

---

## Medio ambiente y desarrollo

# Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas

Alfredo Rodríguez  
Enrique Oviedo



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y  
Asentamientos Humanos

antiago de Chile, mayo de 2001

Este documento fue preparado por los señores Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo, consultores de la División de Medio Ambiente y Asentamiento Humanos, en el marco del proyecto “Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, el que cuenta con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia. Este proyecto hace parte de un conjunto de actividades sobre gestión urbana cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para resolver los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1534-P

ISBN: 92-1-321840-0

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.79

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
1. Definiciones de áreas metropolitanas .....	8
2. El gobierno de las áreas metropolitanas en el tiempo .....	10
<b>II. Modelos de gobierno en áreas metropolitanas</b> .....	13
1. Tipología de gobiernos metropolitanos .....	13
2. El modelo supramunicipal .....	15
3. El modelo intermunicipal.....	18
<b>III. Áreas metropolitanas en América Latina</b> .....	21
1. Área metropolitana de Buenos Aires .....	22
2. Lima metropolitana .....	25
3. Distrito metropolitano de Quito .....	28
4. Santiago .....	30
<b>IV. Los dos modelos en el contexto chileno</b> .....	35
1. ¿Modelo supramunicipal o intermunicipal?.....	36
2. Los pasos iniciales .....	39
3. Advertencia final .....	41
<b>Bibliografía</b> .....	43
<b>Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados</b> ...	45

## Índice de cuadros

Cuadro 1.	Diferentes patrones de gobierno de áreas metropolitanas .....	14
Cuadro 2.	Modelos de gobierno de áreas metropolitanas (Resumen) .....	20
Cuadro 3.	Modificaciones según modelos .....	39

---

## Resumen

---

A comienzos de siglo las ciudades y principalmente las áreas metropolitanas se han constituido en unidades complejas de funcionamiento y gestión. Esto ha significado revisar –de manera permanente– las formas y opciones que signifiquen dotar de mejores capacidades a las instancias encargadas de gestionar estas áreas, en el marco de procesos de desarrollo que no pueden desprenderse de la necesidad de contar con una mejor funcionalidad y calidad de vida.

Es en esta perspectiva que se presenta un análisis y propuesta en torno a los diferentes modelos de gobierno de áreas metropolitanas. El énfasis ha sido relevar las formas de abordar el siempre complejo problema de la coordinación de acciones e inversiones en el contexto de marcos normativos y legales que promueven la descentralización, la participación ampliada, el aumento de las libertades ciudadanas y la equidad social.

Como aporte al debate y como parte de los procesos de reforma urbana en marcha en los países de la región se postulan modelos alternativos de carácter supramunicipal o intermunicipal en sus dimensiones operativas y políticas. Común a ellos es la necesidad de articular consensos estratégicos y pactos sociales sobre prioridades y objetivos.

Las áreas metropolitanas en los países de la región son y hacen parte de las “plataformas” infraestructurales y de equipamiento para los propósitos del desarrollo globalizado. Los modelos de gestión para el aumento de la funcionalidad y las economías urbanas en un escenario en donde se consolidan externalidades negativas de todo tipo exigen una renovación de enfoques y de acción.

## I. Introducción

---

Muchas veces se habla de “áreas metropolitanas” para referirse a las grandes ciudades, las metrópolis. Pero, puesto que hablamos desde el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión.

El origen de las áreas metropolitanas está en el hecho de que la ciudad original, cualquiera haya sido su tamaño y sus límites históricos.

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales, municipios, como simple producto de la expansión de la mancha urbana; se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana.<sup>1</sup> Y es este ámbito fragmentado lo que lleva a pensar en alguna instancia de gobierno supra – o intermunicipal, que coordine el conglomerado urbano.

---

<sup>1</sup> Para una revisión del concepto en la escena urbana de Estados Unidos, ver G. Ross Stephens & Nelson Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance. Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future* (New York: Oxford University Press, 2000).

Sin embargo, esa respuesta, que parece obvia, no es tan simple. La creación de una instancia de gobierno supra – o intermunicipal para un área metropolitana es compleja y conflictiva (Stephens & Wikstrom) 2000, Lefèvre 1999, Magnusson 1996, UN, 1995), y lo es en dos sentidos. En primer lugar, porque implica generar una nueva instancia de gobierno –y, por tanto, de poder– entre el ámbito local y el ámbito central. No se trata meramente de hacer un plan intercomunal, tampoco una simple coordinación de actividades destinada a orientar el desarrollo de esa zona intermedia con mayor eficiencia en la provisión de servicios y bienes urbanos. En esta reestructuración institucional, no es de menor importancia subrayar que estamos hablando de una reestructuración del poder en el país (Lefèvre, 1999).<sup>2</sup> En segundo lugar, es compleja porque tal alternativa –una visión comprensiva de la ciudad metropolitana– no forma parte del sentido común ni de las autoridades, ni de las instituciones públicas y privadas, ni del ciudadano común (UN, 1995: 63).<sup>3</sup> La racionalidad predominante reconoce los problemas por sectores (vivienda, agua, electricidad, caminos), o en el ámbito del barrio o la comuna, pero no efectivamente en una dimensión territorial extensa o variable.

¿Por qué una autoridad comunal o sectorial va a querer transferir parte de su poder a una nueva autoridad que concentra el poder? ¿Cómo un habitante de una ciudad extensa y en general segregada puede dejar de pensar segmentadamente el espacio urbano? ¿Cómo un habitante que vive en un sector de la ciudad puede pensar la ciudad en su extensión? Así entendido el problema, no es únicamente de orden técnico o administrativo, sino sociológico y político. Demanda no sólo el uso de incentivos y/o desincentivos que orienten las conductas públicas y privadas, sino conocer cómo se construyen instancias de poder. Sólo así se puede lograr que se consolide la unión de las voluntades políticas en una nueva instancia de gobierno territorial.

Puesto el problema en estos términos, para intentar una respuesta escogimos revisar primero la literatura sobre experiencias de áreas metropolitanas, con el propósito de identificar modelos de gobierno y gestión de dichas áreas. Luego, a la luz de estos posibles modelos, describir los casos de cinco de cuatro aglomeraciones urbanas de América Latina –Buenos Aires, Lima, Quito y Santiago–, para finalmente llegar a algunas conclusiones que nos permitan acercarnos al propósito de este trabajo, que es responder a una pregunta pragmática y política: ¿Cómo se gobierna un área metropolitana?

## 1. Definiciones de áreas metropolitanas

Una primera dificultad que encontramos es la vaguedad o la amplitud de contenidos del término “área metropolitana”, que –como mencionábamos– a menudo se utiliza para referirse a las aglomeraciones de las grandes ciudades. En el lenguaje corriente, las metrópolis tienden a cubrir un universo muy amplio: “en el caso de algunas ciudades, se confunde el concepto de metrópolis como una unidad administrativa y de gobierno, con el del área construida de la aglomeración o con el total de la región metropolitana” (UN, 1995: 16). A pesar de que las metrópolis son un fenómeno universal –las encontramos en los diversos continentes– no admiten un tratamiento uniforme; “el peso de la historia, las tradiciones culturales y las formas de organización social y política” en cada una de ellas son diferentes. (Borja, J., 1999).

El término “área metropolitana” surgió cuando el término *ciudad* dejó de ser equivalente a *urbano* y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las *áreas urbanizadas* en torno de la

<sup>2</sup> Como ha quedado demostrado recientemente –mayo 2000– en la ciudad de Londres (Greater London Authority, GLA), con la elección de su primer alcalde, en la cual el candidato del Primer Ministro (gestor de la reposición del GLA) fue derrotado.

<sup>3</sup> Aunque en general llevar a cabo proyectos entre dos o más municipios resulta ventajoso para todas las comunas involucradas, nadie está dispuesto a hacer el esfuerzo inicial. Es un típico caso de “suma cero”, donde nadie gana, peor aún, todos pierden, y sin embargo nada se modifica. A modo de ejemplo, citamos el caso de la necesidad de la ciudad de Santiago de contar con un sitio para la disposición final de basura. Todas las comunas lo requieren, pero nadie toma la iniciativa, porque su solución comuna a comuna es técnicamente inviable, o por lo menos muy difícil, y porque intentar solucionar el problema representa un costo político.

ciudad central. Según Ross & Wikstrom (p. 15), el término “metrópolis” originalmente significaba “ciudad madre” o “principal centro de gravedad”. El concepto de metrópolis “fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad autocontenida y con una estructura fija” (Magnusson, 1997: 123).

Los criterios con los cuales se analizan las ciudades para definir las como áreas metropolitanas no han sido siempre los mismos. En los años 50 prevaleció, por lo menos en la tradición estadounidense, la definición de las áreas metropolitanas por medio de la identificación del número de habitantes. Se trataba de uno o más municipios contiguos, con por lo menos una ciudad de 50 mil habitantes. Se incluían todos los municipios que cumplían ciertos requisitos básicos de integración económica, social, con la ciudad central. Posteriormente, en los años 60, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto, manteniendo los criterios poblacionales y los de proximidad física. Se incluyó, entonces, un criterio que medía el carácter metropolitano de los municipios que integraban el área, estableciendo criterios demográficos tales como la existencia de un 75% de población activa no agrícola y una densidad de 50 habitantes por km<sup>2</sup>. Además, se consideró un criterio de integración, a través del cual se fijaba que al menos 15% de los trabajadores que residían en los municipios debían trabajar en la ciudad central.

En la tradición europea, la definición de área metropolitana es menos clara, porque existe una gran diversidad de delimitaciones administrativas y porque, para efectos estadísticos, el área metropolitana no es reconocida. Sin embargo, podría decirse que en Europa prevalece una visión económica. Por ejemplo, en la tradición inglesa se reconoce como criterio los mercados locales de trabajo, es decir, zonas donde los viajes cotidianos por trabajo son frecuentes e intensos. Cuando un municipio emplea a las tres cuartas partes de todos los residentes ocupados y, simultáneamente, en los locales de trabajo ubicados en el municipio tres cuartas partes son trabajadores del mismo municipio, se considera a éste como autosuficiente y cerrado. De no suceder esto, los municipios están abiertos y, por lo tanto, deben integrarse a otros municipios, hasta que lleguen a ser autosuficientes. (Sorribes, 1999).

El criterio poblacional también está presente en la tradición europea. Recientemente, en 1988, en el marco de la Comunidad Europea, la Comisión Europea encargó un estudio para aportar al reconocimiento oficial de las Funciones Regionales Urbanas (las llamadas FUR). El estudio fijó dos tipos de FUR. La primera categoría estaba constituida por aquellos asentamientos con una población de más de 330 mil habitantes, de los cuales al menos de 200 mil residían en la ciudad central; que disponía de más de 20 mil puestos de trabajo y establecía un orden de *commuting* (viajes diarios al trabajo). En la segunda categoría, los criterios eran menos exigentes respecto de la población mínima de la ciudad. (Sorribes, 1999).

Concluyendo, es posible identificar en el tema de las áreas metropolitanas ciertas dimensiones e indicadores comunes a las definiciones. Sin embargo, aun cuando no existe un acuerdo respecto de cuáles de ellos discriminan para decir que determinado asentamiento humano es un área metropolitana y otro no, lo común en las definiciones en uso es que todavía se mantiene la noción de gravitación respecto a un principal centro de actividad.<sup>4</sup> Pero este aspecto es puesto en cuestión por una nueva realidad que comienza a surgir en diferentes partes del mundo, y que es la de conurbaciones de áreas metropolitanas en grandes regiones urbanas, con diferentes centros principales de actividades.

No obstante, aceptando todas las complejidades reales mencionadas, el problema del *gobierno* de las áreas metropolitanas es más complicado que el de su *definición* estadística o de planificación. No sólo se trata de áreas fragmentadas en diversos gobiernos locales, sino en muchos

<sup>4</sup> Cabe destacar que, además del tamaño, en Europa también se ha trabajado sobre otros criterios para definir las áreas metropolitanas, tales como umbrales de demanda de determinados servicios, circulación de diarios, llamadas telefónicas, intensidad de tráfico, entre otros.

casos fragmentadas por fronteras entre provincias o estados, e incluso entre países.<sup>5</sup> Y, por otra parte, son áreas que se expanden y cambian continuamente, con lo cual los límites o fronteras tienen poco sentido o duración, lo que lleva a la imagen de que las áreas metropolitanas son ingobernables.<sup>6</sup>

## 2. El gobierno de las áreas metropolitanas en el tiempo

Una primera afirmación que debemos hacer es que el fenómeno del gobierno de las áreas metropolitanas es reciente. Se trata de experiencias iniciadas en la década de los 60. Sin embargo, en sus 40 años de existencia, las prácticas de los gobiernos metropolitanos han sido muy variadas, tanto que el uso de su nombre genérico casi no tiene sentido. Durante años, segunda mitad de los 70 y primera de los 80, prácticamente desaparecieron los gobiernos de las áreas metropolitanas tras una evaluación negativa de sus cometidos, muy vinculada a razones políticas e ideológicas (Lefèvre, 1999). Otras áreas metropolitanas, con muchos problemas, lograron sobrevivir y, en muy pocos casos, consolidar su sistema de gobierno.

Siguiendo a Lefèvre (1999), las experiencias europeas y norteamericanas en el ámbito de los gobiernos de las áreas metropolitanas muestran al menos dos momentos históricos o dos generaciones. Una primera generación corresponde a las creadas en los años 60 a los 70, y la segunda, a las de los años 90. Estas dos generaciones difieren principalmente en cuanto a las formas como se generaron los gobiernos metropolitanos.

Entre las primeras, es decir, las que tienen organizaciones fundadas en las décadas de los 60 y 70, se encuentran Boston, San Diego, Portland, Montreal, Toronto, Helsinki, Francfort, Lyon, Lille y Barcelona; en tanto que entre las que presentan organizaciones recientes, de los años 90, se encuentran Bolonia, Turín, Marsella, Bilbao y Valencia. Cabe destacar y repetir, por lo tanto, que el fenómeno de gestión de las áreas metropolitanas es reciente: aparece en los 60, y cambia notablemente en los 90. Los cambios de los 90 corresponden ya sea a nuevas áreas metropolitanas (particularmente Bolonia y Londres), o a cambios organizativos profundos en aquellas que venían de los años 60 y 70 (Portland, Toronto, Lille o Lyon).

Entre las áreas metropolitanas de la primera generación, la experiencia nos remite a la existencia de *agencias públicas* encargadas de la planificación del territorio del Área Metropolitana (Boston, Barcelona), *modelos asociativos* de municipalidades que conforman un gobierno (San Diego, Portland, Montreal, Lille, Lyon), y modelos de *gobierno de ciudad* (Toronto, Helsinki). En estos casos, que analizamos más adelante, la concepción del gobierno del área metropolitana consistía en otorgar una estructura de gobierno a un área funcional predefinida (aglomeración urbana). El caso de Metro Toronto es un buen ejemplo de cómo un área metropolitana que en los 60 incluía al conjunto de la aglomeración urbana, en la actualidad es sólo una de las cinco áreas subregionales que comprenden el Gran Toronto. En muchos de los casos de la primera generación, la metropolización consistió en una imposición (autoritaria) que no tomó en cuenta los intereses de los distintos actores urbanos, ni tampoco la variable temporal, esto es, el crecimiento y la expansión territorial de las aglomeraciones. La mayoría de estas áreas metropolitanas así definidas dejó de funcionar a fines de los 70.

En las áreas metropolitanas establecidas en los 90 aparecen modalidades de organización mucho más flexibles que las anteriores. Destacan, por ejemplo, la agrupación de municipios en un gobierno metropolitano (los *circondarios* de Bolonia, Turín); el gobierno metropolitano en manos

<sup>5</sup> Algunos casos de áreas metropolitanas que cruzan fronteras nacionales son: entre Estados Unidos y Canadá, Detroit/Ann Arbor; Michigan/Windsor, Niagara Falls/St. Catharines; o entre Estados Unidos y México: El Paso/Ciudad Juárez, Laredo/Nuevo Laredo, San Diego/Tijuana (Ross & Wikstrom 2000: 17).

<sup>6</sup> “Esta falta de fronteras contradice los principios políticos de la soberanía, la cual demanda que las sociedades estén contenidas dentro de estados, y subsociedades dentro de provincias, distritos, ciudades u otra unidad con límites geográficos definidos. La metrópolis, por tanto, aparece como ingobernable, porque no está contenida dentro de límites definidos” (Magnusson 1996: 123).

de un Consejo de Alcaldes (no oficial) con reuniones periódicas (Marsella); o las asociaciones de municipios que conforman un gobierno metropolitano (Bilbao y Valencia). Aún más, recién en los últimos años de la década de los 90, con los casos de Londres y Bolonia, aparece la idea de un gobierno metropolitano que asume la complejidad y fragmentación de las ciudades; un gobierno que permite crear y distribuir con mayor eficiencia los bienes y servicios urbanos dentro de un área territorial funcional. Además, en la actualidad, gobierno metropolitano es sinónimo de fortalecimiento de la identidad territorial y competencia en el mercado, en el marco de un mundo cada vez más globalizado.

Casi sin excepción la experiencia internacional indica que la generación y reformas de las áreas metropolitanas han sido iniciadas e implementadas por el Estado a un nivel central. Todo indica –siempre según Lefèvre (1999)– que la creación de una nueva estructura política como el área metropolitana sólo puede ser concebida como real si posee: i) *autoridad*, basada en el poder legítimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas o indirectas, periódicas e informadas; ii) *autonomía* en la disposición de recursos financieros, en el sentido de que las decisiones relativas a la creación, inversión, uso de recursos puedan ser independientes de otro nivel de gobierno, sin que ello implique no estar sujeto a control; iii) *competencias* precisas sobre materias tales como la planificación estratégica del territorio, la gestión de las redes de servicios, la seguridad de los habitantes, y la cultura; y iv) *la responsabilidad legal ante la ciudadanía (accountability)*. Todas son condiciones necesarias que definen lo que es gobierno: una *autoridad* que gestiona un territorio, y la *gestión* de ese territorio, de la cual debe responder ante la ciudadanía.

Ciertamente son condiciones necesarias. Sin embargo, muy pocos gobiernos de áreas metropolitanas cumplen a cabalidad con todas ellas. Y, aunque todas las condiciones se den, ni aun así se asegura la permanencia de los gobiernos metropolitanos. Así lo demuestra el hecho del surgimiento y desaparición de gobiernos de áreas metropolitanas mencionado por Lefèvre, al que aludimos en párrafos anteriores.

## II. Modelos de gobierno en áreas metropolitanas

---

### 1. Tipología de gobiernos metropolitanos

La organización política y administrativa de las áreas metropolitanas es variada. Hay áreas metropolitanas que tienen algún tipo de gobierno, las hay que tienen algún nivel de coordinación en un ámbito superior del gobierno, y también existen las que no tienen ningún tipo de coordinación (Borja, 1999).

Para mostrar esta variedad de situaciones, hemos recurrido al informe *Metropolitan Governance*, de Naciones Unidas (1995), donde se presenta el siguiente Cuadro con información sobre formas de gobierno en 18 áreas metropolitanas alrededor del mundo.

De acuerdo a estos datos, podemos observar que en algunos casos las autoridades, alcaldes o gobernadores, son elegidos directamente; en otros, a través de consejos electos. “En Kuala Lumpur, el alcalde es designado por el rey. En Teherán, es designado por el Jefe de Gobierno y es un miembro del gabinete del gobierno central” (UN, 1995: 17).

**Cuadro 1**  
**DIFERENTES PATRONES DE GOBIERNO DE ÁREAS METROPOLITANAS**

Ciudad	Patrones de gobierno metropolitano				Organización del Estado	
	Centralizado	Descentralizado o Fragmentado	Consejo Metropolitano	Alcalde o Cuerpo Ejecutivo	Unitario	Federal
Katmandú	x			Alcalde designado		X
Kuala Lumpur	x			Alcalde designado	x	
Teherán	x			Alcalde designado	x	
La Paz	x		X	Alcalde electo indirectamente	x	
Bombay/ Hyderabad		x		Alcalde designado		X
México		x		Alcalde electo directamente		X
Quito		x		Alcalde electo directamente	x	
Conakry		x		Gobernador designado	x	
Bangkok		x		Gobernador electo directamente	x	
Buenos Aires		x	x	Alcalde electo directamente		X
Montevideo		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Quezón		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Seúl		x	x	Alcalde electo directamente	x	
Berlín		x	x	Alcalde electo por consejo		X
Marsella		x	x	Alcalde electo por consejo	x	
Varsovia		x	x	Alcalde electo por consejo	x	
Viena		x	x	Alcalde electo por consejo		X
Tokio		x	x	Gobernador electo directamente	x	

Fuente: UN, 1995; pp 178-179.

En este informe (UN, 1995: 17-18) se identifican cuatro tipos de estructura de gobierno:

- a) *Un sistema centralizado.* Los ejemplos son Kuala Lumpur y Teherán. Un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central.
- b) *Un sistema descentralizado con varios niveles* (Bangkok, Tokio, Varsonia, Seúl, Conakry). Una variante es el caso de un primer nivel de gobierno municipal que tiene a la ciudad como única entidad legal (Viena, Quito, Montevideo), o como el primer nivel.
- c) *Un sistema descentralizado y fragmentado, pero coordinado* (Marsella, Manila). Diferentes niveles de funciones de gobierno en las municipalidades del área metropolitana con un sistema cooperativo de autoridad.

- d) *Un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación* (México, Bombay/Hiderabad). En ciudad de México, las funciones de coordinación están fragmentadas entre el estado de México, el distrito federal y el Gobierno Federal.

De estos cuatro tipos nos interesa explorar los tipos b y c, que corresponden a las dos formas diferentes de organización de los gobiernos locales existentes en las áreas metropolitanas: coordinación supramunicipal o intermunicipal. Estas categorías corresponden a “principios y modalidades muy diferentes respecto al poder que se da a la autoridad metropolitana, sin que esto de ninguna manera sea determinante de los fracasos o limitaciones que se les puedan atribuir” (Lefèvre, 1999: 4). Es más, puede haber tránsito de una a otra modalidad, y también, como la experiencia lo demuestra, los gobiernos metropolitanos, sin importar de cuál modalidad sean, pueden desaparecer, esto es, dejar de ser gobierno.

A lo que nos lleva lo anterior es esto: los gobiernos metropolitanos no corresponden a modelos organizativos A o B estáticos, inamovibles en el tiempo, que se aplican sobre una determinada área urbana. Son realidades políticas cambiantes, que no tienen asegurada su viabilidad *per se*. La experiencia internacional sobre el tema nos permite afirmar que, en el tiempo, los gobiernos metropolitanos pueden sufrir al menos tres tipos de cambios:

- *En el ámbito de su jurisdicción*. Generalmente, debido al crecimiento extensivo de la ciudad, se amplía el territorio donde el gobierno de ciudad y sus agentes tienen facultades para actuar legalmente.
- *En el modelo de gestión metropolitano*, ya que se observa el paso desde modelos intermunicipales o descentralizados a supramunicipales o centralizados, y viceversa.
- *En el modelo de gobierno*, ya que de la misma manera en que las instancias de gobierno metropolitano nacen en un momento histórico, producto de un complejo proceso político social, también pueden morir, o mueren. Por ejemplo, en Londres hubo un gobierno metropolitano hasta 1986, el cual desapareció como instancia de gobierno durante el mandato de Margaret Thatcher. Después de catorce años, en el 2000, con Tony Blair, vuelve a haber un alcalde de Londres.

## 2. El modelo supramunicipal

El modelo supramunicipal es el que da el nombre a lo que genéricamente se entiende por gobierno metropolitano. Se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal, dependiendo de los casos, y distinta de ellos. En este modelo, las autoridades –alcalde y consejo– son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley, sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores. Por tanto, es el modelo puro, porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional.

De los gobiernos examinados para este estudio, los que se encuentra más cercano a este tipo puro han sido los de las áreas metropolitanas de Londres (*Greater London Council* y *Greater London Authority*) y de Toronto (*Metro Toronto*).

## **Greater London Council**<sup>7</sup>

Conocido como el modelo de los “*counties*”, la autoridad metropolitana, el Greater London Council, comenzó a operar en 1965, como resultado de la entrada en vigor de la Government Act de 1963. La experiencia inglesa, además de Londres, se extendió a otras cinco ciudades inglesas y duró en su primera etapa diez años.

El experimento inglés ha sido uno de los casos más puros del modelo metropolitano supramunicipal. En las seis más grandes áreas urbanas de Inglaterra, se constituyeron autoridades metropolitanas con representantes directamente elegidos, con sus propios sistemas de impuestos y con muchas competencias ambientales. Sin embargo, los territorios asignados fueron más pequeños que lo sugerido inicialmente, las competencias asignadas se enfrentaron con las de las autoridades de ámbitos menores y surgieron numerosos conflictos entre estos niveles en temas vinculados a planificación, transporte público, etc. El Greater London Council fue abolido por la nueva Local Government Act, en 1985. A partir de entonces, el poder local en el Londres metropolitano quedó fragmentado y ha estado representado por los *borough* (villas).

Diez años más tarde, la idea de los gobiernos metropolitanos volvió a renacer en Gran Bretaña en otro contexto y con diferentes características. Así, la experiencia del *Greater London Authority* surgió en 1999 como una bandera política del Partido Laborista. Su propuesta fue la creación de una nueva autoridad para el Londres metropolitano, conformada por un Alcalde y una Asamblea, electos directamente y dotados con amplios poderes. Esta nueva autoridad entraría en funciones a partir de julio del 2001, ejerciendo sobre el territorio configurado por las 32 villas y la Corporación de Londres. Aunque el territorio de referencia es el mismo que gobernaba el Greater London Council antes de su abolición, la organización de la nueva autoridad metropolitana es diferente en sus niveles estructural y operacional. Tendría una fuerte estructura de gobierno para enfrentar los problemas de la ciudad –planificación estratégica, transporte, medio ambiente y desarrollo económico–, “para dar a la capital una ‘voz’ en el país y en el extranjero”.

A diferencia del pasado, la ciudadanía ha sido invitada a participar con sus comentarios y observaciones a esta propuesta, lo mismo que todos los actores económicos, sociales, políticos, de negocios y culturales de la sociedad de Londres. Después del debate, el gobierno modificó sus propuestas, las cuales fueron aprobadas por un referéndum en mayo de 1998. La nueva institución comenzó a funcionar a principios del 2000, con el alcalde Ken Livingstone, quien fuera el alcalde de Londres (Greater London Council) hasta 1986. El Greater London Authority nace con un presupuesto de 6 mil millones de dólares, y una planta de 400 mil empleados, 20 mil menos de los que llegó a tener el gobierno de Londres de fines de los 80.

El resurgimiento del Greater London Authority ha tenido tal fuerza, que la experiencia se está extendiendo a otras ciudades de Gran Bretaña.

## **Metro Toronto**<sup>8</sup>

La experiencia de Toronto tiene cuatro décadas. Estos años han hecho patente la complejidad de la vida de un área metropolitana: con posterioridad a su proceso de fundación, el área metropolitana de Toronto ha experimentado muchos cambios relacionados a aspectos técnicos, administrativos y políticos.

La municipalidad de Toronto Metropolitano (Metro Toronto) fue creada por el Gobierno Provincial de Ontario en 1953, con el objetivo de hacerse cargo de los problemas de deficiencia de los servicios sociales y de la falta de coordinación en el proceso de extensión física y territorial de la ciudad. La decisión que se tomó en ese entonces fue no forzar la anexión de los suburbios, por lo

<sup>7</sup> Lefèvre (1999), Muñoz (1998).

<sup>8</sup> Bourne (1999), Houston & Marcondes (1999).

que finalmente se crearon dos niveles de gobierno combinados: la ciudad (*city*) y 12 municipalidades suburbanas, que luego se reducirían a 6.

Metro Toronto fue gobernado por un Consejo electo, constituido por miembros de los seis gobiernos locales, sobre la base de su población, y cuyo presidente era elegido entre los consejeros. Tenía poderes regionales de planificación y responsabilidades sobre los que se consideraban “temas regionales”, mientras que cada una de las seis ciudades mantenía responsabilidades “locales”, como aprobación de planes de sitios y de construcción, y zonificación local. La definición de qué poderes y responsabilidades se designaban como locales o regionales se basaba en una cierta lógica, pero al final eran el resultado de un proceso político. Con el tiempo, las municipalidades de Toronto se encargaron de los servicios locales y los temas de propiedad, y el gobierno del área metropolitana asumió los servicios de agua, planificación estratégica, tránsito público, infraestructura y tasas de impuesto, estableciendo un fuerte vínculo de coordinación y respetando la autonomía local.

Metro Toronto fue esencialmente construido en los comienzos de los 70. Contaba con 2.3 millones de habitantes y presentaba un crecimiento extensivo, con suburbios que incluso se extendían fuera del área funcional de la metrópolis. Sin embargo, los bordes de la metrópolis no fueron modificados para extender el área funcional de gobierno. A mediados de los años 70, el Gobierno Provincial de Ontario decidió, por razones esencialmente políticas, no extender el límite, sino crear nuevos gobiernos regionales en los suburbios de los alrededores de Metro Toronto (York, Durham, Halton, y Peel).

A mediados de los 80, era obvio que el sistema de gobierno local de la *Greater Toronto Area* (GTA) requería de cambios. Desde entonces se han producido diversos informes y estudios destinados a recomendar un modelo de gobierno local para todo la GTA; como, por ejemplo, el Informe del Equipo de Trabajo de la GTA, efectuado en enero 1996. Dicho informe fue producido por un Equipo de Trabajo comisionada por el Gobierno Provincial, el cual reconoció que la economía de la GTA está integrada y que la economía suburbana y la economía del centro son interdependientes. Las conclusiones claves del Informe fueron: la creación de un Consejo del Área del Gran Toronto, la creación de una agencia de desarrollo económico a escala regional, un nuevo régimen de impuesto a la propiedad, y un cambio de las atribuciones de los niveles de gobierno municipal, regional, provincial.

El cambio más reciente de Metro Toronto se produjo en 1997. En ese año, el Gobierno Provincial tomó la decisión de terminar con los dos niveles de gobierno, lo que implicó la supresión de los seis municipios de Metro Toronto, quedando sólo el gobierno metropolitano en esa área.

La transformación generada trajo, como era de esperar, muchos problemas. La unión de estos gobiernos locales fue un proceso muy controvertido. Fue efectuada en contra de los deseos de todos los consejos locales, como también contra los resultados de un referéndum, en el cual casi un 70% de los votantes rechazó la unión.

El caso fue llevado a la justicia por un movimiento de ciudadanos por la democracia local. Finalmente, los alegatos de los ciudadanos no tuvieron buen destino. Perdieron, con lo cual hoy el área territorial de Metro Toronto no presenta divisiones internas de gobiernos locales.

Finalmente, el 1° de enero de 1998 se creó la Ciudad de Toronto, tal como existe hoy. La Región Metropolitana de Toronto está compuesta de la Ciudad de Toronto y cuatro subregiones metropolitanas: Halton, Peel, York y Durham.

### **3. El modelo intermunicipal**

El modelo intermunicipal corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Rara vez tiene autonomía financiera; su

financiamiento proviene de sus municipios miembros, o de subsidios de niveles superiores de gobierno. Las materias sobre las cuales tiene competencias se definen a partir de acuerdos entre los distintos municipios. Es decir, corresponden a cesiones de poder entre los municipios en los ámbitos y tiempos definidos por los mismos.

### **Las comunidades urbanas francesas**<sup>9</sup>

Las áreas metropolitanas francesas, denominadas “*comunidades urbanas*”, son representativas de gobiernos intermunicipales. Los casos de Lille y Lyon, que tuvieron su origen en las décadas de los 60 y 70, son ejemplos de esta forma de organización metropolitana, con estructuras de representación indirectas, sistema de impuestos y poderes dispersos. Estos gobiernos no son autónomos de sus miembros, las municipalidades, y representan sólo una parte de las áreas metropolitanas.

Las comunidades urbanas francesas tienen competencias sobre diversos temas, tales como el desarrollo económico, la vivienda, las políticas urbanas, el transporte. Además, cuentan con recursos autónomos que provienen de sus propios sistemas de recaudación. La organización de la comunidad urbana está compuesta por un Consejo de la comunidad, con representantes, en el caso de Lille, de los 87 municipios asociados; y en el de Lyon, de los 55 municipios correspondientes. En el caso de Lille, hay una Agencia de la comunidad urbana, que es el órgano ejecutivo, con un presidente y 39 vicepresidentes; hay, además, comisiones consultivas y servicios públicos específicos (transporte, medio ambiente, tráfico, incendios).

En ambos casos, los territorios de las aglomeraciones urbanas de las cuales forman parte estas comunidades urbanas han sobrepasado los límites de éstas, con lo cual la situación inicial que les dio origen ahora se repite. Los territorios que administran, decididos en los 60, sólo representan una parte de la actual aglomeración urbana o área metropolitana.

### **Los “*comprensori*” italianos**<sup>10</sup>

Un segundo ejemplo del modelo intramunicipal fue el italiano de los “*comprensori*”. Esta experiencia se realizó en el norte de Italia en los años 70. Los *comprensori* eran estructuras subregionales desconcentradas cuyas competencias y áreas dependían de leyes regionales. Los casos más significativos fueron los relacionados con las áreas metropolitanas en Bolonia, Turín y Milán. Eran asociaciones de municipios bajo el control legal de las regiones. Estas experiencias regionales fueron fuertemente rechazadas por los partidos políticos y por los gobiernos locales, y tampoco recibieron apoyo legislativo a nivel nacional, por lo que fueron abandonadas a mediados de los años 80.

Los dos casos anteriores, como modelos de gobiernos intermunicipales, señalan dos factores claves en la constitución de gobiernos metropolitanos: el problema de la legitimidad y el problema de la forma como se constituyen. Los gobiernos locales existentes siempre miran con suspicacia la aparición de nuevas estructuras políticas fuertes en o sobre sus territorios; los distintos grupos de intereses también desconfían, porque a su vez tienen una organización territorial que sienten amenazada; y los partidos políticos –la lección de Italia– tienen su legitimidad en relaciones clientelistas fuertemente asociadas con una estructura territorial tradicional, que también se ve amenazada. Por tanto, si todos estos actores no se integran o participan desde el inicio en la constitución de la nueva institucionalidad territorial, las posibilidades de éxito son muy escasas.

### **La “*città metropolitana*”**<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Lefèvre (1999).

<sup>10</sup> Lefèvre (1999).

<sup>11</sup> Lefèvre (1999), Muñoz (1999).

Dentro de la experiencia italiana actual destaca, sin lugar a duda, la del área metropolitana de Bolonia (1994).

El gobierno de Bolonia consiste en un acuerdo, voluntario y flexible, de 48 municipalidades y la Provincia de Bolonia. Es flexible, por cuanto no existe obligación para ningún municipio de incorporarse, mantenerse o no salir del gobierno de la ciudad. Las municipalidades pertenecen al gobierno todo el tiempo que quieren y en los temas que quieren. Algunos municipios pueden compartir su preocupación por los temas de la basura, mientras otros o los mismos se pueden coordinar para solucionar los problemas viales de sus territorios. Así sucede con todos los temas de ciudad.

La estructura política del gobierno de Bolonia es simple: existe una Conferencia Metropolitana de Alcaldes, presidida por el Presidente de la Provincia de Bolonia. Adicionalmente, en los ámbitos administrativos y técnicos el gobierno metropolitano de Bolonia posee una estructura administrativa pequeña (secretariado) y una estructura técnica económica que trabaja sobre temas territoriales, administrativo-financieros, de salud-social.

El gobierno de Bolonia no tiene facultades para decidir sobre determinadas materias. Se trata de un Forum. Los comités técnicos trabajan en proyectos particulares y unen a otros en la iniciativa. Éstos también cuentan con observatorios, donde hacen un seguimiento y evaluación de los problemas y soluciones del área metropolitana.

**Cuadro 2**  
**MODELOS DE GOBIERNO DE ÁREAS METROPOLITANAS (RESUMEN)**

CARACTERÍSTICAS	MODELOS			
	SUPRAMUNICIPAL		INTERMUNICIPAL	
	Dependiente del Gobierno Central	Autónomo	Autónomo vinculado con Gobierno Central	Autónomo fragmentado
<b>Vínculo con otros ámbitos de poder</b>	Es parte del Gobierno regional o provincial.  Municipios locales subordinados.	Poder intermedio entre gobierno central, provincial o regional y los municipios.	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.
<b>Legitimidad política</b>	Designación o elección de autoridad regional.  Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
<b>Recursos financieros</b>	Recursos del gobierno central.	Autonomía financiera.	Dependencia financiera de los municipios o del nivel de gobierno central.	
<b>Competencias</b>		Competencias diferentes y precisas.	Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	

**Fuente:** Elaboración propia

### **III. Áreas metropolitanas en América Latina**

---

Las grandes ciudades en América Latina, al igual que las europeas o de América del Norte, conforman aglomeraciones metropolitanas que sobrepasan en mucho los límites políticos y administrativos de la ciudad central. Pero a diferencia de las segundas –salvo algún caso excepcional– no cuentan con gobiernos metropolitanos. Es una situación que queda claramente ejemplificada, con variaciones particulares en cada caso, por Buenos Aires y Santiago, Lima y Quito. Los casos polares son Santiago, con sólo algunas coordinaciones administrativas entre 34 municipios autónomos; y Quito, cuyo distrito metropolitano está constituido por ley, y que cuenta con una estructura político-administrativa metropolitana de elección popular. Buenos Aires y Lima son casos intermedios. En el primero de ellos, el área metropolitana está quebrada, al formar parte de dos gobiernos autónomos, y ello dentro de un régimen federal (el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires). Lima es tal vez el caso más interesante: existe una estructura político-administrativa de gobierno que comprende un conjunto de alcaldes municipales y, por sobre ellos, con atribuciones sobre el territorio del conjunto de municipios, un alcalde provincial. Pero nada es perfecto. En la aglomeración que en la práctica constituye el área metropolitana de Lima, la Constitución de 1993 definió dos provincias independientes: Lima, con 43 distritos municipales y un alcalde provincial; y Callao, con 6 distritos municipales y su propio alcalde provincial.

Estos casos, como veremos a continuación, ilustran lo complejo que es establecer algún tipo de gobierno de áreas metropolitanas, pues –como también señalábamos al inicio– cualquier instancia nueva incide en todas las estructuras de poder político. Cualquier intento de establecer un nuevo nivel de gobierno, supone pérdidas de poder para todas aquellas instancias que deberán entregarle parte de sus atribuciones y recursos. A la luz de esto, la irracionalidad de la falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno, las trabas a establecer entidades metropolitanas, muestran su propia racionalidad, que es la del poder. Y así también muestra que el rediseño de los gobiernos no es sólo cuestión de reingeniería.

## 1. Área metropolitana de Buenos Aires<sup>12</sup>

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se conforma por la conurbación de la ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia del mismo nombre, y ocupa una superficie aproximada de 4.000 km<sup>2</sup>, donde se concentra el 34% de la población total del país.

El AMBA concentraba cerca del 44% de los establecimientos industriales del país, 49% del total de los ocupados en el sector secundario y 51% de la producción industrial. Sin embargo, la mayoría de la población metropolitana trabaja en actividades del sector terciario –comercio, finanzas, educación, transporte, administración pública, servicios personales y servicios sociales. El sector terciario concentra el 62% del empleo total, mientras que la industria manufacturera reúne sólo al 19%.

El AMBA y 18 municipios bonaerenses constituyen la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).<sup>13</sup> Esta es la región de mayor concentración del poder político y económico del país: el 50% de la mano de obra industrial, el 55% del PBI. Es el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país. Junto con México, San Pablo y Río de Janeiro, forma parte del grupo de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes que han sido clasificadas por distintos autores como “megaciudades”.

### a) Organización de la región metropolitana de Buenos Aires

Argentina es un país federal y tiene tres ámbitos de gobierno: uno global (nacional o federal) y dos territoriales (provincial y municipal).

En el caso de la RMBA, su configuración territorial no coincide con los límites políticos administrativos. Las unidades políticas administrativas que forman la RMBA pertenecen a diferentes sistemas estatales de gobierno. Los municipios del conurbano bonaerense forman parte de la Provincia de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires es un gobierno recientemente autónomo. En el gobierno de la ciudad metropolitana se encuentran organismos estatales federales, provinciales, municipales, interjurisdiccionales, los que no siempre ejercen sus competencias de manera coordinada.

### *Municipios de la Provincia de Buenos Aires*

Los municipios bonaerenses tienen una entidad jurídica que deriva de lo que determina la Constitución Nacional en sus artículos 5 y 123, que otorga a las provincias el derecho a asegurar el régimen y la autonomía municipal. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece el Régimen Municipal, con atribuciones muy generales <sup>14</sup> fijadas por la Ley Orgánica de las

<sup>12</sup> La presentación del área metropolitana de Buenos Aires se basa en el documento de Andrea Catenazzi & Eduardo Reese, La región metropolitana de Buenos Aires: Datos básicos, organización política y transformaciones en curso (Buenos Aires, 1999. Mimeo), gentilmente enviado por los autores.

<sup>13</sup> La Región Metropolitana de Buenos Aires está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 42 municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires que, aunque no conforman un continuo urbano, tienen entre sí una fuerte interdependencia funcional.

<sup>14</sup> El régimen municipal prácticamente no sufrió modificaciones desde su reforma de 1934 hasta la sanción de la nueva Constitución en 1994.

Municipalidades. De acuerdo con ella, los municipios de la Provincia, en particular los conurbados en el AMBA, tienen competencia para actuar en: red vial y señalización; regulación del uso del suelo y la construcción; alumbrado público y mantenimiento urbano; regulación del tránsito de la ciudad; control ambiental; recolección de residuos sólidos; mantenimiento de los desagües pluviales; administración de algunos servicios educativos y de salud.

En cuanto a las estructuras administrativas, los municipios provinciales pueden definir su propio organigrama. Sin embargo, existe actualmente una tendencia, generada desde el nivel provincial, a limitar las macroestructuras.

### ***El gobierno de la ciudad de Buenos Aires***

La nueva Constitución Nacional de 1994 otorgó a Buenos Aires el rango de ciudad autónoma, lo que permitió el dictado de una Constitución propia en 1996 y la elección popular del Jefe de Gobierno.

Las actuales funciones del Departamento Ejecutivo de la ciudad son: definir las estrategias de planificación, elaborar los planes y las normas, realizar dictámenes sobre pedidos de informes, aprobar los Decretos que promulgan las Leyes sancionadas por la Legislatura. Esta última, a su vez, a través de sus comisiones puede elaborar proyectos sobre política urbana y, como órgano deliberativo, discutir los proyectos presentados por el Departamento Ejecutivo, por las comisiones o por sectores privados, de manera individual o colectiva, y sancionar las Leyes aprobando o no los mencionados proyectos. Las competencias en lo que se refiere a la política ambiental son amplias.

En materia de transporte, las responsabilidades de la ciudad son acotadas, aunque tiene competencias autónomas sobre el sistema de subterráneos. Aun cuando el puerto sigue perteneciendo a la Nación, la nueva Constitución de la ciudad establece que “El Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no entregadas en concesión”.

### **b) Experiencias de gestión metropolitana**

Las experiencias de gestión metropolitana en el AMBA han sido intentos de coordinación sectorial y, en algunos casos, global. Han incluido a numerosos actores públicos y privados que se articulan, para dar lugar a una “suma de gestiones parciales o locales, que se hacen cargo de procesos metropolitanos parciales o bien que atienden de manera parcial los procesos metropolitanos globales” (Pérez 1994). En todos los intentos, se le ha atribuido al Gobierno Federal la responsabilidad casi excluyente de la gestión metropolitana y, en consecuencia, se ha optado por un modelo claramente centralizador. No se han trabajado alternativas institucionales basadas en convenios interjurisdiccionales –previstos en la Constitución Nacional–. En general los intentos de organizar algún tipo de gestión metropolitana han respondido a una concepción casi exclusivamente técnica, careciendo de instancias democráticas en su diseño.

### **c) Gestión articulada del área metropolitana**

Desde principios del presente siglo han existido diferentes intentos gubernamentales, sin éxito durable, para crear instancias de coordinación metropolitana en Buenos Aires. A partir de 1958, con el Plan Director para Capital Federal y lineamientos para el Área Metropolitana y su región, se puso de manifiesto desde la planificación urbana, la necesaria comprensión metropolitana de las cuestiones porteñas.<sup>15</sup>

Los diferentes esfuerzos de coordinación metropolitana tuvieron en Buenos Aires escasos éxitos y limitada duración institucional, debido a la característica del sistema político local donde existen permanentes conflictos de poder entre el Gobierno Nacional (residente en la Ciudad de

<sup>15</sup> Se reconoce la necesidad de celebrar convenios con los municipios limítrofes y los gobiernos nacional y provincial.

Buenos Aires), el Intendente de la propia ciudad (delegado del Poder Ejecutivo Nacional hasta 1996), el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y los intendentes de los municipios provinciales.

No obstante lo anterior, en la actualidad, en el Área Metropolitana de Buenos Aires es posible observar varios ejemplos de gestión articulada de servicios públicos, cuya conducción es multijurisdiccional. Los más importantes son:

- El Mercado Central de Buenos Aires. Entidad interestadual, con capacidad de derecho público y privado, destinada a la instalación de un mercado concentrador en la Provincia de Buenos Aires. Está dirigida por un Directorio integrado por representantes del Gobierno de la Nación, de la Provincia y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- La Corporación Ecológica Área Metropolitana de Buenos Aires (Ceamse). Sociedad integrada en partes iguales por el Gobierno de la Provincia y la Municipalidad de Buenos Aires, constituida en 1977. Tiene autarquía financiera y capacidad para formular políticas y realizar contrataciones. El servicio es monopólico y comprende 22 municipios del AMBA, La Plata, Berisso y Ensenada. Anualmente recoge cerca de 4,1 millones de toneladas. En cuanto a su financiamiento, cobra una tarifa a los municipios cercana a los 10 dólares la tonelada.
- El Comité de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Fue creado por decreto nacional en 1993. La multiplicidad de jurisdicciones representadas lo convierte en una instancia de difícil coordinación, por lo que se espera que su funcionamiento sea más eficiente a partir de que se conforme un Comité de Cuenca.

#### **d) Organización institucional, legislación y gestión de la ciudad**

Existen dos herramientas de reglamentación urbanística que afectan a la RMBA, ambas aprobadas en 1977: el Decreto Ley N° 8.912, de “Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires”, y el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley N° 8.912 rige el ordenamiento del territorio de la Provincia y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Según la Ley, la responsabilidad del ordenamiento territorial recae en el ámbito municipal y debe realizarse en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial, así como con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico” (Art. 3b). Desde su promulgación a la fecha, existen muy pocos ejemplos de planificación en Buenos Aires y, en la actualidad, la Ley se encuentra desactualizada y fuertemente cuestionada por los municipios, debido a su centralismo, a la falta de instrumentos de gestión acordes con los procesos actuales y a su falta de flexibilidad.

Los lineamientos más recientes para la gestión urbana de Buenos Aires, aún legalmente vigentes, datan de 37 años atrás. Nos referimos al Plan Director realizado en 1962 por la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA). A partir de sus lineamientos generales fue elaborado el Código de Planeamiento Urbano (CPU) de 1977, que actualmente regula el desarrollo urbano. Desde su aprobación, el CPU sufrió una gran cantidad de modificaciones de todo tipo, para corregir las rigideces de la norma original y dar cuenta de situaciones particulares. A éstas se agregó una importante cantidad de excepciones –hasta 1995–, producto de la presión de grupos empresarios vinculados al negocio inmobiliario, y ligadas a situaciones de comprobada corrupción. En la actualidad el CPU es una norma de difícil lectura e interpretación.

#### **e) Los cambios en el marco institucional**

Los años noventa han sido escenario de importantes transformaciones en el marco institucional. Entre ellas, cabe destacar la reforma de la Constitución Nacional y de la provincia de Buenos Aires en 1994, con la cual se modifica el tratamiento de los problemas metropolitanos; y la Constitución del Gobierno Autónoma de la ciudad de Buenos Aires, en 1996. Con la instauración de un régimen autónomo de gobierno con facultades propias de legislación y jurisdicción, y la elección directa de su Jefe de Gobierno, se ha sentado las bases para la construcción de la ciudad como sujeto político. La elección directa del Jefe de Gobierno ha incidido positivamente en el apoyo de representantes más preocupados de los problemas de la ciudad. La agenda política de los porteños se desplaza desde los grandes asuntos de la política nacional a cuestiones más específicas de la ciudad y su contexto regional.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) es débil en la delimitación de competencias municipales, así como en la constitución de federaciones de municipios para tratar los problemas comunes. Sólo menciona la constitución de consorcios de municipalidades –y consorcios de vecinos–, exclusivamente a los fines de la creación de super usinas generadoras de energía eléctrica (Art. 192).

La Constitución del Gobierno Autónomo asume, entre otras materias: i) la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas; ii) la implantación de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural; iii) la definición de un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, que constituirá la ley marco a la que se ajustará el resto de la normativa urbanística y las obras públicas; y iv) la creación de un ente único regulador de los servicios públicos, que actúa sobre la privatización de los servicios urbanos.

## 2. Lima metropolitana<sup>16</sup>

El Área Metropolitana de Lima (AML) está conformada por la conurbación de las provincias de Lima y del Callao, pese a que los constituyentes la separaron en dos Áreas en el Artículo 196° de la Constitución de 1993. La realidad pesa más que la Ley. El Departamento de Lima está compuesto por 10 provincias. La Provincia de Lima está dividida en 43 distritos, y la Provincia del Callao, en 6 distritos.

Lima Metropolitana, Capital de la República, alberga un tercio de la población nacional y enfrenta serios déficit y problemas urbano-ambientales, como la congestión vehicular, la tugurización, la contaminación atmosférica, de aguas y suelos, la escasez de áreas verdes, etc. El ecosistema marino de borde recibe todos los días una gran descarga de aguas residuales, produciéndose la contaminación de la zona de recreación más importante de la ciudad.

### a) Superficie, población, actividad económica con relación al país

Con una superficie de 600 km<sup>2</sup> (aprox.), Lima metropolitana tiene 7.5 millones de habitantes con una tasa de crecimiento anual de 2.5%. Es una metrópoli con bajas densidades poblacionales y con muy altos costos de dotación de servicios públicos. En ella existen áreas modernas, pujantes y florecientes, y extensas áreas o manchas de la pobreza con bajas calidad de vida y sin servicios básicos. Lima concentra más del 45% del total de establecimientos industriales (manufactura, comercio y banca) y 52% de la inversión privada.

<sup>16</sup> Esta sección se basa en conversaciones en Lima con Hildebrando Castro Pozo, y en las notas sobre el área metropolitana de Lima que gentilmente nos envió.

## **b) Competencias**

En materia urbanística generalmente no existen las competencias exclusivas. En el caso que nos ocupa, concurren el Gobierno Nacional, el Consejo Transitorio de Administración Regional-Lima-Callao (ex Cordelica) y las municipalidades provinciales y distritales correspondientes.

De acuerdo con lo establecido por el Art. 191° de la Constitución de 1993, existen municipalidades provinciales, distritales y delegadas, que son “gobiernos locales” de sus jurisdicciones, más las municipalidades con rango metropolitano, las capitales de departamento y capitales de departamento fronterizas.

### ***El asunto de la jurisdicción y la organización administrativa***

Las dos últimas leyes orgánicas de municipalidades (Decreto Legislativo 051 y Ley 23853) han reconocido de manera uniforme, lo siguiente:

- Que la Capital de la República tiene régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades. (Art. 119° del Decreto Legislativo 051 y Art. 129° de la Ley 23853).
- Que la jurisdicción de la Capital de la República es la provincia de Lima. (Art. 120° del Decreto Legislativo 051 y Art. 130° de la Ley 23853).

Mientras la primera norma afirma que la Capital “se constituye en municipio metropolitano con jurisdicción en la Provincia de Lima”, la segunda prescribe que la Capital es sede de la Municipalidad Metropolitana, que ejerce jurisdicción sobre la Provincia de Lima. El urbanismo y la zonificación han sido reservados expresamente en la Ley Orgánica de Municipalidades, como competencias provinciales. Por lo mismo, se dispone que las municipalidades distritales integrantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima se rigen por las disposiciones que señala la Ley para los Consejos Distritales en general, con las limitaciones establecidas por el Título referido a la Municipalidad Metropolitana.

### ***El régimen “especial”***

El Régimen Especial de la Capital de la República no es un asunto de nomenclatura. Para que efectivamente existiera el régimen especial dispuesto por la Constitución, no era suficiente que la Ley denominara al Consejo Municipal, Consejo Metropolitano; al Alcalde de la provincia, Alcalde Metropolitano y a la Municipalidad, Municipalidad Metropolitana de Lima. Si las competencias y funciones, así como los recursos financieros son los mismos que corresponden a las demás provincias de la República, la Capital de la República no tuvo ni tampoco tiene el régimen especial dispuesto en la Constitución. Entre las deficiencias del marco legal en este aspecto, destacan:

- La Ley no establece criterios expuestos de manejo ni de vinculación entre los diferentes entes que administran recursos hídricos, los usos del suelo y su intensidad, los recursos biológicos, la contaminación, pese a que los problemas hacen imperativo el tratamiento integral y urgente de la gestión ambiental de Lima Metropolitana.
- La Ley no establece una forma y estructura del gobierno de Lima adaptada a la dimensión poblacional de la provincia, la complejidad de la metrópoli y la naturaleza de los problemas que enfrenta en términos de ambiente, de recursos y de territorios; éstos deben estar a cargo de una entidad con mandato específico y, en términos de coherencia administrativa, necesariamente relacionada con el gobierno de la Capital de la República.
- La Ley no desarrolla adecuadamente las relaciones entre el gobierno provincial y el de sus distritos.

El caso de la Capital de la República es un claro ejemplo de las graves inconsistencias existentes entre el modelo de gobierno adoptado por la Ley y la estructura física, social y económica del espacio jurisdiccional a cargo de su territorio.

### **c) Relaciones con las municipalidades distritales**

Las municipalidades, en términos distritales, forman parte de una entidad metropolitana que funciona conjuntamente; los mismos problemas se plantean en todas ellas y su solución exige superar sus estrechos ámbitos territoriales. Pese a ello, desde el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República se viene alentando la autarquía local y una mayor desarticulación de la Metrópoli. Ejemplos de ello son la distritalización del Fondo de Compensación Municipal, los parques zonales, los problemas de demarcación territorial, el programa del vaso de leche, las habilitaciones urbanas, entre otros.

### **d) Servicios públicos locales**

El único servicio que atienden directamente las municipalidades es el de limpieza pública, en tanto que los de agua potable, electricidad y alumbrado público, telefonía, etc., son prestados por empresas privadas o concesionarias. El transporte urbano se presta por concesionarios de rutas y es regulado tanto por el gobierno nacional como por el local provincial. Cada servicio tiene un distinto órgano supervisor y administrador y no existe ninguna instancia de coordinación, regulación y articulación general.

La gran mayoría de los servicios públicos se presta en condiciones monopólicas, por lo que las normas regulatorias y de control para que sean suministrados en condiciones razonables a los usuarios constituyen un asunto de vital importancia. Este control no puede ser ajeno a las municipalidades, sea el que fuere el régimen en que sea prestado cada servicio público.

### **e) Crisis institucional**

Desde el año 1990 a la fecha, mediante sucesivas leyes, se ha despojando a las municipalidades de diversas competencias y rentas en favor de organismos públicos del nivel central.

La Reforma del Estado ha impulsado un modelo que debilita aún más a las municipalidades. De un lado, se ha implementado políticas desreguladoras, un nuevo marco regulatorio de las inversiones privadas, la reducción del aparato estatal y la privatización de empresas del Estado y de diversos servicios públicos; y, de otro, se ha centralizado los recursos y las inversiones del Estado.

A partir de las constataciones indicadas, puede afirmarse que la actual administración metropolitana es débil desde su propia configuración; además, ha sido afectada directa y/o indirectamente con diversas medidas de corte centralista, liberalizadoras y fragmentadoras que han terminado por debilitarla. En forma especial ha sido afectada en cuanto a recursos y a las competencias urbanas.

### 3. Distrito metropolitano de Quito<sup>17</sup>

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) se constituyó por la Ley de Régimen Metropolitano (diciembre de 1993), en los límites de lo que hasta entonces era el Cantón Quito.<sup>18</sup> La ley le otorgó competencias nuevas para la total gestión del suelo, control ambiental, administración del transporte y promoción de la desconcentración administrativa y la participación ciudadana.

#### a) Superficie y población

El DMQ es un conjunto territorial de 421.081 hectáreas ubicado entre los 2.400 y 4.500 msnm, con diferentes unidades geo-morfológicas, pisos climáticos y sistemas ecológicos expuestos a potenciales riesgos. En él se desarrolla la urbanización expansiva en un territorio de 42.273 hectáreas, en diferentes niveles de uso, consolidación y legalización; también la protección ecológica; definida a partir de delimitaciones y reconocimientos institucionales, que ocupa 188.806 hectáreas; y las actividades agropecuarias, en 190.002 hectáreas.

Según proyecciones demográficas, en el año 2000 el DMQ, con un índice de urbanización de 82%, albergaría una población de 1.920.480 habitantes, de los cuales el 77,6% (es decir 1.615.809) reside en la ciudad. Si a ello se suma la población de los cantones Rumiñahui y Mejía, altamente conurbados e integrados económicamente a Quito, el total de población alcanzaría a 2.050.000 habitantes.

#### b) El DMQ en el contexto nacional: fortalezas y debilidades

El contexto inmediato del DMQ, la Provincia de Pichincha, cuenta con aproximadamente el 20% de la población nacional y el 6.5% del territorio nacional. El DMQ concentra más del 15% de la población en un espacio que representa apenas el 1.64% del territorio. En Quito, el 33% de su PEA tiene educación superior, estando el 28% de ésta ubicada en el sector moderno, mientras en el caso de Guayaquil estas cifras alcanzan al 23 y al 19% respectivamente.

Frente a las potencialidades competitivas, el escenario poblacional regional presenta grandes limitaciones que superar, en especial altos índices de pobreza. En cuanto a sus ventajas, en Quito se ha logrado un significativo desarrollo empresarial –de las 22.888 sociedades existentes en el país, corresponden a la región 8.365, que representa 37%–; la región de Quito se extiende a lo largo de un espacio dotado de una gran variedad de suelos y de pisos climáticos, que constituyen un marco de condiciones agroecológicas muy favorables para el desarrollo agrícola y agropecuario. En Quito se ubica el 33.97% de los establecimientos industriales, el 26.70% del valor de la producción, el 20.47% del valor del producto industrial, el 32.55% de la formación bruta de capital y el 33.68% del personal ocupado en el sector.

La región presenta una apreciable disponibilidad de infraestructura y comunicaciones, con alrededor del 45% de la red vial. En el aspecto financiero, en 1998 la región consiguió más del 37% de las colocaciones y transferencias de la banca privada y del sector público en conjunto.

<sup>17</sup> La información sobre el área metropolitana de Quito proviene de conversaciones con los arquitectos Alberto Noboa y René Vallejo de la Municipalidad de Quito, y de notas sobre el distrito metropolitano de Quito, 2000, gentilmente enviadas por René Vallejo.

<sup>18</sup> La división política del país comprende provincias, cantones y parroquias. El Distrito Metropolitano constituye un Régimen Especial.

### **c) La división administrativa interna y organización del gobierno metropolitano**

EL DMQ se estructura a partir de 49 parroquias: 16 urbanas, correspondientes a la ciudad central, y 33 suburbanas, ubicadas en la periferia de ésta, todas ellas gestionadas y administradas por seis administraciones zonales.

Administrativamente y en un régimen desconcentrado y parcialmente descentralizado, el Distrito funciona a partir de una estructura funcional con los siguientes niveles:

- Consejo metropolitano, compuesto por 15 concejales de elección popular y presidido por el Alcalde metropolitano.
- Alcalde metropolitano de elección popular (ejecutivo).
- Direcciones generales, generadoras de política.
- Empresas de servicios, prestadoras de servicios.
- Administraciones zonales, unidades desconcentradas de gestión.

### **d) Las competencias metropolitanas**

De acuerdo a las Leyes de Régimen Metropolitano y Régimen Municipal es responsabilidad del DMQ: la prestación de servicios públicos; agua, alcantarillado, aseo, rastro, transporte, vialidad, bomberos y emergencias; control exclusivo del uso de suelo; control del ambiente; gestión del transporte; conservación del patrimonio edificado y cultural; prevención de desastres; atención parcial en salud, educación.

### **e) Instrumentos legales y financieros**

La Constitución de la República define como regímenes autónomos, el provincial y municipal; y la de Régimen Metropolitano confiere a Quito un estatus especial con nuevas competencias, como el control del suelo, el control ambiental, la administración del transporte y la promoción de la desconcentración administrativa y la participación ciudadana.

El ejercicio financiero se establece sobre la programación de los ingresos y la planificación de las actividades municipales.

Los ingresos metropolitanos provienen, en la parte del Estado, de la asignación de recursos a través del Fondo de Desarrollo Seccional (Fondesec) en función de la población de los municipios. En la Ley de Descentralización promulgada en 1998, este fondo se conformaría en el año 2000 con el 15% del presupuesto que sería redistribuido de acuerdo a NBI, la población y la eficiencia administrativa de cada Municipio.

Los ingresos Metropolitanos Propios se componen de los Tributarios: Impuestos, Tasas y Contribuciones especiales; y de los No Tributarios: Rentas patrimoniales, Asignaciones (Fondesec, Ley Descentralización, venta de activos, varios).

### **f) Grandes proyectos municipales**

De acuerdo al Plan de Competitividad que se halla en discusión, se mencionan algunos proyectos correspondientes a cuatro programas: Quito amazónico, Quito agroexportador, Quito turístico y Quito tecnológico:

- *Infraestructura y equipamiento*: aeropuerto internacional; red vial metropolitana; red vial vecinal; sistema de transporte urbano; equipamiento portuario; sistema de riego;

mejoramiento de servicios públicos; teleférico quito; modernización de parques industriales; parque tecnológico; centros de acopio; centro de ferias y convenciones; infraestructura turística.

- *Promoción y desarrollo*: centro de promoción de las exportaciones; centro de promoción de inversiones; sistema de zonas francas; promoción y capacitación turística; promoción de la investigación y el desarrollo; sistema metropolitano de comercialización.

### **g) Los retos del Municipio de Quito para atender las nuevas necesidades**

Para su inserción en el contexto actual de autonomías provinciales en el ámbito nacional y de la economía mundial, y hacer del DMQ una ciudad equilibrada socialmente que garantice la sustentabilidad ambiental y la eficacia y eficiencia económica de su desarrollo, es necesario:

- Potenciar el desarrollo económico del DMQ.
- Establecer la coordinación interinstitucional.
- Profundizar la desconcentración y descentralización.
- Sistematizar la participación ciudadana.
- Propiciar la participación adecuada del sector privado en la prestación de servicios.
- Modernizar la administración municipal.
- Fortalecer las finanzas municipales.

## **4. Santiago<sup>19</sup>**

La ciudad de Santiago, de 60 mil hectáreas construidas, tiene una economía diversificada con una predominancia de los servicios financieros; concentra el 48% del PIB; su tasa de crecimiento promedio anual durante la década ha sido de 8,5%, superior al promedio nacional (7,6%). En los últimos años, las cifras de desempleo han descendido y las tasas de indigencia y pobreza son las menores de país. No obstante, es una ciudad con una gran segregación socioeconómica: los grupos de más altos ingresos se encuentran en sólo 6 de las 34 comunas, y los grupos de menores ingresos aparecen en sólo 20 comunas. La calidad de la infraestructura básica y de los servicios públicos es muy diferente entre distintos barrios o sectores de la ciudad, pues si bien la cobertura es casi total, la calidad es desigual.

### **a) Organización administrativa**

La estructura político-administrativa subnacional chilena está compuesta de regiones (13, cada una a cargo de un intendente), divididas en provincias (51, administradas por gobernadores) y éstas divididas en comunas (341, administradas por alcaldes). El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Gobierno. El gobierno central está constituido por los Ministerios, las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis), las Intendencias regionales, las Gobernaciones provinciales y los Servicios Públicos nacionales; estos últimos, creados para el cumplimiento de la función administrativa.

En esta estructura no existe una estructura político-administrativa distinta o especial para las ciudades o zonas urbanas (metropolitanas, conurbaciones, etc.). Santiago no es una ciudad en

<sup>19</sup> La información proviene principalmente de Alfredo Rodríguez & Lucy Winchester, Informe Santiago (Universidad de Birmingham, United Kingdom, 1999).

términos políticos o administrativos: el Gran Santiago se extiende a través de tres provincias, está formado por 34 comunas, cada una de ellas con un municipio autónomo, en los cuales, a su vez, las instituciones del gobierno central intervienen directamente. Las competencias y responsabilidades de las diferentes autoridades no están establecidas de manera clara.

No existen en Chile instituciones que tengan una jurisdicción especial sobre las ciudades, una instancia gubernamental cuya área de responsabilidad sea toda la ciudad; en el caso de Santiago, toda el Área Metropolitana. Esta situación se hace más grave en el caso de Santiago, dada su complejidad y fragmentación administrativa. En efecto, sin instituciones con atribuciones o competencias específicas, intervienen en ella Secretarías Regionales Ministeriales o Direcciones regionales de los mismos Ministerios nacionales (Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, de Transporte) o instituciones nacionales descentralizadas (como la Comisión Nacional del Medio Ambiente) que actúan en todo el país. Estas instituciones tienen atribuciones sobre diferentes aspectos que les competen en el territorio, incluyendo las ciudades. En efecto, los tres Ministerios nombrados y la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), son, quizás, las instituciones que más intervienen en el espacio urbano.

## **b) ¿Quiénes intervienen en la ciudad?**

En Santiago intervienen todos los niveles de gobierno: desde los municipios, el gobierno regional, los ministerios nacionales, organismos sectoriales, las policías (Carabineros e Investigaciones), hasta miembros de la Cámara de Diputados, que proponen dónde colocar los paraderos para los taxis en la principal avenida del centro de la ciudad. En una mirada rápida, aparecen las siguientes instancias:

- *Agua potable y saneamiento:* El Ministerio de Obras Públicas administra y planifica la utilización de los recursos hidrológicos del país.
- *Atención primaria de salud:* El Ministerio de Salud formula y fija las políticas de salud en el país, los planes y programas generales del sistema, y también supervisa, controla y evalúa el cumplimiento de las políticas y planes de salud. En toda jerarquía de instancias para la atención de la población, sólo las postas y consultorios han sido traspasados a los municipios.
- *Desarrollo económico local:* Las instituciones que tienen como función apoyar iniciativas de desarrollo económico local, son entidades nacionales descentralizadas. Entre ellas: el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), que depende del Ministerio de Economía; o el Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), que depende del Ministerio del Trabajo; el Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS), que depende del Ministerio de Planificación; o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), dependiente del Ministerio de Agricultura.
- *Disposición de basura:* Las Municipalidades son responsables del servicio de extracción y disposición de la basura domiciliaria, del aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines, y, en general, el mantenimiento de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna.
- *Educación primaria:* Al Ministerio de Educación le corresponde: fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica; estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística; la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación, y proponer y evaluar políticas y planes; asignar recursos; evaluar permanentemente el desarrollo de la educación; proponer normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento. La gestión de los establecimientos públicos de educación básica y secundaria ha sido traspasada al municipio.

- *Electricidad*: La institución responsable de la electricidad en el país es la Comisión Nacional de Energía, que depende directamente de la Presidencia de la República.
- *Intervenciones contra la pobreza*: La principal institución dedicada a promover intervenciones en sectores de pobreza rural y urbana es el Fosis. Esta institución apoya iniciativas de promoción e integración social, así como de desarrollo productivo, en sectores sociales pobres.
- *Ley, orden y seguridad*: La Cámara de Diputados y el Senado, en la generación de las leyes; los Tribunales de Justicia, en las causas civiles y criminales. En el ámbito comunal, en las Municipalidades existen los Juzgados de Policía Local, que resuelven demandas civiles menores y aplican multas de acuerdo a las Ordenanzas Municipales, la Ley de Urbanismo y Construcción, y la Ley del Tránsito.
- *Orden público*: El Ministerio del Interior propone al Presidente las normas y acciones orientadas a mantener el orden público. Para cumplir con estas normas, se cuenta con dos instituciones de carácter nacional, que dependen del Ministerio de Defensa: Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile.
- *Planificación y control del desarrollo urbano*: es responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, formular y supervisar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística. Sin perjuicio de lo anterior, son las Municipalidades, a través de las Direcciones de Obras, las instituciones responsables de elaborar y, eventualmente, modificar los Planos Reguladores de las comunas respectivas. La aprobación final de estos Planos le corresponde al Consejo Regional de Desarrollo (COREDE).
- *Provisión de vivienda para grupos de bajos recursos*: El Ministerio de Vivienda y Urbanismo elabora los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano. Además, colabora con las Municipalidades en la elaboración y financiamiento de programas de construcción de viviendas (para los sectores más pobres), desarrollo urbano y equipamiento comunitario.
- *Títulos de propiedad y regularización de la tierra*: Los títulos de propiedad de la tierra, así como de los bienes inmuebles, se encuentran inscritos y controlados por el Conservador de Bienes Raíces, institución pública de alcance nacional que funciona de modo autónomo.
- *Transporte público*: El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones propone las políticas nacionales en materia de transporte y telecomunicaciones, de acuerdo con las directrices del Gobierno, y ejerce la dirección y control de su puesta en práctica.
- *Vialidad (camino)*: El Ministerio de Obras Públicas proporciona la infraestructura básica que el país requiere para su desarrollo. A través de la Dirección de Vialidad, realiza las labores de conservación y construcción de caminos, puentes, túneles, defensas fluviales, carreteras y grandes obras viales complementarias.

### c) Entidades que intervienen en el ámbito territorial

Las entidades que intervienen en el ámbito territorial están claramente establecidas, en términos abstractos: hay competencias para las Municipalidades, competencias para los Consejos Regionales, competencias para el Gobierno Central.

- *En el nivel comunal: las Municipalidades.* Conforme lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la administración local de cada comuna reside en una Municipalidad. Ésta es definida como una Corporación Autónoma de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, capaz de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representada. Su autoridad máxima es el Alcalde y, además, cuenta con un Consejo compuesto por un número variable de 6 a 10 miembros elegidos en votación popular.
- *En el nivel regional: el Consejo Regional y el Intendente.* De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional, la administración superior de cada región del país reside en el gobierno regional. Para el ejercicio de sus funciones cuenta con personalidad jurídica de derecho público, tiene patrimonio propio y las atribuciones que la Ley le confiere.
- *En el nivel central: el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.* De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, corresponde al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), la planificación del desarrollo urbano en el ámbito nacional.

Corresponde asimismo al MINVU, a través de sus Secretarías Regionales Ministeriales, la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y los Planes Reguladores Intercomunales, con consulta a las municipalidades correspondientes y otras instituciones fiscales que estime necesario, dictando por orden del Presidente de la República los Decretos Supremos respectivos, previa autorización del Intendente correspondiente.

Al MINVU le corresponde emitir el informe técnico respecto a los Planes Reguladores Comunales elaborados por el Municipio, para la consideración del Consejo Regional.

Este esquema no opera en el caso de las aglomeraciones compuestas por un conjunto de comunas o municipios, pues ninguno de los tres niveles las toma en cuenta. Si en Chile los municipios por definición son autónomos, una aglomeración urbana de varios municipios (autónomos) no es una ciudad en términos político-administrativos: es sólo un agregado. Por su parte, el Gobierno Regional es una instancia creada recientemente, con autoridades no elegidas directamente en votación popular, con poca incidencia sobre las decisiones relativas aspectos territoriales, por lo que éstas terminan siendo tomadas a nivel del Gobierno Central, en particular por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Esto queda claramente ejemplificado en los instrumentos que se aplican para el ordenamiento territorial en el país.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones determina cinco tipos de instrumentos, diferenciándolos inicialmente por el radio geográfico que cubren, según lo siguiente:

- *A nivel nacional* corresponde la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (art. 29). Esta establece normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplica la planificación urbana en los niveles nacional, regional, intercomunal y comunal.
- *A nivel regional* corresponde el Plan Regional de Desarrollo Urbano (art. 31), que fija los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.

- *A nivel de un grupo de comunas* que por sus relaciones se integran en una unidad urbana, corresponde el Plan Regulador Intercomunal (art. 34). Este plan está constituido por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.
- *A nivel comunal*, corresponde el Plan Regulador Comunal (art. 41), instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad de los edificios y espacios urbanos y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.
- *A nivel de aplicaciones más detalladas de un Plan Regulador Comunal*, corresponderá elaborar Planes Seccionales (art. 46). En éstos se fija con exactitud los trazados y anchos de las calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

En cada uno de estos cinco niveles, algunos de ellos más propiamente comunales, otros de carácter más regional, es el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo el que, desde el nivel central, finalmente aprueba o rechaza los planes correspondientes.

## **IV. Los dos modelos en el contexto chileno**

---

De una u otra manera, las áreas metropolitanas de Buenos Aires, Lima y Quito tienen algún tipo de organización administrativa y política, organización que puede ser incompleta o parcial, pero que de todas maneras expresa el interés en establecer estructuras de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Se tiene así: la ciudad de Buenos Aires y el Ente del Conurbano Bonaerense; Lima cuenta con un alcalde metropolitano y una municipalidad metropolitana, de nivel superior a las municipalidades distritales; Quito también tiene un único municipio para el distrito metropolitano. Esto no ocurre en el caso de Santiago, ciudad de la cual podríamos decir que no existe como tal en términos político-administrativos. Lo mismo puede decirse de las otras conurbaciones chilenas (Valparaíso-Viña del Mar, Concepción-Talcahuano, La Serena-Coquimbo).

Para esbozar lo que podría ser una estrategia de construcción de una estructura de gobierno para las conurbaciones en Chile, queremos, en primer lugar, visualizar los problemas y conflictos que significaría la adopción de cualquiera de los dos modelos de coordinación de los gobiernos locales o municipales; segundo, señalar los pasos de una estrategia destinada a colocar esta preocupación en la discusión de la reforma del gobierno local; y finalmente, recordar, desde las lecciones que nos dejan las diferentes experiencias revisadas, el énfasis que se debe dar a las dimensiones políticas y sociales particulares en la construcción de las estructuras de gobierno.

## 1. ¿Modelo supramunicipal o intermunicipal?

Como no existen gobiernos de áreas metropolitanas o de áreas pluricomunales en el país, la adopción de un modelo supramunicipal o intermunicipal requerirá de modificaciones en las relaciones de los distintos niveles de gobierno y en las competencias de cada. Al respecto, revisaremos ambos modelos.

### ***En el caso de adoptar el modelo de institucionalidad supramunicipal***

La aplicación del modelo supramunicipal o centralizado en el caso chileno requiere distinguir dos situaciones totalmente diferentes: el caso de Santiago, y el de las otras ciudades pluricomunales del país.

En el caso de Santiago, la aglomeración urbana prácticamente se confunde, en cuanto a su área de influencia inmediata, con el territorio administrativo de la Región Metropolitana. Como consecuencia, establecer un gobierno metropolitano supracomunal para la ciudad de Santiago significa entrar en fuertes fricciones con el gobierno regional (Intendencia) respecto de las competencias y los recursos económicos. En el resto de las ciudades pluricomunales del país, el territorio de éstas es claramente distinto y menor al de la región a la que administrativamente pertenecen.

La implantación del modelo supramunicipal implica dificultades, mayores en Santiago que en las conurbaciones de ciudades intermedias, como Valparaíso-Viña del Mar, Concepción-Talcahuano o Coquimbo-La Serena.

- *Traspaso de competencias.* El traspaso de competencias es una de las grandes dificultades que presenta el modelo supramunicipal: para su implementación, se requiere traspaso –y, por lo tanto, cesión– de competencias al Gobierno Metropolitano desde todos los niveles actuales de gobierno, superiores e inferiores (Ministerios, Gobierno Regional, Municipio), y ello en diversos ámbitos.
- *Traspaso de recursos.* Al estar en presencia de un gobierno metropolitano, con capacidad de ejecutar intervenciones en los espacios públicos o en la edificación pública cuando sean correspondientes a la ciudad –grandes avenidas, parques intercomunales, lugares históricos, entre otros–, los respectivos Ministerios (MOP, Minvu) deben ceder esas funciones. Para ello deben traspasar también presupuestos y capacidad técnica, sin perjuicio de que el gobierno de la ciudad adopte un sistema descentralizado de gestión, al menos desde el punto de vista sectorial.
- *Creación de nueva institucionalidad autónoma.* En un gobierno supramunicipal, la institucionalidad debería ser autónoma, encabezada por una persona elegida por votación popular o por los alcaldes de la ciudad, y complementada por un Consejo cuyo número permita un buen funcionamiento, elegido por los alcaldes y/o consejos municipales de las comunas de la ciudad. Este gobierno supramunicipal tendría autonomía de recursos y podría contraer obligaciones financieras con terceros en forma autónoma, es decir, podría endeudarse con bancos nacionales, internacionales o multilaterales. Para lograr lo anterior, tendría a su disposición recursos de las fuentes tributarias propias que se establezcan, ya sea que se compartan con los municipios de la ciudad o correspondan a cesiones obligatorias del poder central.

Además de las dificultades generales, la aplicación del modelo supramunicipal presenta dificultades específicas en el ámbito institucional, de la planificación urbana y de las ejecuciones y servicios urbanos.

- *En el ámbito institucional.* Es posible establecer una analogía entre el modelo supramunicipal y un gobierno presidencialista con un ejecutivo fuerte: el Alcalde Metropolitano por sobre los otros poderes locales y sectoriales que actúan en la ciudad. Esto no forma parte de la tradición del país, que se consolidó por la presencia de un Estado central fuerte, desde donde se tomaban la mayor parte de las decisiones de relevancia para todo el territorio nacional. Esta figura de poder fuerte no se dio en las ciudades (Dockendorff 1995). Los principales problemas legales que este modelo implica se refieren a la coordinación de una legislación actualmente dispersa que actúa sobre la ciudad, con una institucionalidad que se insertaría entre el gobierno central y regional del país, y los municipios.
- *En el ámbito de la planificación urbana y de instrumentos de ordenamiento territorial.* Se generaría en Santiago un conflicto entre el gobierno regional y el área metropolitana, toda vez que prácticamente ambas coinciden en cuanto a territorio comprendido.
- *En el ámbito de las ejecuciones y servicios urbanos.* Dentro de sus facultades, el gobierno metropolitano debería tener algunas en áreas tan importantes para el manejo de la ciudad como son la inversión urbana y los servicios urbanos. Esto significaría traspasos considerables tanto de los fondos que los Ministerios de Obras Públicas, Transportes, y de la Vivienda y Urbanismo disponen para hacer ejecuciones urbanas, como de los Fondos de Desarrollo Regional correspondientes a inversión en la infraestructura de la ciudad.

### ***En el caso de adoptar un modelo de institucionalidad intermunicipal***

El modelo de institucionalidad intermunicipal, como ya se ha comentado, supone el mantenimiento de los gobiernos locales. En este sentido, reconoce la tendencia política desconcentradora y descentralizadora de los últimos años en el país, basada en gobiernos cercanos a la gente, representativos, autónomos y legítimos. El supuesto crítico respecto a esta formulación está relacionado con la pregunta de que si efectivamente las comunas o gobiernos locales representan más que una simple división geográfica administrativa decidida sobre un plano, en una oficina pública.

En el caso de optar por un modelo intermunicipal o descentralizado de gobierno metropolitano, se debe generar instancias de coordinación forzosa para llegar a entendimientos y promover acciones en favor de la creación y el funcionamiento de la ciudad. Esto significa, en última instancia, que los municipios han de ceder parte de sus atribuciones y recursos en beneficio de esta coordinación. Para lo anterior, es importante también que el Gobierno Regional ceda parte de sus atribuciones y recursos a los municipios que se coordinen para determinados propósitos.

Algunas de las dificultades generales que hay que considerar para implementar este modelo nacen de debilidades de los propios municipios, que obstaculizarían la coordinación voluntaria, pero que al mismo tiempo constituyen argumentos a favor de generar una instancia de gobierno pluricomunal:

- Algunos municipios son grandes ciudades que difícilmente dan cuenta de la cercanía del gobierno a la gente.
- Algunos municipios, por su reducido tamaño y pobreza, no permiten la oferta de servicios urbanos eficientes.

- Algunos municipios tienen escasa capacidad para el manejo de las externalidades, positivas y negativas, generadas en la ciudad.

Hay también dificultades específicas que resolver:

- *En el ámbito institucional.* El modelo de gestión intermunicipal recuerda los modelos de gobierno parlamentario. Pensando en el caso de Bolonia, se requeriría institucionalizar un Consejo Metropolitano de Alcaldes que designaría a su presidente. A la vez, se debería contar con un equipo técnico. Es válido para este modelo, en lo pertinente, lo expresado en el modelo anterior, respecto de la cesión de atribuciones y facultades desde los gobiernos regionales a esta nueva forma de gobierno de la ciudad. Ahora bien, como en este caso son acuerdos entre los municipios, ello no se produciría de la misma manera que en un gobierno metropolitano, que en sí asume aquellas atribuciones y facultades.
- *En el ámbito de la planificación urbana.* En este modelo, respecto de la planificación urbana los cambios serían menores, puesto que ninguna entidad perdería sus prerrogativas.
- *En el área de las ejecuciones y servicios urbanos.* Tampoco este modelo implica cambios de importancia en lo que denominamos ejecuciones urbanas, salvo la posibilidad de una mayor delegación de atribución y recursos al nivel comunal. Las ejecuciones urbanas siempre tendrán la limitación impuesta por el tamaño y los recursos de los municipios, los que resultan pequeños para tener una capacidad técnica que les permita asumir nuevas responsabilidades en ese aspecto. No es fácil precisar en qué áreas y materias deberían establecerse obligatoriamente coordinaciones. Nos inclinamos por entregar señales que correspondan a incentivos a esta coordinación, ligadas principalmente a acceder a recursos que de otra manera no estarían disponibles para el nivel comunal.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> La actual legislación municipal, si bien no favorece la coordinación municipal tampoco la desestimula, por lo que, aunque con el carácter de excepción, se están produciendo acuerdos entre municipios para determinadas materias.

**Cuadro 3**  
**MODIFICACIONES SEGÚN MODELOS**

MODIFICACIONES	MODELOS	
	SUPRAMUNICIPAL	INTERMUNICIPAL
<b>Relaciones con otros niveles de gobierno</b>	Fuertes fricciones: Deberán generarse mecanismos para resolver las diferencias y superar conflictos	Integración: No obstante deberán generarse instancias de coordinación forzosa para provocar entendimiento y promover acciones con visión de ciudad
<b>Principales competencias a transferir</b>	Planificación urbana. Transferencia desde Gobierno Regional y MINVU. Afecta LOGR y LGUC  Transferencia desde las municipalidades para compatibilizar peculiaridades geográficas y de zonificación	Planificación urbana. Cambios menores. Algunos ya están incorporados en el proyecto de modificación del LGUC
	Intervenciones urbanas. Desde Ministerios (Obras Públicas, MINVU, entre otros), se debe traspasar funciones, presupuesto y capacidad técnica	Intervenciones urbanas. Mayor delegación de atribuciones y recursos al ámbito comunal
	Servicios. Regulación desde el gobierno del área metropolitana	Mayor coordinación de servicios urbanos en zonas de la ciudad y sectores o actividades económicas
	Recursos. Desde Gobierno central o ministerios  Fuentes tributarias propias	Recursos. Desde Gobierno central o ministerios  Fuentes tributarias municipales y transferencia de recursos al gobierno del área metropolitana

**Fuente:** Elaboración propia

## 2. Los pasos iniciales

Varias son las lecciones que dejan las experiencias internacionales. Una primera es que las áreas metropolitanas son una construcción social y política lenta y compleja. Esta percepción parece ser la principal diferencia entre los intentos de los años 60 y 70, con los más recientes de fines de los 90. No se limita a un mero cambio de leyes, compatibilización de atribuciones, o hacer coincidir una estructura de gobierno con un territorio geográficamente delimitado: es una construcción. Y en esto hay dos aspectos que se debe incorporar: la creación de las condiciones sociales y políticas que sustenten el área metropolitana, y mecanismos que permitan el desarrollo de los modelos organizativos de gobierno metropolitano.

En cuanto a la creación de las condiciones sociales y políticas, hay diferentes y simultáneos frentes que deben ser atacados. Entre ellos:

- *Hay que instalar el tema en la opinión pública.* Cuando hablamos de instalar el tema del Área Metropolitana en la opinión pública, nos referimos a una opinión que difiere de la proveniente de un sujeto o una suma de sujetos. Se debe tener presente que, así como los hombres y mujeres singulares no tienen opinión sobre todas las cosas, sólo algunos temas constituyen la opinión pública o colectiva y, con pocas dudas, el tema del Área Metropolitana no forma parte de ésta.

- *Hay que promover un liderazgo (político, civil, académico) sobre el tema.* Además de instalar el tema en la opinión pública, se requiere de líderes que concuerden en la importancia de consolidar un tipo de gobierno metropolitano por medio del cual se pueden resolver varios temas de ciudad. Se trata de organizar y dirigir los intereses y actividades de un grupo de personas, unidas por el proyecto o empresa de instaurar un modelo de gestión de ciudad para el (o las) Área(s) Metropolitana(s). En las ciudades europeas, éste ha sido un aspecto clave: allí donde se registran transformaciones y propuestas metropolitanas exitosas, ellas se deben a la presencia de un liderazgo político local destacado. Es el caso de Bolonia, Barcelona y Rotterdam, por nombrar algunas (Lefèvre, 1999; Borja, 1998a).
- *Hay que propiciar procesos asociativos entre el municipio y otras instancias de gobierno.* Sin lugar a duda, una manera de comenzar en el proceso de construcción de los gobiernos metropolitanos consiste en lograr asociaciones entre los distintos poderes de gobierno de una ciudad. Si la necesidad de contar con un área metropolitana surge de la constatación de la ineficiencia de la sobreposición de competencias –municipales y sectoriales–, al interior de la ciudad, los procesos de asociación pueden en un comienzo deberse a las ventajas que resultan de tratar de esta manera materias específicas. La idea es fomentar a mediano plazo la institucionalización de estas prácticas, es decir, de apoyar la constitución de relaciones duraderas de acciones recíprocas que pueden o no terminar en una entidad formal, con estructura administrativa propia y un cuadro de funcionarios.
- *Debe haber una decisión del gobierno central.* La decisión del gobierno central es clave,<sup>21</sup> pues es el actor más relevante al momento de consolidar formalmente un área metropolitana. En el gobierno recae la visión orgánica, no atomizada, de la sociedad y, a él corresponde la orientación de las partes hacia la cooperación en la ejecución de obras o la prestación de servicios.

Todos estos frentes son necesarios para crear la legitimidad y sustentabilidad de futuros gobiernos metropolitanos.

En cuanto a los mecanismos que permitan el desarrollo de los modelos organizativos de gobierno metropolitano, hay que recordar lo que muestran las experiencias: que hay una diversidad de modalidades entre el modelo supramunicipal y el intermunicipal que pueden ser convenientes según sean las circunstancias particulares de cada caso y de cada ciudad. Por ejemplo, la metropolización puede consistir en:

- *Asociar comunas.* Juntar comunas en torno de un tema u objetivo común, como por ejemplo la basura, la seguridad ciudadana, o un proyecto de infraestructura o servicio urbano.
- *Fusionar comunas.* Es decir como en el caso de la ciudad de Toronto, la unión de dos o más comunas representa una modalidad para avanzar hacia la creación de un gobierno metropolitano centralizado o descentralizado, toda vez que un menor número de gobiernos locales puede permitir llegar a acuerdos o establecer coordinaciones con mayor facilidad.
- *Crear autoridades, consejos o entidades* para prestar servicios en un área mayor que la comuna. La integración a ellos puede voluntaria u obligatoria.

---

<sup>21</sup> Dos ejemplos: en Gran Bretaña, el gobierno central abolió en 1986 el Great London Council, que había sido una experiencia muy exitosa, y en 1998, nuevamente el gobierno central lo restableció con otro nombre. En el caso de Chile, lo que se observa es una tendencia a la fragmentación de las áreas urbanas por decisión del gobierno central: en 1979 se fragmenta a 34 municipios el área del Gran Santiago; en años recientes, se crea la comuna de Padre las Casas en Temuco, San Pedro de la Paz en Concepción.

- *Asociarse para servicios* a escala de la región: entre comunas, entre comunas y entidades públicas, entre comunas y entidades privadas, etc.
- *Establecer estructuras de gobierno metropolitanas*. Nivel de gobierno entre el regional y el comunal, que puede ser supracomunal o intercomunal. Como se ha señalado a lo largo de este artículo la creación de un área metropolitana no supone necesariamente la fusión de comunas y, por ende, la desaparición de ciertos gobiernos locales. Si bien en el caso de los gobiernos supracomunales los municipios deben ceder poder, no se suprimen por cuanto con esto se crea una administración con una jerarquía de cargos y funciones. En el caso de un gobierno metropolitano supramunicipal la figura es el Alcalde de la ciudad, en tanto que en el gobierno intermunicipal es la cámara de alcaldes, el parlamento de la ciudad.

### 3. Advertencia final

No hay un modelo general de gobierno metropolitano. Muchos de los autores de la literatura revisada concluyen que en cada caso hay que tener en cuenta las particularidades propias de las áreas metropolitanas y de los países en que se encuentran. Vale la pena tener esto presente, porque cuando hablamos de gobiernos de áreas metropolitanas, que en el caso particular de Chile no hay, de alguna manera lo que estamos haciendo es adoptar un discurso referido a gobiernos de áreas metropolitanas de otros países, y particularmente de países desarrollados. Por ejemplo, en Chile somos bastante sensibles a los modelos españoles, franceses, italianos, sin considerar que, en estos casos europeos, el énfasis en la descentralización y en el fortalecimiento de las áreas metropolitanas, en una buena medida se debe a la estrategia de construcción de la Unión Europea, con una implícita bajada de perfil de los gobiernos nacionales. Por tanto, lo que queda en claro es que la descentralización, con diferentes niveles de gobierno –entre ellos el metropolitano–, no es independiente de una estrategia de desarrollo del país.

No todos los problemas que se perciben en las áreas metropolitanas pertenecen propiamente al ámbito de un gobierno metropolitano. Recurriendo nuevamente a la literatura y a las experiencias internacionales, ellas muestran que los problemas metropolitanos son aquellos que comprometen al conjunto de la aglomeración y cuyo soporte es algún tipo de red: transporte, servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, basura), y frente a los cuales la planificación estratégica de desarrollo de la aglomeración (incluida en ésta la planificación física) es el instrumento metropolitano por excelencia.

Finalmente, si bien en nuestro caso estamos discutiendo el gobierno de las áreas metropolitanas, la tendencia que se comienza a observar en los países muy urbanizados es discutir la estructura de gobierno de grandes regiones urbanas, compuestas cada vez más por la aglomeración de áreas metropolitanas. Esto es interesante de tener en cuenta, porque la discusión en Chile recuerda las propuestas europeas de los años 60, es decir, cómo hacer coincidir un nivel político y administrativo con el territorio de la aglomeración urbana. Lejos está eso de la preocupación actual de cómo construir una estructura de gobierno en los niveles de las experiencias del *London Council* o la *Cittá Metropolitana*. Y mucho más lejos aún de la realidad de las grandes regiones urbanas. Nos preocupamos actualmente por establecer algún tipo de coordinación entre los municipios de Santiago, ¿no sería mejor dar un salto y preocuparnos no sólo por el Área Metropolitana de Santiago, sino de cómo establecer una estructura de gobierno para esa unidad que ella conforma con el territorio y ciudades que físicamente la circundan, y que social y económicamente interactúan con ella? Pareciera ser que esto nos remite a lo discutido al inicio de este artículo: la metropolización es un proceso que pone en cuestión los límites territoriales y administrativos, e incluso las fronteras entre países.

## V. Bibliografía

---

- Borja, Jordi & Manuel Castells (1997)*, Local & Global. Management of Cities in The Information Age. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Earthscan Publications Ltd, London.
- Borja, Jordi (1998a)*, El gobierno de la ciudad metropolitana. Barcelona. 10 pp.
- Borja, Jordi (1998b)*, Áreas metropolitanas en España. Un desafío a la democracia. Barcelona. 30 pp.
- Borja, Jordi (1999)*, Las ciudades metropolitanas hoy. Barcelona.
- Bourne, Larry S. (1999)*, Alternative Models for Managing Metropolitan regions: The Challenge for North American Cities. Paper presentado en International Forum on metropolization, Santa Cruz, Bolivia, Marzo 1999.
- Castro Pozo, Hildebrando (2000), Notas sobre el área metropolitana de Lima.
- Catenazzi Andrea, & Eduardo Reese (1999)*, La región metropolitana de Buenos Aires: Datos básicos, organización política y transformaciones en curso. Buenos Aires.
- Houston, Don & Claudia Marcondes (1999)*, La gestión de las áreas metropolitanas. El caso de Toronto. 40 pp.
- Lefèvre, Christian (1999)*, Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy. Paper presentado en International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia, marzo 1999.
- Magnusson, Warren (1996)*, The Search for Political Space. Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience. University of Toronto Press, Toronto.
- Martínez, Francesc (1999)*, Las enseñanzas del análisis comparativo. Barcelona.
- Muñoz, Francesc M. (1999)*, Gobierno del territorio y poder local en Bolonia. Barcelona. 40 pp.
- Muñoz, Francesc M. (1998)*, Gobierno metropolitano en el Gran Londres. Barcelona. 14 pp.

- Pírez, Pedro (1994)*, Buenos Aires Metropolitana. política y gestión de la ciudad. Centro, Estudios Sociales y Ambientales. Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Pírez, Pedro (1995)*, Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades 28, octubre-diciembre, RNIU, México.
- Rodríguez, Alfredo & Lucy Winchester (1999)*, Informe Santiago. Universidad de Birmingham, United Kingdom.
- Sorribes, Josep (1999)*, Estudio comparativo sobre 17 áreas metropolitanas. Informe de investigación. Barcelona.
- Stephens, G. Boss & Nelson Wikstrom (2000)*, Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. Oxford University Press. New York.
- United Nations, Governance and Public Administration Branch. Department for Development Support and Management Services (1995)*, Metropolitan Governance. Patterns and Leadership. Report of a High-level Interregional Meeting. April 18-20, 1995, Quito, Ecuador. New York.
- Vallejo, René (2000)*, Notas sobre el distrito metropolitano de Quito.



NACIONES UNIDAS



Serie

medio ambiente y desarrollo

## Números publicados

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) - [haltomonte@eclac.cl](mailto:haltomonte@eclac.cl)
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl)
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: [adourojeanni@eclac.cl](mailto:adourojeanni@eclac.cl), [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: [tlee@eclac.cl](mailto:tlee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)  
 Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: [tlee@eclac.cl](mailto:tlee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [www](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)  
 Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/ 1), vols. I y II, en edición. E-mail: [cartigas@eclac.cl](mailto:cartigas@eclac.cl) - [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)

- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998 E-mail: [mcoviello@eclac.cl](mailto:mcoviello@eclac.cl)
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1202) abril de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl).
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: [jocampo@eclac.cl](mailto:jocampo@eclac.cl) [www](#)
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L 1241-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 20 Marcos regulatorios e institucionales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L 1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [gacuna@eclac.cl](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](#)
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Juan MacDonald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.99.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)  
Urban consensus. Contributions from the Latin American and Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reforma económica, Claudia Schatan (LC/L 1331-P), N° de venta: S.00.II.G. 46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz y Carlos Young (LC/L 1332-P), N° de venta: S.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L 1333-P), N° de venta: S.00.II.G. 42 (US\$ 10.00), mayo de 2000 E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L 1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo del 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L 1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)

- 27 Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) 
- 28 Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.00.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) 
- 29 Lugares o flujo centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) 
- 30 Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) 
- 31 Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: [jacquatella@eclac.cl](mailto:jacquatella@eclac.cl) 
- 32 Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) 
- 33 Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes. Buenos Aires, Argentina (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) 
- 34 Gestión urbana y Gobierno de áreas metropolitanas (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: [rjordan@eclac.cl](mailto:rjordan@eclac.cl) 

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.

Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl)

Nombre: .....
Dirección: .....
Código postal y ciudad:.....
País: .....
Tel.:.....Fax:.....E.mail: .....

-  Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>