incorporen la diversidad metropolitana existente en el país y los desafíos propios que impone la mundialización de los procesos económicos.

En el ámbito internacional se constata un avance importante en el manejo del problema metropolitano y específicamente en el desarrollo de instrumentos de gestión en las principales áreas metropolitanas del mundo, las que se han dotado de las mas variadas formas de administración para hacer frente a sus desafíos. Se constata que las soluciones van desde un modelo flexible representado por distintas formas de asociativismo supramunicipal, hasta los denominados modelos convencionales representados por entidades que asumen directamente funciones de gobierno.

En este contexto, se hace urgente abordar la problemática metropolitana teniendo en consideración que, en el caso chileno, no existe una institucionalidad responsable de los problemas que suceden en la ciudad y especialmente en los espacios metropolitanos, lo que en práctica se traduce en variados y múltiples conflictos institucionales derivados de la superposición de competencias, vacíos legales y de la poca claridad de las responsabilidades de los distintos niveles de la administración.

No resulta sostenible la actual fragmentación administrativa, aunque se base en criterios asociados al ahorro en burocracia por la vía de la coordinación, argumentando que esta sería más eficiente en la gestión de los espacios metropolitanos, que la creación de un nuevo nivel de gobierno para estos fines. A juicio del equipo consultor, es más adecuado y más eficiente un sistema de administración metropolitana para ejes temáticos específicos, al interior de los gobiernos regionales respectivos, amparado en la institucionalidad vigente y en los procesos de descentralización en marcha.

Para estos efectos, en el presente estudio se definió el concepto de Áreas de Administración Metropolitana (AAM), sobre la base de tres criterios. En primer lugar, está el criterio físico, es decir la identificación de la mancha urbana continua. Segundo, se utilizó el criterio demográfico a partir del umbral de los 500.000 habitantes. Tercero, se aplicó el criterio administrativo, que permitió establecer el perímetro exterior del conjunto de comunas en el que se circunscribe la mancha urbana. Sobre la base de esta definición, se identificaron para el caso chileno tres AAM, a saber: Valparaíso, Concepción y Santiago.

Para la gestión de estas áreas se propone un modelo intermedio, constituido al interior del GORE, el que se sitúa entre el asociativismo municipal y los modelos convencionales

y que tiene la ventaja de considerar los procesos en marcha en el país en materia de descentralización y desconcentración y, que incorpora los avances parciales existentes en el país hasta la fecha.

El modelo propuesto, en la práctica, significa radicar en el GORE la capacidad de resolver un problema complejo como lo es el metropolitano. Esto implica una adecuación de la estructura del Estado en el ámbito competencial y financiero, que busca terminar con las soluciones de carácter voluntarista y provisorias para los conflictos de carácter metropolitano.

El modelo tiene entre sus propuestas principales, la creación de un Consejo Metropolitano concebido como espacio de representación del mundo municipal y que presenta, entre sus ventajas, la posibilidad de que los sectores dialoguen con los municipios involucrados.

El modelo incluye una propuesta de creación de un fondo específico, el FDM, el que se enmarca en las disposiciones vigentes en esta materia. En consecuencia, los proyectos de inversión, estudios y programas que se financien con los recursos públicos de dicho fondo, deberán contar con el informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, siguiendo los procedimientos establecidos en el Sistema Nacional de Inversiones.

Es importante tener en consideración que la experiencia chilena reciente demuestra un avance relativo en el caso de la Región del Biobío, basado sobre todo en los liderazgos políticos de las autoridades actuales, las que han establecido formas de gestión que permiten el manejo integrado del espacio metropolitano. Es indudable que dicha experiencia esta asociada al horizonte político de las mencionadas autoridades y es, por lo tanto, de duración limitada. Lo anterior significa que esta región tiene una ventaja comparativa importante respecto de los otros casos identificados lo que le permitiría, a juicio del equipo consultor, transformarse en una experiencia piloto para poner en marcha una institucionalidad como la propuesta en este estudio.

Esta propuesta incluye la gradualidad que a veces requieren estos procesos y además es coherente con la flexibilidad que pretende el modelo, debido a que son las propias regiones las que definirán las especificidades del modelo, partiendo por la definición de las AAM.

Tal vez el modelo planteado no se asemeje demasiado a los modelos institucionales que tradicionalmente adoptan las áreas metropolitanas en diversas latitudes, pero teniendo en cuenta lo recogido en los talleres realizados y la frágil realidad en Chile del asociativismo municipal, es claro que ofrece una serie de ventajas respecto del esquema institucional actual. Por de pronto, se crea al interior del Gobierno Regional un Consejo Metropolitano con atribuciones claras, definidas y acotadas, que permite fijar los límites de sus competencias, lo que constituye una notoria diferencia con el actual Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal que contempla la LOCGAR y que ha resultado

inoperante. El modelo es acotado ya que no entrega excesivas competencias, sino mas bien se limita a aquellos ejes competenciales que tienen una clara naturaleza metropolitana.

Además, el modelo planteado al otorgar carácter de vinculante a las decisiones que adopte el Consejo Metropolitano para los municipios que forman parte del área de administración metropolitana, otorga una cierta disciplina a la actuación de los municipios, agentes que suelen ser difíciles de coordinar. Esto también marca una ventaja con la situación actual.

El modelo propuesto, con la creación de un Departamento de Desarrollo Metropolitano en el seno de una nueva División de Ordenamiento Territorial, no sólo incorpora al Ejecutivo del GORE en el sistema de administración metropolitana, asegurando una vinculación directa con esa autoridad, permitiendo un flujo expedito de información y facilitando el proceso de toma de decisiones, sino que además refuerza a los Gobiernos Regionales, evitando la creación de un nuevo nivel de gobierno y respetando el proceso de descentralización que actualmente impulsa el país.

Es indudable que la propuesta contenida en este informe hace necesaria una gran voluntad para avanzar en este tema, dado que es evidente que algunas instituciones perderán atribuciones y en consecuencia deberán traspasar recursos. Esto implica una gran generosidad institucional, en aras de un bien superior como lo es la correcta gestión de las áreas metropolitanas.

Avanzar hoy en Chile en este tema es doblemente relevante si se tiene en cuenta la magnitud de los problemas metropolitanos existentes y además, el hecho que según los datos preliminares del censo de población 2002 la población urbana que se concentra en las áreas metropolitanas identificadas, mantiene y refuerza su peso relativo.

12. BIBLIOGRAFÍA

Capel, Horacio: La definición de lo urbano. Estudios Geográficos N°138 – 139, 1975, p. 265 – 261.

CIER y CIDU – IPU: *Seminario sobre el Desarrollo Metropolitano*. Chile, 1977, 108pp.

Geisse, Guillermo: *Áreas Metropolitanas y Desarrollo Nacional: Una Perspectiva de largo Plazo*. Santiago, Chile, CIDU, 1970, 17p.

Gestión de las áreas metropolitanas. Coloquio Técnico. En: Ciudad y Territorio. 65 – n° 4/ 1990 - 1991.

Gross, Patricio: *Análisis de los componentes de un modelo de gestión ambiental para el área metropolitana de Santiago*. Santiago, Chile, CIDU – IPU, 1980, 65 p.

Gross, Patricio: "Santiago de Chile: (1925 – 1991): Planificación Urbana y Modelos Políticos". En: Revista *EURE*, Vol. 17, N° 52 – 53, Octubre – Diciembre, 1991: p, 27 – 52.

Nel, Oriol: Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea. En: Ciudad y Territorio. III (106) 1995.

Proyecto de Investigación Macrozona Central. Convenio CIDU – ODEPLAN: "Síntesis Estudio Región Central de Chile: Perspectivas de Desarrollo". Santiago, Chile, CIDU – IPU, 1972, 14p.

Pumarino, Gabriel: *Un modelo de planificación metropolitana*. Santiago, Chile, CIDU, 1973, 25 p.

Sorribes, Josep: Las áreas metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada. <<http://www.cmh.cientifif/analisis.html>>

Kingsley, Davis: *The World's Metropolitan Areas*. Traducido como: *Las Áreas Metropolitanas del Mundo*, Mexico, Celsa, 1961, 140 p.

Subsecretaría de Gobierno y Administración Regional, SUBDERE, *Guía de Gobiernos Regionales*, Santiago, Chile, Ministerio del Interior, 1995, 96 p.

Ley Orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Ley N° 19.175. Diario Oficial de la República de Chile, Sábado 20 de marzo de 1993.

Aylwin, Arturo: Interrogantes y planteamientos sobre un gobierno metropolitano para Santiago de Chile. En: Revista *EURE*, Vol. 17, N° 52 – 53, Octubre – Diciembre, 1991, p. 143 – 156.

Ley 11.860 del 14 de septiembre de 1955, sobre Organización y Atribuciones Municipales. Ver: Recopilación de Leyes. Tomo XLIII, 1954 – 1955, p. 352 – 352.