

PLANIFICACION Y GOBIERNO PARA EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO: ALGUNAS ALTERNATIVAS

PATRICIO CHELLEW S. *
JUAN ESCUDERO O. *
SERGIO SEELENBERGER P. *

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las grandes áreas metropolitanas como Santiago de Chile, trae aparejado dos tipos de problemas básicos. El primero se refiere a los que son propios de la concentración de población, de actividades y de dinamismo en una fracción restringida del territorio. El segundo proviene de la no correspondencia entre los ámbitos en que se desenvuelven los procesos económicos y sociales con las jurisdicciones administrativas.

Dentro de la primera categoría, a su vez, es necesario distinguir los problemas relacionados con la pérdida de eficiencia de la ciudad (que implica una pérdida de las ventajas que en último término justifican la concentración), y los problemas de drenaje o pérdida de potencial de las áreas periféricas, cuyo crecimiento se ve inhibido por la concentración. Este último grupo pone de manifiesto que los procesos económicos y sociales de la metropolización, antes aludidos, no se limitan solamente al Área Metropolitana misma—sea cual fuere la forma en que ésta sea definida—sino que en cierta medida tienen por ámbito toda su *área de influencia*. Sería conveniente destacar que para algunos procesos, por ejemplo, gran parte de la industrialización, el área de influencia de Santiago abarca

todo el país. De ahí que los problemas de pérdida de eficiencia no afecten tan sólo a la población de la ciudad (la que en sí misma representa un tercio del total) sino que sea considerada un problema nacional.

Por otra parte, la ciudad se organiza como un conjunto de comunas, cada una administrada por su propio Municipio, el cual en teoría, regula y controla su crecimiento y provee una cierta variedad de servicios locales. A este esquema se superponen los distintos servicios públicos del Estado, que dependen directamente de la autoridad central, y una amplia gama de instituciones privadas, que definen áreas propias que casi en ningún caso coinciden entre sí. La población, entretanto, trasciende todos estos límites, y conforma un conglomerado fuertemente interdependiente. Su campo donde buscar oportunidades es toda la metrópoli, lo cual redundo en que es toda la población la que determina con su comportamiento la estructura de toda la ciudad, haciendo ilusoria la posibilidad de control municipal. Esta característica, unida al enorme tamaño (tanto en términos absolutos como relativos al resto del país) de los problemas generados, determinan que los municipios hayan ido abandonando más y más funciones que superan su capacidad. Como se señalara anteriormente, la eficiencia metropolitana es considerada de importancia nacional, causa por la cual dichas funciones van siendo tomadas por los organismos sectoriales del gobierno.

* Profesores investigadores de CIDU. El presente artículo fue preparado por sus autores en junio de 1972.

Esta situación, que se va agudizando cada vez más, entrega al gobierno central una carga para la cual no está adaptado, y que pone de manifiesto al menos dos de sus desventajas teóricas frente a los gobiernos locales: su menor fluidez para percibir las demandas cuando éstas son muy diversificadas, y su mayor dificultad para establecer una coordinación intersectorial.

Sobre la base de estas consideraciones, desde hace bastante tiempo se ha establecido un consenso en el ambiente profesional ligado al desarrollo urbano en cuanto a la necesidad de un gobierno Metropolitano para Santiago ¹. En términos muy generales, se espera que éste sea una entidad que reúna las ventajas de coordinación intersectorial y estrecho contacto con la comunidad, que en principio ofrecen los gobiernos locales, con los reclusos económicos y técnicos que actualmente sólo están disponibles en los organismos centrales. Que supere las jurisdicciones territoriales obsoletas, que anulan las posibilidades de los actuales municipios, y que separe los problemas metropolitanos de los problemas del resto del país, liberando así a las instituciones estatales para que puedan cumplir mejor su papel compatibilizador a nivel nacional.

El papel de este trabajo es explorar más en detalle en cuanto al rol, posibilidades y restricciones de este Gobierno Metropolitano, tratando de situar la proposición en un contexto más concreto e informado.

Antes de entrar al tema de fondo, conviene dejar constancia en cuanto a que, en modo alguno, se considera al gobierno metropolitano como la panacea universal, ni que sea la falta de este gobierno la causa primordial o exclusiva de que los actuales problemas no estén encontrando solución. Aparte de la escasez endémica de recursos, hay fallas fundamentales en los mecanismos existentes que, si son traspasadas al Gobierno Metropolitano, harán de él un organismo más, y una posibilidad menos.

Estas fallas se encuentran en dos niveles principales: la factibilidad real de llevar a cabo un desarrollo planificado (lo cual, obviamente, va más allá de los problemas metropolitanos) y la posibilidad de operar eficientemente un aparato de planificación.

Con respecto al primer punto, cabe señalar los siguientes aspectos principales: a diferencia de los países socialistas, las autoridades no controlan directamente algunas decisiones básicas de la estructuración metropolitana; en los países capitalistas desarrollados, esas mismas decisiones son controladas indirectamente por medidas económicas, con un costo en dinero y organización que Chile no puede pagar. Por otra parte, en algunas materias en que el Estado tiene en teoría las herramientas para controlar las decisiones, hasta el momento en la práctica no lo ha hecho; esto pone de manifiesto que, o no tiene el poder real, o no tiene la independencia suficiente para ejercerlo.

Con respecto al segundo punto, los aparatos de planificación existentes muestran, en mayor o menor grado, tres deficiencias graves:

— Incompleto conocimiento de los procesos básicos de desarrollo y las leyes que los gobiernan. Esto conduce a errores en la elección de las variables-herramienta, controlando algunas que son irrelevantes y dejando libres otras que son fundamentales. En último término implica una mala asignación de los recursos de organización y de inversión.

— Rigidez en la asignación de funciones, tanto entre organismos como dentro de cada uno de ellos a lo largo del tiempo. El segundo problema implica que cada decisión tomada resta grados de libertad para encarar nuevas tareas, mientras el primero es la causa profunda de la descoordinación entre los distintos sectores y, tal vez, lo más importante, la desconexión entre planificación y ejecución.

— Atraso en la incorporación de técnicas modernas de planificación, y especialmente en los sistemas de información, lo cual compromete la corrección y oportunidad de las decisiones finales.

Evidentemente, frente a cada una de las fallas anotadas se podrán citar experiencias pioneras, más o menos significativas sobre el

¹ Por ejemplo, véase las conclusiones del "Seminario del Gran Santiago", organizado por la Universidad de Chile, en 1958.

total, que tienden a remediarlas. Sin embargo, un rápido balance de los logros y fracasos de la planificación en Chile, medido en términos de los objetivos planteados inicialmente, pondrán de manifiesto que las fallas anotadas (y que tampoco son las únicas) son muy importantes. Por lo tanto, si bien se considera de suma importancia la creación de esta nueva unidad político-administrativa que es el Gobierno Metropolitano, se insiste en que su éxito está condicionado a la transformación del marco socio-político y al perfeccionamiento técnico de la planificación, de su organización y de sus herramientas.

II. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EN EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO

1.1. *Definición del Area*

La metrópolis de Santiago es, y ha sido, un sistema en constante expansión. El área de estudio, por lo tanto, es una realidad cambiante en el tiempo. Por otra parte, la gran complejidad de funciones que en ella se desarrollan determina que, dependiendo del criterio de medición, el ámbito que abarcan las distintas actividades metropolitanas permitiría llegar a definiciones también diferentes. Desde el punto de vista político-administrativo, que es el que interesa para los fines de este trabajo, la ciudad dejó de corresponder a una definición precisa desde el momento en que el área densamente poblada rebasó los límites de la comuna de Santiago. A esta se fueron añadiendo un conjunto de áreas contiguas que se dieron sus propios gobiernos locales: Ñuñoa, San Miguel, Conchalí, Providencia, fueron las Primeras de una larga serie.

Así, en 1952, el censo de población definió la "Ciudad de Santiago" como el conjunto de las Areas Urbanas de las comunas de Santiago, Conchalí, Providencia, Ñuñoa, Quinta Normal, Renca, Barrancas, Las Condes (todas estas pertenecientes al Departamento de Santiago) y San Miguel, La Cisterna y La Granja (pertenecientes al Departamento Pedro Aguirre Cerda).

Para el Censo de 1960, la definición es bastante distinta. En primer lugar, cambió de nomenclatura, pasando a denominar "Gran

Santiago" a la antigua ciudad. En segundo lugar, añade tres comunas adicionales del Departamento de Santiago: Maipú, Quilicura y La Florida, y San Bernardo, en el Departamento del mismo nombre. En tercer lugar, detrás del término "Area Urbana" usada en la definición, hay realidades bastante distintas entre ambos censos, debido a las sucesivas modificaciones del límite urbano que las circunscribe.

La definición vigente a la fecha —salvo modificaciones menores— es la adoptada por el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (Plus), que añade a la definición censal las áreas urbanas de las comunas de La Reina (creada con posterioridad al Censo por subdivisión de Ñuñoa), y Puente Alto y Pirque en el Departamento de Puente Alto.

La saturación del Area definida por Plus, y los nuevos requerimientos de la metrópolis, hacen que en este momento el Ministerio de Vivienda esté planteando la necesidad de reformular el Plan Regulador, lo cual hace pensar que la definición cambiará nuevamente.

Dado el régimen jurídico chileno, es inevitable la identificación de área de planificación con un territorio jurisdiccional, a pesar de que los constantes cambios que éste ha sufrido en los últimos veinte años pone de manifiesto su arbitrariedad y su incapacidad para contener el fenómeno cambiante que es la ciudad.

Por otra parte, cualquier definición territorial deja necesariamente afuera parte del ámbito en que se desenvuelven algunas funciones metropolitanas. Como se señalara anteriormente, para muchas de estas funciones el área de influencia es todo el país, de manera que tampoco este criterio es aplicable para una definición. Sin embargo, si se pretende definir un Area Metropolitana para fines de planificación, es imprescindible llegar a criterios más completos que los censales o los puramente físicos. Debe haber una correspondencia entre las atribuciones entregadas a la autoridad planificadora y el área sobre la cual va a ejercer estas atribuciones. Y puesto que las funciones metropolitanas van cambiando y van expandiendo su radio de acción, debe haber criterios adicionales explícitos —dentro del rango donde la previsión es posible— que permitan expandir consecuentemente el territorio jurisdiccional.

Por lo tanto, las determinaciones que se tomen con respecto a Área Metropolitana y Gobierno Metropolitano son interdependientes, y deben ser tomadas conjuntamente. A manera de ejemplo, pueden ser citadas algunas realidades que deben ser incorporadas a la planificación metropolitana y que tienen implicaciones territoriales: los actuales, aunque incipientes procesos de satelización espontánea de ciudades menores de la provincia, que en el futuro cercano pueden afectar a otras ciudades ubicadas fuera de ella; la preservación y readecuación de áreas afectadas por la contaminación generada en la ciudad; la preservación y plena utilización de terrenos agrícolas en peligro de ser invadidos por la expansión urbana, cuya pérdida económica se estime inconveniente; las políticas explícitas de desconcentración de actividades, que eventualmente pueden reorientar actividades generadas en Santiago hacia áreas relativamente alejadas, pero vinculadas estrechamente a la ciudad.

Se llega así al concepto de Región Metropolitana o Región de Planificación Metropolitana, que abarca áreas urbanas tradicionales y otras que no lo son ni lo serán, que comprende áreas donde serán implementadas políticas positivas "de urbanización" y políticas negativas o restrictivas que tradicionalmente se han limitado a prohibiciones, pero que en el futuro requerirán de acciones directas tanto o más comprometedoras que las primeras.

1.2. *Situación político-administrativa*

Para los efectos de un análisis de la situación político-administrativa es necesario referirse al régimen administrativo interior que existe en Chile. Nuestro país es un Estado unitario según lo dispone la Constitución Política² y para la administración interior el territorio nacional se divide en provincias y éstas en comunas³. Ahora bien, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas establecida por ley, reside en una Municipalidad⁴.

De modo que para poder pensar en alguna forma de administración en áreas metrópoli-

tanás se requería seguir alguna de las siguientes alternativas:

a) Aprovechar el texto constitucional del Art. 101 y crear por ley una agrupación de comunas metropolitanas en una especie de supermunicipio para el área, o

b) Modificar la Constitución Política, agregando a continuación del Art. 101, una disposición que cree dentro del régimen de administración interior el o las áreas metrópolitanas y entregue su manejo a una forma de autoridad o administración que más adelante estudiaremos.

c) Modificar la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, N° 11.860, del 11 de septiembre de 1955. Con el objeto de entregarles la misión de atender los problemas del desarrollo metropolitano a los municipios en conjunto con los servicios públicos relacionados con ese tipo de problemas, organizándolos en forma de Administración Metropolitana, con un Consejo que represente a sus integrantes y una Oficina Técnica capaz de asesorarlo en la planificación y administración del desarrollo del Área Metropolitana⁵.

Cualquier alternativa que se escoja debe, en todo caso, consultar:

a) La inserción de los organismos decisivos y de planificación dentro del esquema nacional de toma de decisiones, y del sistema nacional de planificación, respectivamente.

b) La continuidad del régimen municipal en las comunas de las áreas metropolitanas, ya que es necesario, a nuestro juicio, continuar perfeccionando dicha institución hasta lograr su incorporación activa al proceso de desarrollo, fundamentalmente por ser un organismo de generación democrática, tradicionalmente incorporado a la vida ciudadana de la república y arraigado en el acontecer nacional, porque significa una capacidad operacional ya instalada en 280 comunas de todo el país y que se está tonificando con la incorporación de los organismos comunitarios a su rodaje. En los estudios sobre desarrollo comunal realizados en CIDU por los investigadores de IDEC,

² Constitución Política del Estado, Art. 19.

³ Op. cit., Art. 93.

⁴ Op. cit., Art. 101.

⁵ Al respecto, ver Proyecto de Reforma a la Ley Municipal Chilena, preparado por la Confederación Nacional de Municipalidades, en junio de 1971, Arts. 83 y ss.

se ha realizado un acabado diagnóstico crítico de la situación municipal y se han propuesto una serie de medidas de tipo político, administrativo y financiero para superar la crisis que enfrenta el régimen municipal chileno⁶.

1.3. *Proceso de toma de decisiones que afectan el Área Metropolitana de Santiago*

El proceso de toma de decisiones es un elemento básico para conocer el comportamiento actual de un sistema; tiene por objeto seleccionar alternativas de proyectos o cursos de acción para satisfacer políticas y programas dados; esto es, para implementar una situación social deseada y dentro de un campo limitado de problema.

La decisión en sí debe traducir una voluntad o acuerdo básico respecto de una situación si se desea que sea respaldada por acciones concretas. Debe, por lo tanto, interpretar esa voluntad social y lograr avanzar hacia el consenso y tender a resolver los posibles conflictos.

El proceso mismo supone algunos elementos de orden temporal que es necesario detectar.

a) Las actividades predecisionales: entre éstas se encuentran la información respecto de:

a. 1. Las políticas y programas definidos y dentro de los cuales recaerá la decisión.

a. 2. Los datos que informan la situación sobre la cual se tomará la decisión.

a. 3. Las personas o instituciones que detentan el poder de tomar la decisión.

b) La elección de la alternativa que con menor costo servirá con mayor precisión la política o programa definido, esto es, la decisión misma.

c) La implementación de la decisión; vale decir, el conjunto de medidas necesarias para que ésta se cumpla satisfactoriamente.

Ahora bien, el problema de tomar decisiones en un área metropolitana resulta bastante complejo, pues se entremezclan en ella distintas autoridades con poderes y atribuciones superpuestos territorialmente. Además, cuando dicha área metropolitana se ubica en la ciudad capital nos encontramos que, por ser ésta sede del Poder Ejecutivo y de sus ministerios, la complejidad aumenta, aunque debería teóricamente simplificarse, ya que la línea decisional es inmediata, la información accesible y los tomadores de decisiones claramente identificables, pero la mayoría de las veces observamos que problema de burocracia o falta de capacidad o atribuciones a niveles intermedios, complican aquello que debería ser fácil.

En el Área Metropolitana de Santiago, la situación decisional comprende a autoridades del Poder Ejecutivo: ministerios, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Intendencia de Santiago, autoridades a nivel comunal: 18 municipios integrantes del Área Metropolitana de Santiago y participantes con una relativa actividad en el proceso, pero influyentes como grupos de presión: asociaciones empresariales, gremios y sindicatos de trabajadores y campesinos, juntas de vecinos y sus uniones comunales y federación provincial y federaciones estudiantiles⁷.

Intentemos describir el funcionamiento del esquema que se produce:

Las decisiones más importantes en el Área Metropolitana de Santiago afectan principalmente a cinco ministerios:

—Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), por lo que a vialidad, transporte, recursos de agua y obras sanitarias se refiere.

—Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), sus corporaciones descentralizadas: CORMU, CORHABIT, COU. En este Ministerio se encuentra la Oficina del Plan Intercomunal de Santiago.

⁶ Al respecto, ver: Gustavo Martínez, "El Municipio como Sistema Político", y Humberto Vega, Domingo Sánchez y Mario Durandean "Intento de Caracterización de la Estructura de Ingresos y Egresos de las Municipalidades del Área Metropolitana de Santiago", ambos en Cuadernos de Desarrollo Urbano y Regional N° 12, septiembre 1969; y Pablo Trivelli, "Análisis de la Estructura Financiera del Municipio Chileno, CIDU, octubre 1971.

⁷ No hemos considerado aquí la participación importante del Poder Legislativo porque ésta se resuelve fundamentalmente en la dictación de la Ley de Presupuesto, decisión de asignación de recursos nacionales por sectores y regiones.

—Ministerio de Economía, su Dirección de Industria y Comercio y su corporación descentralizada CORFO, en lo que respecta a la localización de actividades industriales.

—Ministerio de Salud, en lo que se refiere a la situación sanitaria del área y su atención hospitalaria.

—Ministerio del Interior, que regula las relaciones del Poder Ejecutivo con los municipios. Esta función se desempeña debidamente concertada con la Intendencia de Santiago.

Por otra parte, las decisiones de planificación son orientadas por ODEPLAN. Hay que tener presente que en cada ministerio se han establecido Direcciones u Oficinas de Planificación y Presupuesto que, si bien dependen administrativamente de ellos, en lo técnico siguen las políticas y recomendaciones de ODEPLAN.

En términos regionales, existe una Subdirección de Planificación Regional y una Oficina de Planificación Regional (ORPLAN) para cada una de las regiones en que se ha dividido el país. Existe un ORPLAN para Santiago, constituido en 1971 y que se encuentra en funciones.

Luego están las municipalidades, que constituyen la organización de administración local, regimentadas por una ley que las organiza y determina sus funciones y atribuciones. Dentro del Sistema Nacional de Planificación aún no se ha creado una unidad a nivel local, lo que ha constituido un punto crítico para la participación de un nivel en la preparación e implementación de los planes⁸. Creemos que el sistema debe completarse con la creación de dichas unidades, radicándolas en cada municipio o grupo de municipios cuando esto sea necesario por relaciones de magnitudes de población, territorio o problemas derivados de esos factores. La relación administrativa y técnica debería seguir el patrón adoptado para las unidades sectoriales de planificación.

Respecto de los grupos de presión, éstos participan en mayor o menor medida, pero

con la excepción de la representación de los trabajadores, como se explicará luego; no lo hacen por canales regulares y sistemáticamente, lo que desalienta su actividad en el proceso.

El caso de los trabajadores merece una atención especial. El Gobierno de la Unidad Popular ha establecido en su programa y en los hechos una relación positiva, regular y sostenida con los sindicatos asociados en la Central Unica de Trabajadores; en las industrias estatizadas o intervenidas ha organizado consejos de trabajadores, quienes participan en la planificación de la producción y en el proceso de decisiones de la empresa.

Esta participación continuará creciendo en la medida en que la constitución del área social en la actividad industrial se incremente.

Un proceso similar sucede en el agro, con la constitución de los Consejos Campesinos, pero el problema escapa a los límites de este trabajo.

III. ANÁLISIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MANEJO DE ÁREAS METROPOLITANAS

1. *Diversos enfoques y formas de gobiernos metropolitanos en países desarrollados*

1.1. Federaciones

El enfoque federativo lleva involucrada la división de las funciones locales del área metropolitana entre dos niveles de gobierno: Las funciones identificadas como de "gran alcance" (area-wide functions) son asignadas a un "gobierno metropolitano" (area-wide government), y las funciones de tipo local son dejadas bajo el control de las municipalidades existentes.

Las características generales de esta forma de gobierno metropolitano pueden ser descritas así⁹:

"A la unidad mayor de gobierno le corresponderá desempeñar aquellas funciones que trascienden las fronteras municipales, mien-

8 Al respecto, ver: "Análisis de la Crisis de Relaciones del Municipio Chileno y de Coordinación con otros Sectores", Patricio Chellew y Julio Silva T. CIDU, diciembre de 1970, Documento de Trabajo N° 32.

9 Véase, D. R. Grant y H. C. Nixon, *State and Local Government in America* (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1963), p. 344.

tras las municipalidades componentes continuarán desarrollando funciones meramente locales. La "metrópolis federada" cubriría así la totalidad del área metropolitana. El gobierno federado tomaría bajo su responsabilidad actividades tales como planificación y zonificación de la región metropolitana, operación de los sistemas de agua y alcantarillado, fijación y recolección de impuestos, control de tráfico y otras funciones que estén más allá de la capacidad de una municipalidad actuando individualmente".

Entre las ventajas que presenta este tipo de gobierno metropolitano, cabe mencionar que:

a) Estructura una maquinaria administrativa capaz de enfrentarse y manejar funciones de importancia regional. Al mismo tiempo reconoce sentimientos y autonomía" locales al dejar a las unidades gubernamentales de la región con poderes para actuar en asuntos locales.

b) Es lo suficientemente flexible como para permitirse incorporar en el tiempo funciones adicionales a su campo inicial de acción y a medida que los habitantes de la región se convencen de que sus intereses serán así mejor servidos.

Es importante anotar que federalismo en un gobierno metropolitano no es lo mismo que a nivel de gobiernos nacionales. Ciudades, condados y municipalidades son subproductos del Estado y no constituyen entidades soberanas como en el caso de las federaciones nacionales. Aun así, las reglas legales y las tradiciones de autogobierno local especialmente importantes en el caso de países norteamericanos, le otorga a estas unidades menores una fuerza tal que debe ser tomada muy en cuenta en cualquier esfuerzo orientado a formar organizaciones metropolitanas.

En la actualidad existen diversos ejemplos de organizaciones federales metropolitanas. Cada uno es diferente y particular en los detalles formales; cada uno es el producto de distintos antecedentes de tradición, leyes y valores en los correspondientes gobiernos locales. Entre los más notorios cabe destacar los casos de Toronto y Londres.

1.1.1. Toronto

Toronto es la capital de la provincia de Ontario, Canadá. Su área metropolitana abarca una población de 2.200.000 habitantes, y es en la actualidad una de las ciudades de más rápido crecimiento en el continente norteamericano.

La Municipalidad de Toronto metropolitano se constituyó en 1953, como el primer gobierno metropolitano federado del Hemisferio Occidental. Así, la Municipalidad de Toronto y doce municipalidades satélites fueron federadas por un Acta de la Provincia de Ontario¹⁰. La formación de este nuevo cuerpo gubernamental fue considerado como un compromiso entre el anexamiento de las Municipalidades a Toronto y la continuación de su statu quo¹¹.

La solución federativa se aplicó a través de una acción legislativa *que prescindió de un referéndum local* y surgió de una recomendación del Consejo de Municipalidades de Ontario, cuerpo cuasi-judicial designado por la provincia para supervisar y aprobar asuntos de incumbencia municipal. Este Consejo recomendó que se estableciera un Gobierno Metropolitano Federalizado que tuviera jurisdicción sobre aquellas materias que conciernen a todas las municipalidades del área. El nuevo gobierno entró en funciones el 1º de enero de 1954.

La Municipalidad de Toronto metropolitano pasa así a constituir un segundo nivel de gobierno o un "supergobierno". La responsabilidad para ejercer los poderes de la corporación es investida en un Consejo Metropolitano compuesto por un presidente y 32 miembros (12 de la ciudad de Toronto y 20 de las otras comunas en base a su población). Los miembros del Consejo son funcionarios elegidos dentro de sus propias municipalidades, en donde deben actuar como Alcalde, Regidor o Contralor. Esto asegura continuidad y coordinación entre las operaciones del Gobierno

10 *The Municipality of Metropolitan Toronto Act.*, Provincia de Ontario, 1953.

11 Lo que el Acta creó fue una federación de 13 municipalidades en el área metropolitana de Toronto, sin destruir la existencia política de ninguna de ellas, aunque algunas responsabilidades y poderes previos fueron transferidos a la nueva corporación metropolitana.

Metropolitano y las municipalidades. El presidente es un miembro que no perteneciendo al Consejo, es elegido por éste. Su cargo dura tres años.

El Gobierno metropolitano se financia con el conjunto de impuestos y créditos de cada una de las comunas componentes. Para esto, el Consejo prepara un presupuesto anual de gastos e inversiones y determina los montos que las municipalidades locales deben cancelar al Gobierno Metropolitano. Estos montos se fijan y prorratan según los avalúos de propiedad vigentes. En caso de necesitarse recursos adicionales a los gastos corrientes, la corporación metropolitana puede emitir bonos para su propio uso, para sus municipalidades integrantes, para el Consejo Metropolitano Educacional y para la Comisión de Tránsito de Toronto.

Según la ley y el estatuto de la Municipalidad Metropolitana de Toronto, el poder de la corporación metropolitana recae en manos del Consejo. Según los reglamentos, el gobierno metropolitano estará a cargo de aquellas funciones que trascienden el ámbito puramente local:

- a) Avalúo de la totalidad de los impuestos a la propiedad;
- b) Administrar el sistema de agua potable; provisión del servicio; construcción, mantenimiento, operación, mejoramiento y extensión del sistema;
- c) Administrar el sistema de alcantarillado; recibir, evacuar y tratar las aguas servidas y drenajes, incluyendo la construcción, mantenimiento y ampliación del sistema;
- d) Disponer de los desechos y basuras, teniendo derecho a comprar terreno, equipo y maquinaria para estos fines;
- e) Establecer un sistema metropolitano de vías de transporte;
- f) Establecer un Consejo de Educación y aprobar las proposiciones orientadas a dotar el área metropolitana con un equipamiento adecuado;
- g) Establecer reglamentaciones para otorgar asistencia financiera al equipamiento de salud pública y a otros asuntos relacionados con la salud y el bienestar de la comunidad;

h) Administración de algunos aspectos de justicia;

i) Administración de algunos aspectos de seguridad pública y fuerza policial;

j) Administrar prácticamente todos los aspectos relacionados con patentes;

k) Administración de algunos aspectos de recreación y parques;

l) Administrar algunas funciones relacionadas con la provisión de vivienda y renovación urbana.

Las municipalidades miembros, dentro de este esquema de asignación de funciones por nivel, son responsables de:

- a) Protección contra incendios;
- b) Sistema local de tránsito;
- c) Bibliotecas;
- d) Regulación de la construcción (Ordenanzas).

1.1.2. Londres

En 1957, una Comisión Real, dirigida por Sir Edwin Herbert fue designada para examinar la eficiencia del sistema de gobiernos locales del área del Gran Londres y con el objeto de pronunciarse sobre los cambios necesarios en su estructura para lograr una mejor distribución de las funciones de autoridad local en el área. El informe final fue presentado en 1960¹², y al año siguiente el Gobierno publicó un documento, aceptando prácticamente la totalidad de sus proposiciones.

De estas recomendaciones y entre otras, cabe destacar las siguientes:

- a) La unidad primaria de gobierno local en el área del Gran Londres debe ser el "borough"¹³. A cargo de éste deben quedar todas las funciones de autoridad local, excepto aquellas que sólo pueden ser efectivamente desarrolladas sobre la totalidad del Area Me-

¹² Véase, *Royal Commission en Local Government in Greater London: 1957-1960*. (London: Her Majesty's Stationary Office, 1960).

¹³ Distrito electoral de municipio. Inglés.

tropolitana. Estos boroughs se denominarán "Boroughs del Gran Londres";

b) Una autoridad que cubra el área total del Gran Londres debe ser establecida bajo el nombre de "Consejo del Gran Londres";

c) Las funciones de cada uno de estos niveles de autoridad deben ser autocontenidas, es decir, deben evitarse yuxtaposiciones y duplicaciones;

d) El Consejo del Gran Londres debe ser elegido por votación directa, basado en el principio de un miembro por cada "División Parlamentaria";

e) Algunos de los boroughs existentes no poseen recursos financieros suficientes como para constituirse en unidades primarias de gobierno local, a cargo de la totalidad de servicios que este nivel debe ofrecer.

El tamaño de población para un borough del Gran Londres debe fluctuar entre 100.000 y 200.000 habitantes.

Aquellos boroughs que no cumplen con estos requisitos deben amalgamarse sin cambiar sus fronteras.

En 1963 se suscribe en base a estas recomendaciones, el Acta del Gobierno de Londres. El principal objetivo de esta Acta es terminar con una inmensa variedad de autoridades locales tales como los Consejos de Condados, Consejos de Boroughs de Condados, Consejos de Boroughs Metropolitanos, Consejos de Boroughs y Consejos de Distritos. La única concesión que se hace a la tradición concierne a la ciudad de Londres, a la que se le permite conservar en forma independiente su fuerza policial. A la vez se autoriza a la Cámara de los Comunes seguir funcionando dentro de su famosa milla cuadrada como una de las autoridades locales primarias del Gran Londres. En el resto del área metropolitana, las autoridades locales primarias son los consejos de los recientemente estructurados boroughs londinenses, de los cuales hay 32 en ejercicio.

El Gran Consejo de Londres pasa así a constituirse en la autoridad máxima para desempeñar funciones tales como:

—Plan de desarrollo para el Gran Londres.

—Vías de tránsito metropolitana.

—Sistemas de alcantarillado.

—Otorgamiento de patentes.

—Servicios de ambulancia, etc....

A los boroughs londinenses se les entrega toda la gama de funciones locales, de acuerdo al criterio enunciado en el punto a) de las recomendaciones de la Comisión Herbert: salud de las personas, servicios para la niñez, bienestar de ancianos, registro civil, división predial, mantención de calles, recolección de residuos, control de enfermedades infecciosas, elecciones y registros de electores, etc....

1. 2. Tendencias en los Estados Unidos

Dentro de la vasta literatura relacionada con los problemas urbanos en Estados Unidos, aparecen con frecuencia dos "soluciones tipo" para enfrentar el problema de la reestructuración metropolitana¹⁴: El Condado Urbano y el enfoque de "Consejo de Gobiernos".

1. 2. 1. El Condado Urbano

El enfoque federado no ha podido ser introducido con éxito en los Estados Unidos, de acuerdo al contenido formal de esta forma de gobierno metropolitana analizado en el punto anterior. Criticismos a esta forma como medio de adaptación a la realidad norteamericana. Por ejemplo, la legislatura californiana al pronunciarse sobre el tema dice:

"El principal obstáculo para establecer un gobierno federado en California, reside en que éste se transformaría en un nuevo nivel gubernamental, en adición a los ya existentes condados, ciudades y múltiples distritos especiales en operación. Pareciera que los gobiernos metropolitanos tendrían una más feliz implementación en este Estado, reorganizando la unidad mayor de gobierno local —el Condado—, en una organización capaz de proveer servicios de alcance global para el área, y al mismo tiempo permitiendo a las ciudades

14 Véase, por ejemplo: R. G. Dixon Jr., *New Constitutional Forms for Metropolis: Reapportioned County Boards; Local Councils of Governments, en 30 Law and Contemporary Problems*, 1965. También véase: J. C. Bollens y H. J. Schmandt, *The Metropolis*, cap. 15, Harper & Row, New York, 1965.

miembros tener una representación justa, similar a la ofrecida por el enfoque federado" ¹⁵.

Así, en diversas regiones del país, una nueva forma de gobierno metropolitano denominada "El Condado Urbano" ha venido emergiendo. Este enfoque se refiere a la evolución del condado desde su posición tradicional como subdivisión administrativa del Estado a cargo de funciones estatales —tales como elecciones, ejecución de la ley, y funciones judiciales— hacia una posición innovativa en la cual pasa a desempeñar y ofrecer un significativo número de servicios de carácter municipal en la totalidad o en partes de su jurisdicción.

El mejor ejemplo de esta forma de gobierno metropolitano lo constituye el Condado de Los Angeles, el que tiene a su cargo un mayor número de funciones que la misma ciudad de Los Angeles. Entre sus múltiples actividades se cuentan: Mejoramiento de las vías de tránsito, iluminación pública, sanidad, protección contra incendios, protección policial, servicios de biblioteca, parques y áreas verdes públicas y planificación regional.

Los principales criticismsos que surgen ante este enfoque apuntan hacia el mal prorrateo de los miembros constituyentes de los Consejos de Condados. La Corte Suprema de los Estados Unidos con el fin de obviar este obstáculo ha comenzado a legislar requiriendo que la representación sea proporcionada al número de habitantes, bajo el principio de "un hombre, un voto" ¹⁶. El nuevo prorrateo de la legislatura estatal tenderá en el futuro a aumentar la importancia del condado como unidad de gobierno metropolitano.

1. 2. 2. Consejos Metropolitanos Voluntarios

La solución alternativa sugerida para la reorganización metropolitana se basa en construir, a partir de la estructura política existen-

te, consejos de gobierno de alcance metropolitano. Estos "Consejos Metropolitanos Voluntarios" son asociaciones de funcionarios públicos de la mayoría, o de todos los gobiernos de un área metropolitana, corrientemente conformados con el objeto de lograr una mejor comprensión entre ellos, de establecer consenso respecto a las necesidades metropolitanas y promover acciones coordinadas para resolver sus problemas. Estos, por lo general son acuerdos intergubernamentales de acción conjunta en actividades de investigación, planificación y deliberación en problemas globales del área, tales como transporte, vivienda, sistemas de alcantarillado, etc.

Entre las características más notorias de estos consejos, están las siguientes:

a) Por ser sólo una *libre asociación de gobiernos existentes*, no existe el peligro de pérdida de soberanía local. Cualquier miembro puede dejar de serlo según su voluntad;

b) No existen *conflictos de poder* dentro del Consejo;

c) No requieren de plebiscito o aprobación popular, ya que los consejos se forman por *voluntad de las autoridades locales*;

d) Los Consejos Voluntarios son un instrumento para la *coordinación* y *cooperación* que permite tratar los problemas *antes de que se agudicen* y lleguen al extremo de imponer acciones conjuntas.

Ciertas leyes federales tales como la Ley de Caminos, la Ley de Viviendas y Ciudad Modelos y la Ley de Desarrollo Metropolitano han impulsado la creación de estos consejos. Esta última requiere, para la obtención de créditos y subsidios, que el área bajo consideración tenga:

a) Una planificación y coordinación integral para el área metropolitana;

b) Que existan instituciones metropolitanas de coordinación;

c) Que aquellos proyectos que tienen un impacto en toda el área se ejecuten de acuerdo con la planificación y programación previa.

A partir de 1954 se han creado en USA más de 100 consejos voluntarios, formados por personas locales desesperados por encontrar

¹⁵ California, Legislature Assembly, Committee on Municipal and County Government, Concepts in Metropolitan Government, 1959.

¹⁶ Véase, R. G. Dixon Jr., op. cit., p. 71, dice: "Ya que la 14ª enmienda, la que es la base para las Decisiones Reprorrateo, se aplica con igual valor a los gobiernos estatales como a los locales, es lógico que cualquier derecho individual válido para la legislatura estatal, también debe serlo en relación a la legislatura local".

una forma de controlar las cada vez más fragmentadas y caóticas áreas metropolitanas. Entre ellos se encuentran el Consejo Metropolitano Regional de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut; el Consejo Regional de Funcionarios Electos del Area de Filadelfia, el Consejo de Gobiernos del Area Central Norte de Texas, el Consejo del Area Metropolitana de Baltimore, la Asociación de Gobernantes del Area de la Bahía de San Francisco y el Consejo Metropolitano de Gobiernos de Washington.

Tal vez el más exitoso sea este último, formado en 1957, y compuesto por 138 funcionarios elegidos por representación popular dentro de su localidad con un directorio formado por 13 de estos funcionarios y 3 miembros externos.

El Consejo de Washington trabaja en problemas de largo y corto plazo, enfatizando los primeros, pero haciendo sentir a la población su efectividad a través de soluciones prioritarias y de rápida implementación. Para ello se han formado cinco comités a cargo de establecer políticas en salud ambiental, transporte, seguridad pública, uso de suelos y bienestar social. A su vez, estos comités son asesorados por oficinas técnicas en una amplia variedad de especialidades (contaminación atmosférica, reglamentos de construcción, uso de suelo, transporte, sanidad, etc. ...).

Sus actividades son financiadas por contribuciones de los asociados prorrateados per cápita, por donaciones federales y por algunas contribuciones particulares.

Entre los programas que se ejecutan en la actualidad se cuentan:

- a) Estudios sobre contaminación del medio ambiente;
- b) Desarrollo de normas para el sistema de alcantarillado;
- c) Coordinación con el Comité de Planificación de Transportes;
- d) Planificación y desarrollo de la región metropolitana de Washington, a través de investigación, recolección e interpretación de datos sobre la economía, el empleo, la población, el uso del suelo, el transporte, la salud y los procesos de planificación y desarrollo.

Finalmente, cabe agregar que no existen en USA dos consejos que sean iguales. Cada uno está determinado por las características del área, el interés y capacidad de sus miembros y por el apoyo u oposición de grupos de presión, en particular, o de sus ciudadanos, en general:

2. *Gobiernos Metropolitanos en América latina*

2.1. Casos generales

En América latina han sido los países con gobiernos de tipo federal los que se han destacado por los esfuerzos destinados a institucionalizar las áreas metropolitanas como forma de gobierno¹⁷. En los países de la región, con sistemas unitarios de gobierno, si bien se ha intentado dar forma a nuevos modelos de autoridad metropolitana, no ha habido hasta ahora la claridad suficiente para dar el paso decisivo hacia la implantación de un auténtico gobierno metropolitano.

Ciudad de México y sus áreas circundantes constituyen desde el punto de vista administrativo un área metropolitana unificado, ya que, a través de la incorporación de municipios vecinos se ha llegado a conformar un distrito federal sin problemas de coexistencia de jurisdicciones. Conforme a la Constitución de 1917, este distrito está sometido a la legislación del Congreso y es gobernado por el Presidente de la República, quien delega sus poderes en un funcionario jefe del Departamento del Distrito Federal, el que, a su vez, es asesorado por un Consejo Consultivo. Sin embargo, esta coordinación se ha visto desvirtuada por la rápida expansión física que la ciudad ha experimentado en las últimas décadas, expansión que ha rebasado los límites administrativos vigentes.

En Venezuela el concepto de área metropolitana aplicado a Caracas y su zona de influencia inmediata ha sido acogido en la Constitución Federal de 1961, cuyo artículo 11 establece que "una ley federal podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro

¹⁷ Véase, *La organización y planificación del área metropolitana*, V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Santiago, 1969.

del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal". El área metropolitana está delimitada por un decreto del año 1950 para fines estadísticos y censales. En la última década se han propuesto diversas alternativas para concretar la institucionalización del área metropolitana, sin que hasta ahora se haya llegado a una solución definitiva¹⁸.

Sao Paulo, la más importante ciudad brasileña, y su región metropolitana han sido objeto de variados estudios en los últimos años. El Gobierno del Estado de Sao Paulo creó el Consejo de Desarrollo del Gran Sao Paulo, constituido por representantes del Gobierno del Estado, de la unión del municipio de la capital, de cada uno de los 37 municipios integrantes de la región, y de algunas entidades y grupos vinculados a la planificación, tales como el Instituto de Arquitectura, el de Ingeniería y la Sociedad de Amigos de la Ciudad.

Paralelamente se creó el Grupo Ejecutivo del Gran Sao Paulo (GRECRAN), compuesto por un organismo colegiado con funciones deliberativas y un equipo técnico con funciones de elaboración de la planificación regional¹⁹.

Sin poder juzgar sobre sus resultados, en principio este régimen parece ser muy adecuado para los objetivos que persigue, ya que asegura la participación de los distintos niveles de gobierno interesados, y de grupos de la colectividad también comprometidos y capacitados para aportar con soluciones innovativas.

Dentro de los intentos orientados a institucionalizar gobiernos metropolitanos en América latina, el caso de Buenos Aires por su complejidad y evolución quizás sea el más connotado.

2. 1. 1. Buenos Aires

El área metropolitana de Buenos Aires es un ejemplo típico de cómo una ciudad capital fue dando origen a prestaciones de servicios a un nivel no ya municipal, sino metropolitano, sin que por ello diera una solución definitiva al problema de fondo de un desarrollo inorgánico y caótico, por la ausencia de formas adecuadas de legislación, administración y planificación conjuntas. Si bien no existe un gobierno definitivamente institucionalizado, la idea se está abriendo paso y se está condensando a través de iniciativas dispersas y de proposiciones que aunque no hayan tenido éxito decisivo, van creando la conciencia del problema y de las soluciones a adoptar.

La ciudad de Buenos Aires es a la vez un Distrito Federal, en el cual tienen su sede las autoridades nacionales de la Argentina y un Municipio con facultades para el gobierno y administración de los intereses locales. Durante muchos años la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires luchó por impedir la pérdida de competencias, por ejemplo, en materia de concesiones de servicios públicos —electricidad, gas, transporte, abastecimiento— que pasaron al ámbito nacional, no meramente por afanes centralizadores, sino por consideraciones de orden técnico y financiero. Después, se luchó por su recuperación.

El establecimiento en 1966 del Sistema Nacional de Planeamiento para la Acción y el Desarrollo determina que por primera vez se institucionalice el problema al crearse dentro de ese sistema, la "Región Area Metropolitana", con cabecera en Buenos Aires. Esta comprende la Capital Federal, 25 Municipios de la Provincia de Buenos Aires y una zona rural denominada "Delta Entrerriana y Bonaerense". En esta Región como en las otras siete del país, se establece una Junta de Gobernadores, responsables conjuntamente de formular las políticas y estrategias regionales del desarrollo, e individualmente de la ejecución en sus jurisdicciones de los planes y programas de desarrollo. En esta Junta están representados los gobernadores de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos y el intendente municipal de la ciudad de Buenos Aires.

¹⁸ Véase, Adriana Carmona, *Estructura política y funcional del distrito federal*, en Revista de la Facultad de Derecho, Universidad de Zulia, Maracaibo, 1964.

Allan Randolph Brewé, *Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo*, en "Revista de la Facultad de Derecho", U. Central de Venezuela, Caracas, 1968.

¹⁹ Véase: Organización Administrativa de las Arena Metropolitanas. Trabajo presentado por CEPAM al V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Santiago, Chile, 1969.

Esta nueva estructura produce confusiones. Por ejemplo, no se sabe si la planificación del desarrollo urbano es o no competencia de los organismos técnicos y administrativos del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), cuerpo integrante del Sistema Nacional de Planeamiento. También hay contradicciones con el vigente Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires, que ya tenía numerosos estudios sobre planificación urbana de la Capital Federal.

En 1967 se crea el Consejo de Obras Públicas de la zona metropolitana, dependiente del Secretario de Estado de Obras Públicas, encargado de la programación y construcción de obras en el *Gran Buenos Aires*. Nuevamente se presentan problemas de coordinación con las obras provinciales y municipales.

A fin de dicho año se da forma a un "Comité Técnico Metropolitano" presidido por el Secretario de Obras Públicas de la Nación con representantes de los Ministros de Obras Públicas de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el Secretario de Obras de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Director de la Oficina Regional de Desarrollo del Área Metropolitana. Se produce por vez primera coordinación entre niveles, pero sólo referidas a las obras públicas, aspecto muy importante sin duda del desarrollo de una región, pero no el único.

Este Comité merece varias consideraciones:

a) Se trata de un organismo centralizado en el ámbito nacional y no el resultado de acuerdo entre las unidades políticas y administrativas -integrantes.

b) No alcanza a ser una Junta de Planificación del área metropolitana, ya que sus funciones son sólo de coordinación.

c) No tiene oficina técnica propia, ya que la Oficina Regional de Desarrollo del Área Metropolitana depende de la Secretaria General del CONADE.

A raíz de estos problemas, en 1967 se constituyó un grupo de trabajo, orientado a analizar los logros y fracasos del sistema, y hacen una ponencia en el Programa de Estudios y Entrenamiento sobre Problemas Metropolitanos a desarrollarse a fines de dicho año en

Toronto ²⁰. Las principales conclusiones de carácter institucional y legislativo fueron las siguientes:

a) Es necesario determinar los límites administrativos y políticos de la región y del área, respetando los límites de las municipalidades comprendidas.

b) Es necesario establecer el status de la región y del área por acuerdo entre la Nación, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y la provincia de Buenos Aires. Ello implica:

— Legislar concertadamente para determinar las competencias de los organismos de distintos niveles;

— Crear un organismo técnico-administrativo para ordenar, coordinar y planificar el área sin vulnerar la autonomía provincial ni las autarquías municipales.

c) Impedir el fragmentarismo de jurisdicciones dentro del área.

d) Debe estudiarse si la capitalidad nacional de la ciudad de Buenos Aires debe subsistir, o debe elegirse otra sede como factor de equilibrio en el país.

e) Debe revisarse la legislación municipal de la ciudad y de cada uno de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, para permitir una acción coordinada en la región y en el área metropolitana.

A partir de estas conclusiones se han enunciado hipótesis de soluciones para la organización y planificación del área metropolitana ²¹. Entre éstas, cabe mencionar las siguientes:

a) Debe distinguirse entre región y áreas metropolitanas. La región debe ser encarada principalmente con criterios económicos; el área con criterios urbanísticos.

b) La planificación a cargo de los organismos que componen el Sistema Nacional de

20 Véase Carlos Mouchet, "El programa mundial de Toronto para el Estudio de los problemas metropolitanos"; en *Revista de Administración Pública*, 1967.

21 Véase: *Buenos Airee, la Organización y Planificación del Área Metropolitana*. Municipalidad del Área de Buenos Aires, 1969.

Planificación para la Acción y el Desarrollo corresponden a los aspectos económicos y sociales del desarrollo y a las grandes líneas del ordenamiento del territorio (política de localizaciones industriales, rutas y sistemas ferroviarios, puertos, aeropuertos, etc.).

c) A la Secretaría de la Vivienda de la Nación corresponde la materia de un sistema nacional de planificación del desarrollo urbano, armónico con las pautas del desarrollo económico y social.

d) En el área metropolitana debe existir un régimen de planificación urbana de su ejecución, a nivel local, de competencia de las municipalidades que integran el área (en materia de zonificación local municipal, división predial, renovación urbana, tránsito).

e) La planificación del área debe estar a cargo de un organismo metropolitano, de carácter urbanístico, con competencia a este nivel.

En lo que se refiere a la organización administrativa, se plantea como solución óptima, la instauración de un *Gobierno Municipal de dos niveles*. Los actuales municipios, sin perder su individualidad, pasarían a ser subdivisiones del Municipio Metropolitano. Cada nivel tendría su propia competencia, a ejemplo de las soluciones de Londres y Toronto.

2.2. Experiencias en Chile

En nuestro país, y hasta ahora, no han tenido lugar experiencias completas dirigidas a establecer gobiernos a escala de nuestros principales centros urbanos. Sin embargo, en los últimos años y en forma incremental, las distintos niveles de gobierno encargados de responder al desafío que plantea el rápido crecimiento y transformación de nuestras áreas metropolitanas, han ido tomando conciencia de que algún tipo de cuerpo gubernamental debe ser creado tanto para proveer servicios efectivos a la comunidad metropolitana como para actuar como mecanismo orientador de políticas u programas para ejercer funciones de control del uso del suelo, para servir como institución que establezca condiciones de equidad en la carga económica que implica ejercer tales funciones y que facilite un adecuado control ciudadano en relación a las po-

líticas que de alguna forma afectarán sus modos de vida.

Es así como primero la Dirección General de Obras del Ministerio de Obras Públicas y luego el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, conscientes de esta necesidad, tomaron bajo su responsabilidad el desarrollo de Planes Intercomunales Metropolitanos. Entre éstos, el Plan Intercomunal de Valparaíso cabe ser destacado por la claridad de sus objetivos.

Una experiencia distinta, que históricamente es la que más se acerca a una colaboración intermunicipal surgida desde las bases mismas de la comunidad, la constituye la Estrategia de Desarrollo para el Área Intercomunal de Santiago Oriente (AISO), investigación encomendada en 1967 a CIDU (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad Católica de Chile) por la Junta de Alcaldes de las Municipalidades de Providencia, La Reina y Las Condes.

Veamos brevemente en qué consisten estos casos:

2.2.1. El Plan Intercomunal de Valparaíso

Como todos los planes de su tipo, es el reflejo de un instrumento de planificación, cuyas principales políticas y orientaciones son generadas en forma centralizada. Podría interpretarse como una estructura primaria de la unificación del desarrollo metropolitano, ya que las unidades locales afectadas por sus acciones participan en debates continuos con los organismos de gobierno central, tanto en los aspectos normativos como en las instancias de acción.

En el caso del Plan Intercomunal de Valparaíso, junto con el Ministerio de Obras Públicas, colaboraron en su elaboración otras oficinas provinciales de gobierno; las Municipalidades de Valparaíso, Viña del Mar, Quintero, Quilpué, Puchuncaví y Villa Alemana, que incorporaron sus respectivos Planes Reguladores y el sector privado a través de la Cámara Chilena de la Construcción y Asociaciones de Juntas de Vecinos.

El Plan reconoce que Valparaíso está sufriendo un fenómeno de metropolización, con

una estructura polarizada, compuesta por una serie de comunidades urbanas con diferentes grados de equipamiento y especialización en el trabajo, y fuertemente interdependientes entre sí a través de la relación trabajo-residencia²².

En este esquema regional, Valparaíso se presenta como la zona "centro", con un alto grado de concentración de actividades especializadas, entre las cuales cabe mencionar: actividades portuarias en general, aduanas, bancos, Bolsa de Comercio, oficinas de profesionales, servicios de Educación Superior. También se localiza el poder regional en lo administrativo, judicial, Intendencia, etc. ... y es la sede de las autoridades de Marina de Guerra, con todas sus reparticiones y servicios. Un segundo polo de importancia es Viña del Mar, con su especialización en servicios de orden turístico.

El Plan Intercomunal de Valparaíso fue aprobado por Decreto N° 30, del 12 de enero de 1965, y desde entonces se ha mantenido en vigencia prácticamente sin alteraciones. Los documentos que lo componen son: El Plano Intercomunal y la Ordenanza, y su finalidad es regular el *desarrollo físico* de la intercomuna, para lo cual se reglamentan las siguientes materias²³:

- a) División del Area Intercomunal;
- b) Zonificación;
- c) Disposiciones especiales para el uso, conservación, renovación y crecimiento de la estructura intercomunal.

Los objetivos fundamentales del plan son:

- a) Reforzar las características de Valparaíso como centro de transporte;
- b) Reforzar el aspecto turístico en la Comuna de Viña del Mar;
- c) Crear un sistema adecuado de transporte y comunicaciones que solucione el contacto

de Valparaíso con su área regional, de modo que la función portuaria se conecte adecuadamente al sistema nacional de comunicaciones.

—Independizar el tránsito industrial del tránsito turístico.

—Relacionar las zonas residenciales con las de trabajo.

—Relacionar las industrias con las carreteras regionales, para asegurar un eficiente acceso a los mercados y una buena conexión de las materias, primas con los centros de elaboración.

d) Desarrollar nuevas zonas residenciales vinculadas a los centros de trabajo y remodelación de áreas en deterioro;

e) Crear zonas satélites industriales que consideren las nuevas posibilidades de desarrollo de la región (petroquímica en relación a Concón y refinería de cobre en Las Ventanas);

f) Crear áreas para el adecuado desarrollo de las industrias pesqueras;

g) Crear un sistema de parques regionales e intercomunales para el esparcimiento de la población.

Finalmente, cabe consignar que el Plan Intercomunal está considerado para 20 años plazo, y no plantea prioridades orientadoras para la asignación de recursos.

2.2.2. Desarrollo Intercomunal Santiago-Oriente

En 1967, y con el objetivo de lograr en el área intercomunal la integración de la acción económica, social, institucional y física de sus partes componentes, las Municipalidades de Las Condes, Providencia y La Reina, conscientes de la pérdida progresiva de atribuciones y recursos de los gobiernos locales metropolitanos, crean la Junta de Alcaldes del Area Santiago-Oriente, apoyadas en el artículo 13 de la Ley 16.627, que modificó el artículo 56 de la Ley de Municipalidades, ampliando así enormemente las posibilidades de integración intercomunal:

"Dos o más Municipalidades podrían convenir la atención en común o coordinadamente

²² Véase Carlos Mena M., "La Región Metropolitana de Valparaíso y su Plan Intercomunal, en *Revista de Planificación*, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, N° 4, enero, 1967.

²³ Véase, *Plan Intercomunal de Valparaíso: Ordenanza*, Ministerio de Obras, Públicas, Depto. de Planificación Urbana, marzo 1°, 1965.

de servicios o la ejecución de obras de beneficio para las respectivas comunas, estableciendo las medidas que estimen necesarias o útiles para su financiamiento"²⁴.

Sin duda que el texto transcrito constituye un factor de gran importancia para la integración de sectores intercomunales, al ampliar las posibilidades de acción común, fijar normas para realizar la unión y establecer obligaciones precisas para el cumplimiento de los convenios²⁶. Aun así, hay que reconocer que el nivel de organización correspondiente a la intercomuna es bastante incipiente.

La Ley N° 16.627 autorizó a las municipalidades de la intercomuna contratar, en conjunto, créditos a 10 años plazo, con la CORFO, instituciones bancarias nacionales y con el BID. El monto total de los préstamos posibles era de 23 millones de escudos, pudiendo incluirse en ellos hasta un millón de dólares. Es a la Junta de Alcaldes, reglamentada por el Decreto Supremo N° 1.325, del 8 de septiembre de 1967, a quien corresponde administrar estos fondos. La Junta está compuesta por dos organismos:

a) Junta Plena, integrada por alcaldes y regidores de los tres Municipios, y cuya función principal es acordar la contratación de los empréstitos;

b) Junta de Alcaldes, integrada por los alcaldes de las, tres comunas, cuya función es administrar los fondos de la Junta.

Si bien el hecho de contar con un organismo intercomunal con recursos y poder de decisión para el desarrollo integral del área es un factor positivo, la Junta carece de una organización que le permita ser algo más que un organismo coordinador entre municipios. Si bien los fondos y funciones con que cuenta le permiten llevar a cabo una política general de desarrollo, su acción sólo podrá consolidarse cuando la estructura intercomunal llegue a tener un carácter permanente y una organización técnica estable.

²⁴ Véanse las disposiciones de Ley N° 16.627, publicadas en los Diarios Oficiales del 13 de mayo y 30 de septiembre de 1967.

²⁵ Véase CIDU, *Estrategia de Desarrollo para el Área Intercomunal Santiago Oriente*. Libro III, Santiago, junio 1968.

El año 1968 la Junta de Alcaldes encomendó al CIDU elaborar una Estrategia de Desarrollo para el Área Intercomunal. El resultado fue una proposición altamente objetiva, orientada hacia el futuro, integral y canalizada hacia la acción. De ella se desprenden políticas, programas y proyectos específicos para el desarrollo del área.

Entre estas acciones planteadas se han implementado obras de infraestructura, vialidad, parques y servicios de salud y educación de interés intercomunal.

IV. ALGUNAS PROPOSICIONES ALTERNATIVAS QUE SE SUGIEREN PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO

1. *Principales problemas de planificación esperados para el Área Metropolitana de Santiago*

Tal como se señalara en la primera parte del trabajo, los problemas de planificación metropolitana pueden ser categorizados en aquellos que son propios de la concentración y los que se relacionan con la pérdida de potencial de las áreas periféricas.

Los principales requerimientos de planificación del primer grupo serían los siguientes:

a) Debido al crecimiento cuantitativo de la ciudad en cuanto a población, nivel de actividad y riqueza global, se presentarán nuevas y diversificadas necesidades en cuanto a usos especializados del suelo. Esto implica que áreas actualmente construidas (principalmente las de mejor accesibilidad) tenderán a cambiar su uso, en un proceso que requiere ordenamiento, previsión del deterioro de las áreas circundantes y preservación de los intereses de las actividades desplazadas. Al mismo tiempo, deberán ser creadas nuevas áreas especiales (v. gr.: parques industriales) para satisfacer con ventaja económica nuevas demandas que necesitan de concentración y aislamiento. En términos técnicos, esto significa la determinación de patrones óptimos de uso del suelo y el control del proceso de cambio de uso.

b) Por la misma causa anterior, una serie de subsistemas metropolitanos se saturarán y deberán ser reemplazados o expandidos a un

alto costo. Entre éstos se destacan, en primer lugar, las redes de transporte, cuya congestión trae una pérdida de fluidez del espacio urbano y una pérdida de las principales ventajas de aglomeración. Otros servicios urbanos, tanto redes como de localización puntual, pueden ser obligados a crecer más allá del rango donde ofrecen economías de escala. En todos estos casos, son de suma importancia la selección de las nuevas tecnologías a ser adoptadas y la definición de estructuración físico-funcional en cuanto a tender a un esquema monocéntrico o multicéntrico. Por otra parte, es un hecho característico que los fenómenos de saturación son heterogéneos en el espacio: mientras una parte del sistema se congestiona, otras permanecen subutilizadas. El aprovechamiento de esas capacidades ociosas parciales es una herramienta de suma importancia potencial para reducir las futuras inversiones.

c) El tamaño de la ciudad en relación a su región trae aparejado un posible agotamiento en la explotación económicamente favorable de recursos naturales, tales como agua, atmósfera, suelos agrícolas cercanos, terrenos para recreación, etc. Se hace cada vez más necesaria la previsión de largo plazo de este problema, para la protección de los recursos más escasos y la preparación de recursos de reemplazo.

d) La pobreza urbana y la configuración de áreas segregadas uniformes, en cuanto a su composición socioeconómica, es un problema insostenible. Durante los últimos años la segregación físico-ecológica se ha visto acentuada por un aumento en diferencias de nivel de servicios entre los barrios "ricos" y los "pobres", por emigración de actividades terciarias desde el centro metropolitano hacia el oriente de la ciudad. En el futuro próximo, a estos problemas se añadirá el deterioro de grandes poblaciones construidas por el sector público que están llegando al término de su vida útil, que han ido quedando englobadas dentro del casco urbano al ser rebasadas por el proceso de expansión, y que no son renovadas por sus habitantes; las causas de este deterioro no compensado habría que buscarlo en la rigidez del sistema de asignación habitacional y en la inadecuación entre una vivienda rígida y las necesidades cambiantes

de miles de grupos familiares de edades y características socioeconómicas similares, ubicados en una misma área por política pública.

La quiebra del esquema y las tendencias segregantes, así como la relajación de las rigideces antes anotadas, el aumento de la movilidad de vivienda para los estratos bajos y el desencadenamiento de la renovación urbana, tanto espontánea como de iniciativa pública, plantean los mayores desafíos económicos, sociales, políticos y organizativos que enfrentará el futuro gobierno metropolitano.

Los principales requerimientos de planificación con respecto a los problemas de pérdida de potencial de la periferia, debidos al *drenaje* que ésta sufre desde Santiago, se refieren principalmente a la implementación de una política de desconcentración. Dicha política no puede limitarse a un incentivo del crecimiento autogenerado en el resto del país, ni a la simple prohibición de instalar determinadas actividades en la capital. Dado el estado actual de desarrollo del país, hay al menos dos aspectos nuevos que deben incorporarse a estas políticas y que serían de responsabilidad del gobierno metropolitano.

El primero es el ordenamiento espacial del futuro crecimiento de Santiago, que permita disminuir su grado de atracción o impacto visual para los migrantes potenciales y para los usuarios potenciales del comercio y servicios de centros urbanos alternativos. Evidentemente, esta pérdida de atraktividad está condicionada a la preservación de la productividad social, que beneficia a todo el país.

El segundo, es el control del crecimiento de las actividades estratégicas para la desconcentración. La mayor parte de éstas corresponde a actividades productivas que, de acuerdo a la tendencia, se instalarían en Santiago, pero que pueden ser reorientadas hacia otras regiones sin poner en peligro su contribución al bienestar general. Hasta el momento, los esfuerzos por atraer a estas actividades desde las regiones han fracasado. Es imprescindible una acción constante y sistemática en la capital misma, lo cual implica que el gobierno metropolitano necesitará un cierto grado de independencia para actuar contra intereses locales, incluso intereses de toda la comunidad metropolitana.

Esta gama de problemas, en conjunto con el contexto de las instituciones chilenas, marca las principales características que debe satisfacer o evitar el gobierno metropolitano que se adopte para administrar el Area Metropolitana de Santiago.

2. *Características deseables en un gobierno metropolitano para Santiago*

Del punto anterior se desprende que *las tareas* que deberá cumplir un gobierno metropolitano de Santiago comprenden: a) La coordinación de actividades de gran envergadura, llevadas actualmente a cabo por organismos del gobierno central; b) La conjugación de esfuerzos municipales para aumentar la eficiencia de funciones que le son propias, y c) El impulso, ordenamiento y control del desarrollo metropolitano, dentro del contexto de una política nacional de desconcentración.

Por otra parte, las estructuras administrativas actuales se caracterizan: a) Por una fuerte tendencia a la centralización en la toma de decisiones; b) Por la competencia entre organismos públicos, fruto de una falta de definición de jerarquías y áreas de competencia; c) Por la tendencia a la rigidización de funciones, con una creciente incapacidad para emprender funciones nuevas o abandonar funciones obsoletas, y d) Por la pérdida de la tradición de gobierno local, reflejada en la pérdida de eficiencia de las municipalidades y en la falta de identificación entre éstas y su electorado.

Los *puntos claves* de esta situación se encuentran en:

—Cómo separar, dentro de los organismos centrales, las funciones de ámbito nacional, metropolitano y de otras regiones, sin necesidad de reorganizar todo el aparato del Estado.

—Cómo traspasar el manejo efectivo de los recursos, actualmente en manos de los organismos centrales, de manera que la tendencia a la centralización no conduzca a que estos organismos recuperen su poder y entren a competir con el nuevo gobierno metropolitano.

—Cómo gestar el poder dentro del gobierno metropolitano, de manera que el peso de las comunas más grandes no condicione en forma absoluta el futuro desarrollo urbano,

que las reivindicaciones de las comunas pobres tengan su justa cabida, que permita la existencia de áreas de desarrollo restringido dentro de la región metropolitana como una manera de proteger al conjunto y que, finalmente, pueda comportarse aun contra los intereses del conjunto, al cooperar activamente con la política de desconcentración.

—Cómo evitar, mediante una efectiva participación de la comunidad en la toma de decisiones, el riesgo evidente de una rigidización y rápida burocratización del gobierno metropolitano, en circunstancias en que ya las comunas parecen demasiado grandes para lograr una compenetración eficiente entre criterios de administración y demandas de la comunidad.

3. *Tipos posibles de gobierno metropolitano para Santiago*

3.1. Gobierno metropolitano como asociación voluntaria de municipios

Un gobierno de este tipo está basado en la oportunidad ofrecida por el artículo 56 de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, el que fue modificado por la Ley 16.627, que creó la Junta de Alcaldes de los municipios de Santiago oriente. En este caso, el legislador observó que la iniciativa propuesta por estas comunas era no sólo viable para la solución de sus problemas, sino que para muchos otros que quisieran convenir en acuerdos similares. Por lo tanto, del texto legal vigente se desprende que los municipios que conforman el Area Metropolitana de Santiago, podrían utilizar este resorte legal para convenir voluntariamente la creación de un nuevo nivel de administración a través de una Junta de Alcaldes del Area Metropolitana de Santiago, la que tendría personería jurídica para representarla, capacidad para contraer obligaciones en base a un presupuesto elaborado en conjunto en relación a un financiamiento que ellos mismos deberían acordar.

Esta posible solución lleva involucrada una serie de problemas que en la práctica dificultan su viabilidad:

a) El carácter convencional o voluntario de la asociación, es decir, la carencia de mecanis-

mos que aseguren su permanencia en el tiempo. Dado que se ha ingresado a ella a través de una suma de actos unilaterales, en un momento determinado algún municipio podría retirarse de él, en la misma forma que ingresó.

b) La forma de operar que la ley generó. Para realizar obras, éstas "se contratarán por la municipalidad de mayor presupuesto, sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta a las demás municipalidades". Esto implica una clara subordinación en, razón a posibilidades económicas de parte de las municipalidades con menores recursos respecto a las más ricas²⁶, lo que tiende a acentuar los desequilibrios intermunicipales, y no favorece la debida armonía que debe existir entre, los miembros componentes de una asociación de este tipo.

c) El carácter fundamentalmente político de los regidores y alcaldes, traspasaría seguramente esta connotación a la organización metropolitana. Este hecho, que en cualquiera organización metropolitana resultaría inevitable, y que nada malo tiene en sí, dada la precariedad de una asociación voluntaria, dado a que la municipalidad presupuestariamente hegemónica estaría representada por un alcalde designado por el Poder Ejecutivo llevaría probablemente la situación a una inestabilidad permanente y los conflictos paralizarían las acciones destinadas a lograr un eficiente desarrollo del Area Metropolitana.

d) Esta solución implica la participación exclusiva de los municipios, sin incorporar a su estructura ni al gobierno central, ni a la actividad privada, a los trabajadores organizados, etc...

Ni tampoco llevará a una solución de los problemas metropolitanos una administración en que sólo participen unidades locales de gobierno asociadas de un modo tan precario.

Pensamos que en ningún caso la sola posibilidad económica debe otorgar liderazgo a un gobierno local, sino que hay otros factores que deberían ser considerados en el problema: población, nivel socioeconómico de las distintas áreas, base económica de la comuna, etc...

3.2. Gobierno Metropolitano como Federación de Municipios

Esta forma de gobierno nace de la posibilidad constitucional de tener municipios por comunas o agrupaciones de comunas. En este caso, en virtud de una disposición legal, podría formarse una federación de municipios para el Area Metropolitana de Santiago, constituida por la agrupación imperativa de todos los municipios del área y constituyendo una especie de supermunicipio que atendería los problemas netamente metropolitanos, dejando bajo la tuición de los gobiernos locales, que subsistirían, las materias de carácter meramente local.

Un gobierno de este tipo supera algunos de los problemas de la asociación voluntaria, especialmente en lo referente a la inestabilidad de la existencia del organismo. Lo que no supera es la escasez de recursos, lo que no asegura que las políticas que de él emanan pueden ser implementados. Por otra parte, tampoco incluye la participación decisiva de los organismos del gobierno central y de la comunidad, por lo que su esfera de competencia aparece desmedrada frente a los problemas que debe atender.

3.3. Gobierno Metropolitano como un nivel de Administración del Gobierno Central

Esta alternativa supone una modificación en la Constitución Política del Estado, en términos de crear para las áreas metropolitanas del país un nuevo nivel de administración del gobierno interior, tal como en el momento sucede con el nivel provincial, radicado en el Intendente y en las asambleas provinciales (cuya reglamentación no ha sido aún efectuada, y que en el hecho no existe), o el nivel comunal radicado en el municipio. En este caso, la administración metropolitana se radicaría en un Consejo, compuesto por representantes del gobierno central, de los municipios del área y de las organizaciones de la comunidad. Este Consejo constituiría la instancia política del sistema y para desempeñar sus funciones debe contar con las siguientes competencias:

²⁶ En el caso del AMS, la Municipalidad de mayor presupuesto es la de Santiago.

a) De Planificación global del Area Metropolitana, debidamente integrada al Sistema Nacional de Planificación;

b) De Supervisión sobre los organismos de la Administración Pública que actúan sobre el Area Metropolitana y de *coordinación* de las actividades de los diversos organismos públicos y privados que actúan sobre ellas;

c) De compatibilización de las actividades del gobierno central con las de los gobiernos locales, reponiendo una distribución de funciones, compatibles con sus recursos financieros y con las capacidades de cada nivel para enfrentarse con éxito a los problemas de distinta índole que deban atender. Esto supone la creación de una oficina técnica dependiente del Consejo. Entre otras funciones esta Oficina Técnica Metropolitana debería atender las siguientes:

a) Organismos de investigación y análisis de los asuntos metropolitanos;

b) Organismos de planificación del Area Metropolitana. En esta función dependería técnicamente de ODEPLAN, para garantizar la armonía del Sistema de Planificación Nacional y administrativamente del Consejo;

c) Organismo asesor de los municipios para el estudio y selección de las políticas de desarrollo que a nivel comunal impliquen variables que afectan asuntos de la metrópolis;

d) Asesoría en la confección y correlación de los presupuestos de inversión de los municipios del área.

Una posibilidad, dentro de esta fórmula, es la que ha sido estudiada en el proyecto de ley sobre funciones, atribuciones y estructura municipal, preparado por la Confederación Nacional de Municipalidades, en junio de 1971, que reemplazaría la actual legislación vigente.

En ella se incluye un título destinado a analizar las administraciones intercomunales y metropolitanas y en sus artículos 83 y siguientes proponen un sistema que, por la modificación legal que incluye, entregaría en conjunto a los municipios y a servicios públicos la administración de áreas metropolitanas.

Su objetivo fundamental sería la coordinación de las acciones directas del desarrollo urbano a este nivel.

El proyecto dispone que deberán estar representadas las municipalidades, organizaciones de la comunidad, de trabajadores y de sus empresarios privados del área geográfica a definir y los servicios públicos de cualquier naturaleza que tengan actividades relevantes al desarrollo urbano de la misma área.

Esta alternativa supera los problemas inherentes a una modificación constitucional y está incorporada a un texto coherente y globalizador que ofrece a los municipios un rol verdaderamente dinámico en el desarrollo local, replanteando su actividad, criticada en la actualidad con suficientes fundamentos.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo con los antecedentes estudiados, tanto en relación con la situación actual del Area Metropolitana de Santiago, como de las experiencias extranjeras y nacionales analizadas, como de la legislación vigente y de los problemas estudiados prospectivamente, se concluye que:

1. Es urgente dar una respuesta a las demandas que plantean el rápido crecimiento del área y la fragmentación de las unidades de administración local, que escasas de recursos de toda índole y carentes de competencia legal y técnica para abordarlos se ven superadas por la magnitud y velocidad del fenómeno.

2. Al establecerse un nuevo tipo de gobierno dentro del área, éste debe reconocer la existencia de gobiernos locales que poseen ciertas atribuciones y desempeñan funciones que son, por su naturaleza, del exclusivo campo de su competencia (asuntos de importancia puramente locales). Esto implica que este nivel debe abarcar sólo aquellos asuntos que tengan relación con los problemas esencialmente metropolitanos.

3. La primera actividad del gobierno metropolitano debe ser la de definir tanto territorial como funcionalmente su área jurisdiccional y la correspondiente esfera de su competencia.

4. Finalmente, de las alternativas analizadas anteriormente, la que más parece adecuarse a nuestra realidad y con visos de poder implantarse dentro de un futuro próximo es la de generar un nivel de administración metropolitana integrado al aparato administrativo del gobierno central con las características que en esa oportunidad comentamos.