

# INTERROGANTES Y PLANTEAMIENTOS SOBRE UN GOBIERNO METROPOLITANO PARA SANTIAGO DE CHILE

ALBERTO AYLWIN  
Profesor de Derecho Administrativo

---

## I. DEFINICIONES PREVIAS

---

### 1° *¿Qué es una metrópoli?*

La verdad es que el tema del régimen de gobierno y administración de las metrópolis plantea un gran número de interrogantes y da origen a múltiples posiciones encontradas. Prácticamente todos los factores y elementos que concurren al respecto son objeto de controversia y de enfoques distintos. Por lo mismo, las soluciones que se propugnan son las más variadas.

Tanto es así que el concepto mismo de metrópoli es controvertido.

En nuestra opinión, cuando se trata del gobierno o administración metropolitana es preferible referirse al área metropolitana, puesto que el ámbito de competencia incide concretamente en un sector territorial que tiene determinadas características.

En una ponencia que preparamos hace muchos años con motivo del V Congreso Hispano-Luso-Americano de Municipios, celebrado en Santiago el año 1969, nos referimos al tema en los siguientes términos, que hoy ratificamos:

"A nuestro juicio, el área metropolitana está constituida por un centro o conglomerado humano importante, que se ha formado como consecuencia de la expansión de una ciudad sobre otra u otras, o por un proceso de integración de varias poblaciones, y que, no obstante, sigue sometida a distintas competencias de orden político o administrativo."

"Conforme a esta concepción, concurren necesariamente tres elementos para poder hablar de área metropolitana:

"a) Existe un conglomerado o centro urbano que constituye una realidad objetiva integrada, que tiene un peso o influencia importante en el desarrollo del conjunto de la nación.

Su importancia no deriva tanto del número de sus habitantes, pues este factor debe medirse en función de la extensión y población del país, sino en cuanto constituye efectivamente un centro de decisiones políticas y administrativas o de desenvolvimiento económico relevante para el Estado;"

"b) Este conglomerado o centro tiene su origen en la expansión de una ciudad sobre otras vecinas, o en la conexión o integración de varias poblaciones en términos tales que pasan a tener problemas que les son comunes e inseparables.

Generalmente hay un núcleo central, regido por la Municipalidad principal, y poblaciones dependientes o unidades que se desenvuelven en torno a ese núcleo, y"

"c) No hay relación de identidad entre el ámbito territorial del área y las divisiones políticas y administrativas correspondientes al mismo. Es decir, operan en el área distintas autoridades con competencia específica."

"A lo anterior se agregan algunos caracteres secundarios que no por eso dejan de ser ilustrativos de la realidad metropolitana. Entre otros, está el hecho de que las áreas metropolitanas constituyen grandes centros de atracción poblacional, con efectos decisivos en los sectores rurales; la expansión rápida de la población, y el crecimiento acelerado de las necesidades y servicios."

"Por último, podría señalarse un elemento que está presente por la imprevisión humana: la falta de coordinación de las distintas esferas de acción administrativa, al coexistir autoridades con naturaleza y jerarquía diferenciadas."

"Hacemos resaltar este último elemento, pues una buena organización de las áreas metropolitanas debe propender fundamentalmente a que tal defecto sea superado."

## 2° *¿Área metropolitana o región metropolitana?*

El área metropolitana, determinante de una metrópoli, no puede confundirse con la región metropolitana en la que está inserta.

En efecto, una región es metropolitana cuando en ella juega un papel decisivo y relevante el área metropolitana, pero ésta no es el todo. En consecuencia, dicha región comprende, además de la metrópoli, áreas rurales y diversos otros centros urbanos que tienen su propia identidad, aunque generalmente bastante dependientes de la primera.

Un ejemplo típico está dado por la región metropolitana de Santiago, dentro de

la cual se encuentra el área metropolitana propiamente tal. Esta última comprende solamente la comuna de Santiago y los demás sectores urbanos que conforman con ella una comunidad en los términos que ya se explicitó anteriormente.

Naturalmente que una metrópoli no es estática, de tal manera que en el curso de los años es recomendable replantear su área territorial.

## 3° *¿Es necesario un régimen especial de gobierno y administración para las áreas metropolitanas?*

El tema ha sido muy discutido. La tesis dominante, particularmente de los especialistas en planificación urbana, es la que son tantas las peculiaridades, contradicciones y problemas que allí se presentan que el sistema general aplicable a las regiones no resulta adecuado y es absolutamente insuficiente para el manejo del área metropolitana, dada las diferentes variables que concurren.

Ello está determinado por circunstancias muy calificadas, que no obstante ser muy conocidas es preciso recordar: la comunidad de problemas vitales entre las diferentes comunas que integran la metrópoli y la imposibilidad de encararlos aisladamente o en forma parcial (de transporte, de contaminación, de salud, etc.), la presencia simultánea de órganos del Gobierno Central, del Gobierno Regional y de los Municipios que operan allí, y la gran concentración poblacional.

Por eso consideramos que no es conveniente que el Gobierno Regional asuma simultáneamente la responsabilidad propia de un gobierno metropolitano. Las características ya consignadas permiten diferenciar lo que es regional de lo que es metropolitano. Por lo mismo, si bien es cierto que debe garantizarse una adecuada armonía no cabe confundir ambos niveles. En cambio, pareciera que dentro de un contexto de simplificación y realismo el área metropolitana debe ser coincidente con una provincia. Esto no significa en absoluto que propugnemos que esa provincia debe estar sometida al régimen general de gobierno y administración del resto de

las provincias, dado, precisamente, a la magnitud y complejidad de sus problemas.

Por otra parte, no es conveniente que esa provincia tan especial comprenda comunas que no conformen naturalmente la metrópoli, pues ello constituiría un factor de perturbación al sistema y perjudicaría a dichas comunas. Excepcionalmente, podrían comprenderse también sectores territoriales que no estén soldados con la metrópoli para el efecto de planificar adecuadamente la expansión inevitable de esta última.

4° *¿Debe existir un régimen uniforme para todas las metrópolis?*

El sistema de gobierno y administración metropolitana debe estar adecuado a la realidad concreta en que se aplica. No es posible plantear, entonces, un patrón único para todas las áreas metropolitanas.

Por lo mismo es que pensamos en la realidad metropolitana de Santiago. Eso no impide que sus conclusiones puedan aplicarse en algunos aspectos a otras realidades metropolitanas de Chile, pero con las necesarias adecuaciones.

5° *¿Un sistema de gobierno o sólo un sistema de administración?*

El destacado profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid don Eduardo García de Enterría se ha referido al tema en los siguientes términos:

"Debe hablarse, según la tradición inglesa, de gobierno y no de simple administración. En efecto, una verdadera descentralización territorial se aplica no sólo a la función administrativa, sino que es comprensiva de una descentralización de todas las funciones estatales, en particular de las funciones gubernamental y legislativa, en los límites fijados por el ordenamiento jurídico nacional. Una auténtica descentralización no se limita, pues, a conferir a los ciudadanos del ámbito local (sea éste municipal, departamental, metropolitano o regional), la autoadministración, sino que debe concederles además el autogobierno, comprendiendo ambos los medios financieros para hacerlos efectivos."

"La descentralización presupone la participación ciudadana no sólo en las prestaciones de la administración y en su financiación, sino previa y fundamentalmente en la elección directa de las autoridades metropolitanas, así como en el control de sus actividades y en la eventual exigencia de su eventual responsabilidad."

Creemos, por nuestra parte, que en esta materia es necesario ubicarse dentro del contexto institucional de cada país.

Desde luego, no es compatible con el régimen de Estado unitario, como es el de Chile, que un órgano metropolitano tenga facultad legislativa. Esto no impide, por cierto, que pudiera dictar normas de carácter reglamentario dentro del nivel y para los fines que le sean propios.

Tampoco parece conciliable con un sistema presidencial, como es también el nuestro, que exista un gobierno metropolitano generado íntegramente por elección popular y con independencia absoluta del Gobierno Central. Esto no es inconciliable con la idea de que exista un concejo democráticamente elegido.

En todo caso hay tareas gubernamentales que se dan en una metrópoli que deben estar reservadas, en atención a sus características, a la competencia exclusiva del Gobierno Central, mantención del orden público, relaciones de tipo político, etc.

En el otro extremo están las acciones que son netamente de carácter administrativo, particularmente en la línea de la administración del desarrollo, como son las vinculadas a la satisfacción de las necesidades del transporte, salud, vivienda, etc. Ellas deben ser asumidas por los órganos metropolitanos.

Pero hay también un conjunto de decisiones que podrían ser tipificadas como de gobierno o sólo como de administración, según sea la concepción que se tenga de las instituciones respectivas. Es el caso, por ejemplo, de la aprobación de las políticas y planes de desarrollo que deben corresponder a los órganos superiores de la metrópoli.

Creemos que un órgano metropolitano pasa a ser gobernante desde el momento mismo en que recibe parte de las facultades propiamente gubernamentales que

corresponden al Gobierno Central del país, como son las definiciones de políticas o planes. Al respecto no hay que olvidar que la fuerza de un gobierno metropolitano está dada en medida muy importante por esa circunstancia.

Más allá de las denominaciones, que a lo mejor no resultan siempre del todo exactas, lo que interesa es que estén claramente delimitados los roles y los ámbitos de competencia de los diferentes órganos que actúan en los ámbitos nacional, regional, metropolitano y comunal.

Por eso nos inclinamos por la expresión Gobierno Metropolitano, aunque, conceptualmente, la organización metropolitana está fundamentalmente basada en la idea de administración. Además, un gobierno metropolitano no tiene por qué establecerse en función de cualquier materia y con desvinculación del Gobierno del país.

6° *¿Sistemas autoritario, tecnocrático o democrático?*

Aceptado que es conveniente el establecimiento de un régimen especial para la metrópoli, pueden existir distintos criterios para determinar el sistema más apropiado de su gobierno.

a) *Sistema autoritario.* En este caso el gobierno es esencialmente centralizado, bajo el mando de un solo órgano superior. Si bien es cierto se contemplan diversos planos o niveles, todos ellos están concebidos sobre la base de una línea perfectamente jerarquizada.

Dentro de un esquema semejante, el gobierno metropolitano constituye un simple desmembramiento del gobierno central y, por lo tanto, sus agentes deben ser de la confianza del mismo.

Es evidente que en este caso se contraría la esencia de un régimen democrático y se vulneran aspectos básicos de una verdadera descentralización, la que supone una participación ciudadana.

b) *Sistema tecnocrático.* El gobierno metropolitano está planteado exclusivamente en términos de eficiencia y eficacia, principalmente sobre la base de una simple desconcentración administrativa.

El profesor García de Enterría, en el trabajo ya enunciado anteriormente, se refiere en duros términos a este sistema. Al respecto señala:

"Una comprensible tentación de facilidad tendería a abandonar la prestación de los cometidos metropolitanos en las manos de centros neutrales y asépticos, basándose en el mejor conocimiento de los expertos y en el sofisma de la presunta imparcialidad de las decisiones técnicas, cuya aparente despolitización es sólo máscara de posiciones ideológicas, como lo es el positivismo en la interpretación del Derecho. Esta tendencia, como suele concretarse en la constitución de organización ad hoc para el régimen del área metropolitana, que asume y sustituye la competencia genuina de las corporaciones de la administración local según el régimen ordinario, es una tentación fácilmente explicable, por la idea simplista de que los problemas de las áreas metropolitanas son simples problemas técnicos, capaces de ser abordados y resueltos con criterios del mismo carácter; la dimensión política de las cuestiones metropolitanas no haría más que enturbiar y dificultar la solución de problemas supuestamente objetivables como simples problemas de gestión eficaz. Sin perjuicio de la fácil crítica de estas posiciones por argumentos de principio, es de notar que desde la propia perspectiva de la eficiencia los postulados tecnocráticos desembocan a muy corto plazo en estructuras inviables, por la imposibilidad de constituir centros de condensación política de decisiones, que como tales exigen para ser efectivas tanto un sostenimiento por el consenso ciudadano como una actuación desde estimaciones generales del bien general y de sus sucesivas prioridades, que es justamente lo propio de los juicios políticos. Por otra parte, en el ámbito específico de las áreas metropolitanas, una estructura burocrática superpuesta a las organizaciones municipales existentes es incapaz, por su naturaleza, de asegurar cualquier coordinación entre los colegios municipales representativos. La burocracia, como fórmula de descentralización de determinadas funciones administrativas, supone la abdicación definitiva del individuo como sujeto capaz de regir

sus propios destinos y concluye por privar a la propia clase burocrática de su justificación humana para dar entrada, según sus propios supuestos, a fórmulas cibernéticas que no tardarían en dominar a sus reales autores."

"No sólo los postulados humanistas, sino la experiencia de las estructuras burocratizadas no controladas por la clase política, muestran que la eficacia del conjunto se desmorona a la postre, autoconsumiendo sus energías con el mantenimiento de una maquinaria infinitamente prolongada, en la que sus propios elementos se controlan, balancean y coordinan, en un juego indefinido y, en definitiva, estéril y esterilizante. Por todo ello la organización de las áreas metropolitanas como una organización efectiva impone el rechazo de fórmulas tecnocráticas."

c) *Sistema democrático.* En su esquema tradicional, este sistema supone la existencia de órganos metropolitanos propios, sin subordinación alguna al Gobierno Central, generados básicamente por la elección popular de los ciudadanos inscritos en la metrópoli.

Estimamos que debemos preocuparnos por todos los medios que el sistema democrático opere en forma eficiente y para que ello ocurra es necesario descartar un asambleísmo entrabante o una complejidad de órganos que provoquen su paralización. Por otra parte, no es conveniente para la salud del régimen democrático nacional que exista una multiplicidad de procesos electorarios.

Sin embargo, el sistema que se implante debe contar con la necesaria flexibilidad con el objeto de que se vaya adecuando a las circunstancias que concurran. Está demostrado que cualquier tipo de rigidez confabula en contra de la eficacia de la gestión pública.

Por eso es que planteamos una fórmula concebida sobre la base que sean los mismos agentes públicos democráticamente elegidos por las instancias nacional, regional y comunal, los que integren, por derecho propio, o a través de delegados suyos, los órganos superiores del Gobierno Metropolitano.

Nuestra proposición tentativa sobre la materia quedará expuesta en el Título V de este trabajo.

---

## II. EL CASO DE SANTIAGO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA PARA ESTABLECER UN REGIMEN METROPOLITANO

---

### 1° *Desconocimiento inicial de la realidad metropolitana*

Al respecto nos hemos preocupado del tema con anterioridad, exponiendo lo siguiente:

"Durante muchos años Chile, al igual que muchos otros países latinoamericanos, no presentaba ningún tipo de reacción frente al nuevo fenómeno metropolitano. A lo más, una que otra voz aislada se refería al verdadero drama que significaba el crecimiento de las áreas metropolitanas sin respetarse ninguna planificación o coordinación."

"Sólo en parte, y con grandes limitaciones, se amortiguaba esta situación de por sí lamentable con el empleo de algunos instrumentos que franqueaba la legislación vigente. Es así como la Ley General de Construcciones y Urbanización entregaba la facultad al Ministerio de Obras Públicas para aprobar los planes intercomunales, que deben comprender 'aquellos aspectos de zonificación, vialidad, áreas verdes, servicios públicos y límites de extensión urbana y suburbana del área intercomunal que requieren una planificación y ejecución de conjunto' (art. 89 de la Ley citada), y el mismo Ministerio ha debido velar por que los planos reguladores comunales sean confeccionados de acuerdo al Plan Regulador Intercomunal correspondiente, prestando su aprobación a la proposición sobre planeamiento comunal (art. 91 de la misma Ley)."

"En el nivel de las relaciones intermunicipales, durante este período también se hizo uso, pero en forma muy limitada y tímida, de la facultad consagrada en el antiguo artículo 96 de la Ley de Organización y Atribuciones Municipales, en cuanto

permitía que 'dos o más Municipalidades podrán reunirse y acordar, por mayoría de votos, concurriendo la mitad más uno del total de los Municipios en ejercicio de los respectivos territorios representados, las medidas que estimen necesarias o útiles para mantener la unidad de la administración en los servicios que les sean comunes, o que convengan conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a los diversos Municipios'."

"Por regla general, este período se caracterizó por el hecho de que los Municipios o áreas metropolitanas siguieron laborando dentro de sus respectivas comunas olvidando a las vecinas y sin la visión suficiente de sentirse incorporadas a una realidad mayor. Y, por otra parte, la administración central no hizo esfuerzos serios para provocar la integración, limitándose a hacer pesar cada vez con mayor fuerza su poder real en el proceso del desarrollo urbano, imponiendo limitaciones a los Municipios o absorbiendo, lisa y llanamente, parte de sus atribuciones."

## 2° *Período de implementación de algunos procedimientos propios de una estructura metropolitana*

Entre los años 1965 y 1974 se produjeron varios hechos positivos, demostrativos de una visión más amplia e integradora de la realidad santiaguina. No obstante, el tema específico del gobierno metropolitano siguió siendo estudiado fundamentalmente sólo a nivel académico.

Entre tales hechos cabe destacar los siguientes:

a) La Ley N° 16.391, de 1965, al crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo estableció reglas tendientes a lograr la coordinación en las tareas de elaboración y ejecución de las políticas y planes de tipo urbano que rigen a diferentes niveles;

b) La Ley N° 11.667, de 1967, que modificó la Ley Orgánica de Organización y Atribuciones Municipales, estableció normas que posibilitaban una acción intermunicipal. Ello se planteó sobre la base de que dos o más municipalidades pudieran con-

venir la atención de servicios en común, o coordinadamente, o emprender la ejecución de obras de beneficio común para las respectivas comunas;

c) La Ley N° 16.627, de 1967, creó la Junta de Alcaldes con el objeto de facilitar la realización de obras en las comunas de Providencia, Las Condes y La Reina, y

d) La Ley N° 16.587, de 1966, previó la construcción de una planta industrializadora para la basura de Santiago.

Por último, es necesario recordar que el Decreto Ley N° 573, de 1974, que implantó el sistema regional en Chile, consultó la posibilidad de que existieran áreas metropolitanas. En armonía con ello, los artículos 21 y 22 del Decreto Ley N° 575, de 1974, que reguló dicho sistema, estableció expresamente el Área Metropolitana de Santiago, y dispuso que podrían dictarse normas especiales a su respecto. Esto último nunca se hizo y, finalmente, el área metropolitana de Santiago pasó a ser la Región Metropolitana.

## 3° *Situación durante la vigencia de la Constitución de 1980*

La Constitución Política de 1980 no hizo mención alguna a las metrópolis, haciendo aplicable el mismo régimen a todas las Regiones, incluida la Región Metropolitana.

Podemos asegurar que durante todo el período del Gobierno anterior no hubo avances significativos en la línea de establecer un régimen especial de gobierno o administración para la metrópoli santiaguina. Sin embargo, a través de la Intendencia de Santiago se hicieron esfuerzos para lograr una mayor coordinación entre las municipalidades existentes en el área y entre ellas y las Secretarías Regionales Ministeriales.

El actual Gobierno, al presentar al Congreso el proyecto de reforma constitucional sobre regionalización, consideró necesario proponer un precepto que contemplaba lo siguiente:

"Artículo 112.— La ley establecerá procedimientos de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios que integren las regiones, con

respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre éstos y los demás servicios públicos.

*La ley podrá, también, disponer diversas modalidades para la administración de las áreas metropolitanas."*

Sin embargo, en forma verdaderamente increíble, el Senado desechó esta propuesta, descartando de raíz toda idea de régimen especial metropolitano, tanto para el presente como para el futuro.

Se ha sostenido por algunos que la realidad metropolitana puede ser asumida de acuerdo con la fórmula de coordinación que se consulta en el artículo 112 de la Constitución, conforme al nuevo texto aprobado. Dicho precepto dispone que "la ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos."

La norma antes transcrita es absolutamente ineficaz para enfrentar con seriedad el tema metropolitano. Quienes entienden sobre la metrópoli, y sobre la necesidad de gobernarla y administrarla de un modo racional y sistemático, bien saben que no basta una coordinación que queda condicionada a lo que estime el legislador. La coordinación, a lo más, corresponde a una etapa inicial, preparatoria de un sistema más integral.

---

### III. ELEMENTOS BASICOS QUE DEBEN PONDERARSE AL ESTABLECERSE EL GOBIERNO METROPOLITANO DE SANTIAGO

---

El análisis de los numerosos estudios y documentos relacionados con un eventual gobierno metropolitano para Santiago permite demostrar que lamentablemente la mayoría de ellos son bastante teóricos. Por regla general se basan en sistemas de otros países, se apoyan en concepciones doctrinarias y plantean solucionar todos los problemas metropolitanos con un alto grado de perfeccionismo. En nuestra opinión, dichas circunstancias se contraponen o dificultan alcanzar el objetivo que se persigue.

A lo anterior cabe agregar que hay un enfoque tremendamente politizado, hecho con criterio partidista, respecto del punto neurálgico de si debe o no existir un régimen especial para la metrópoli y con qué características.

Cualquiera que sea el sistema que se proponga es necesario ponderar algunos factores o elementos de particular relevancia, entre los cuales corresponde indicar los siguientes:

a) Chile es un Estado unitario y su administración es una sola. Ello está claramente establecido en nuestra Constitución Política (arts. 3 y 99). Este concepto unitario fue ratificado en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, principalmente en sus artículos 1° y 5°. El primero de estos preceptos establece que "la Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, *las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa*, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, *las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.*", y el artículo 5° dispone: "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiencia de la Administración, procurando la simplificación y rapidez de los trámites y el mejor aprovechamiento de los medios disponibles". Y en su inciso segundo agrega que "los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y *propender a la unidad de acción*, evitando la duplicación o interferencia de funciones".

Esta concepción unitaria del Estado y su Administración debe ser rigurosamente respetada. No se trata de dogmatismo: es lo que conviene al país por múltiples razones que no es del caso analizar ahora;

b) La metrópoli presenta un cuadro de por sí complejo, no sólo por la magnitud y naturaleza de sus problemas, sino por el gran número de actores públicos y privados que concurren. Hay, entonces, multiplicidad de intereses contrapuestos y competencias muy variadas. Este cuadro se complica más porque cada órgano trata de

mantener y acrecentar su esfera de influencia;

c) La simplicidad de la organización constituye una base ineludible para la eficiencia y eficacia. Si creamos una estructura muy recargada de consejos, comisiones, asambleas y comités, muchos de ellos superpuestos, o en conflicto con la organización nacional o regional, lo único que se obtendrá es un alto grado de paralización de la gestión pública;

d) Es indispensable lograr un compromiso real de la comunidad. Por eso, los mecanismos de participación son fundamentales. Pero ello no significa transformar el tema en un puro problema electoral;

e) Debe existir una voluntad política de los gobernantes, incluidos los legisladores, para llevar a cabo el proceso de implantación del sistema metropolitano.

Al mismo tiempo es necesario tomar conciencia en el sentido de que el régimen metropolitano requiere ser estudiado y establecido con criterio técnico. De otro modo se irá al fracaso, y

f) Es preciso emplear una fuerte dosis de pragmatismo, considerando la realidad de Santiago y del país. Nada se obtendrá con esquemas teóricos, desprovistos de posibilidad de realización práctica, debido a la precariedad de los medios materiales y a la insuficiencia de los recursos técnicos.

---

#### IV. PRESUPUESTOS DE UN BUEN SISTEMA DE GOBIERNO METROPOLITANO

---

##### 1° *Limitación del Gobierno Central y transferencia parcial de su competencia al Gobierno Metropolitano*

No hay donde equivocarse. Si el Gobierno Nacional mantiene la plenitud de sus facultades en el área metropolitana, especialmente las que corresponden a los Ministerios y a sus Secretarías Regionales Ministeriales, será prácticamente imposible que exista un verdadero gobierno metropolitano.

Es evidente que el Gobierno Central habrá de conservar sus potestades normativas superiores, su competencia para dise-

ñar las grandes políticas nacionales, sus facultades fiscalizadoras y su capacidad de actuar directamente en la ejecución de tareas que tienen un contenido nacional. Sin embargo, todo lo que se defina con el carácter de metropolitano debe quedar bajo la responsabilidad del gobierno de la metrópoli, lo que implica transferir atribuciones que tradicionalmente han estado radicadas a nivel central.

##### 2° *Limitación del Gobierno Regional y transferencia parcial de su competencia al Gobierno Metropolitano*

El Gobierno Metropolitano no puede ser excluyente del gobierno regional por las razones que ya se expusieron antes. La existencia de ambos gobiernos se justifica, pues inciden en niveles distintos y operan en función de problemas que tienen su propia identidad, aunque la delimitación competencial será difícil muchas veces de precisar.

Es por eso que siempre los órganos metropolitanos habrán de ajustar su acción a las políticas y planes de desarrollo regional. Sin embargo, es obvio que muchas de las facultades que normalmente corresponderían al Gobierno Regional, de no mediar el Gobierno Metropolitano, deben ser transferidas a este último para que tenga un poder real. Esto habrá de ocurrir fundamentalmente en materia de planificación del desarrollo del área metropolitana y en la conducción superior de determinados servicios.

##### 3° *Limitación de las Municipalidades y transferencia de parte de su competencia al Gobierno Metropolitano*

El establecimiento de un gobierno metropolitano para Santiago resulta inconciliable con la idea de parcelación territorial del gobierno y administración dentro del área.

No se trata de suprimir los municipios. Lo que debe consolidarse es un sistema unitario de planificación y gestión del área metropolitana. De este modo, las pautas

fundamentales de acción y las decisiones de mayor trascendencia referidas a la atención de ciertas necesidades públicas, que inciden en problemas indivisibles de tipo metropolitano, deben ser de responsabilidad del gobierno propio de la metrópoli.

Por otra parte, no es conveniente plantear un sistema de gobierno metropolitano sobre la base de la sola asociación de las Municipalidades, pues la realidad metropolitana excede con mucho la esfera de competencia y las posibilidades de realización de aquéllas. El compromiso y apoyo de los órganos nacionales parecen así fundamentales.

Tampoco es recomendable, a nuestro juicio, la existencia de un municipio o alcaldía mayor. No corresponde hacer discriminaciones odiosas entre comunas y municipalidades. Un mecanismo de esa especie daría lugar a todo tipo de conflictos y rivalidades. En este sentido resulta del todo prudente atenerse al modo de ser de los chilenos.

#### 4° *Competencia del Gobierno Metropolitano*

Uno de los puntos más cruciales y difíciles de resolver es el relativo a la competencia del gobierno metropolitano. Sin embargo, es ineludible lograrlo para evitar que se produzcan superposiciones, distorsiones y conflictos frente a otros órganos del Estado, incluidas las municipalidades.

Desde luego, habrá de corresponder a este gobierno metropolitano la planificación general del desazono del área, dentro del Sistema de Planificación Nacional. Asimismo, le corresponderá la supervisión directa sobre los organismos de la Administración del Estado que actúen en la metrópoli, tratándose de materias que por su naturaleza sean de ese nivel.

Pero, al margen de esa competencia general, será necesario entregar facultades específicas al referido gobierno en relación con todos los servicios que las circunstancias aconsejen sean manejados o supervisados al nivel metropolitano. Entre estas materias podrían señalarse el transporte, la extracción de basura, la desconta-

minación ambiental, el uso del suelo, las obras urbanas de interés intercomunal y la red de desagües.

#### 5° *Atributos del Gobierno Metropolitano*

Otro de los puntos que origina opiniones dispares es el relativo a los atributos con que debe contar el gobierno metropolitano para que resulte verdaderamente eficaz.

Dejamos planteados algunos criterios al respecto:

a) El gobierno metropolitano debe tener personalidad jurídica. Las razones que se han esgrimido para que el Gobierno Regional sea persona jurídica resultan también plenamente aplicables al Gobierno Metropolitano con miras a facilitar su gestión, especialmente en lo que se refiere a las relaciones con terceros, sean éstos órganos públicos o particulares;

b) El gobierno metropolitano debe contar con su propio patrimonio y, obviamente, con un presupuesto anual.

Dicho patrimonio debe estar integrado, entre otros recursos, por los aportes que efectúen el Estado, el Gobierno Regional y las Municipalidades.

Lo anterior es sin perjuicio de la afectación de los bienes públicos que sean necesarios para el funcionamiento del gobierno metropolitano y para la ejecución del Plan de Desarrollo Metropolitano;

c) Este Gobierno debe estar dotado de potestades normativas, resolutivas, sancionadoras y ejecutivas para los efectos de cumplir con las políticas, plan y presupuesto propio de su nivel, y

d) Deben regir mecanismos de participación de la comunidad. Sin embargo, con el objeto de simplificar el sistema, los representantes ante el órgano colegiado superior del Gobierno Regional deben surgir de las personas de la metrópoli que también hayan sido elegidas para integrar el Consejo de Desarrollo Regional. En este punto cabe considerar el sistema general que se ha previsto para la integración del Gobierno Regional y que está próximo a incorporarse en la Constitución Política.

## V. BUSQUEDA DE UN MODELO DE GOBIERNO METROPOLITANO

### 1º *Tres alternativas posibles*

El Gobierno Metropolitano de Santiago puede concebirse sobre la base de un predominio del Poder Central, sobre la base de una preeminencia municipal o de acuerdo con un mecanismo que importe una verdadera integración o coparticipación del Gobierno Central, del Gobierno Regional y de las Municipalidades.

### 2º *Sistema de Gobierno Metropolitano Centralizado*

Hace algunos años explicábamos esta alternativa en los siguientes términos:

"Este sistema implica la creación de un poder de tipo intermedio que cubra toda el área metropolitana bajo la dirección preferente del Poder Central. Se manejan muchas fórmulas, pero el hecho fundamental es siempre el mismo, suprimiéndose los poderes locales de los Municipios, concentrando los poderes locales de decisión y atracción con mayor o menor grado en esta autoridad especial,"

"Podría argumentarse en favor de este tipo de organización que constituye un mecanismo efectivo para asegurar la uniformidad en el mando y la existencia de una sola línea directriz para el empleo de los recursos destinados al desarrollo metropolitano."

"Sin embargo, y sin perjuicio de las trabas de orden constitucional que ofrece tal sistema, es preciso hacer resaltar dos inconvenientes de índole fundamental:

"a) En primer término, la administración de áreas metropolitanas presenta características propias y supone el empleo de técnicas, conocimientos e instrumentos diferenciados de aquellos inherentes a la Administración Nacional. Siendo así, no parece conveniente refundir ambos tipos de administración, pues se corre el peligro de una subestimación de la importancia y caracteres de los problemas específicamente metropolitanos, y

"b) En segundo lugar, se desaprovecha una organización especializada en este tipo

de materias, como es la organización municipal, con toda una dinámica, conocimiento y experiencia ya lograda para la solución de los problemas metropolitanos. Además se pierde una posibilidad real de contacto directo con los vecinos, que se hace mucho más fácil a través de los municipios y que tanta importancia tiene para la elaboración y cumplimiento de los planes urbanos."

"Por muy variados que sean los reparos o defectos que se imputen a los municipios, no se puede desconocer que constituyen instrumentos administrativos adecuados para actuar en esta labor tan especializada, tanto más en países como el nuestro en que hay una tradición municipalista muy fuerte."

### 3º *Sistema de Gobierno Metropolitano exclusivamente municipal*

"Este sistema se asemeja al anterior en cuanto reconoce también una organización superior y única para toda el área metropolitana, con la diferencia de que no está bajo la tuición del Poder Central, sino que, por el contrario, se integra por delegados directos de los Municipios."

"Pueden darse distintas variantes del mismo sistema, desde el establecimiento de un órgano administrativo que absorbe o excluye a los propios municipios que le han dado origen, hasta aquel en que la suma de atribuciones corresponde al municipio central absorbiendo al resto de los municipios o reservándoles sólo labores ejecutivas de los planes y programas elaborados por el primero."

"Este sistema, cualquiera que sea la forma que revista, ofrece la ventaja de asegurar también la uniformidad en la gestión, principalmente respecto del empleo de los recursos, conforme a una planificación global, y sin desmedro de la participación efectiva de los vecinos."

"Mas, concurren ciertos factores que destruyen esta visión de idealidad y que, por lo mismo, no podemos menos que mencionar:

"a) Prescinde del poder real y del interés directamente comprometido que tiene el Gobierno Central en el desarrollo de las áreas metropolitanas. Lo que ocurre en

estas áreas no puede ser indiferente al Gobierno, por la trascendencia que el desarrollo metropolitano tiene dentro del desarrollo general del país y para el cumplimiento de planes de desarrollo, más todavía si se considera la indivisibilidad de los problemas que aquejan al Estado en su conjunto."

"b) Hay muchos problemas en las áreas metropolitanas que exceden con mucho la esfera de acción propiamente municipal pasa convertirse en problemas verdaderamente nacionales. Parece absurdo que, no obstante esta situación, el Gobierno Central y sus agentes queden marginados de su conocimiento y del estudio de las fórmulas que les permitan encontrarle solución, y"

"c) La envergadura misma de los problemas propios de las áreas metropolitanas, la compleja máquina administrativa que ellos requieren y los tremendos recursos que habría que poner a disposición del Gobierno Metropolitano, darían lugar a la creación de un verdadero poder dentro del Estado. Es fácil advertir las posibilidades serias de conflictos y roces permanentes que este cuadro ocasionaría, con todas las consecuencias desfavorables para la comunidad nacional y metropolitana."

"En este sentido deben tenerse siempre en cuenta los factores humanos, principalmente educacionales, que robustecen la tendencia innata de las autoridades para sentirse permanentemente lesionados en sus atribuciones y su afán de extender su competencia, aun más allá de sus fuerzas. La existencia de órganos paralelos, sin una posibilidad real de acción integrada, o al menos coordinada, no puede sino darle virulencia a ese conflicto potencial."

#### 4° *Sistema de integración o participación*

De acuerdo con este mecanismo, existe un Gobierno Metropolitano en cuya generación participan el Gobierno Central, el Gobierno Regional y las Municipalidades del área respectiva.

Estamos convencidos de que si no hay un compromiso de los órganos nacionales, regionales y municipales se hará prácticamente imposible una gestión exitosa en

el ámbito metropolitano. Es indiscutible que la actividad metropolitana interesa directamente a los tres niveles y, por lo mismo, debe estar presente.

Por eso nos inclinamos abiertamente por este sistema, cuyos fundamentos ya señalamos en el Título IV y que, por lo mismo, no requiere de mayor explicación.

#### 5° *Justificación de una tentativa de modelo de Gobierno Metropolitano*

Sin pretender hacer un diseño completo de un Gobierno Metropolitano, y sólo con miras a facilitar un proceso de estudio, nos arriesgamos a proponer un modelo.

Lo hacemos considerando los elementos y criterios expuestos con anterioridad en este trabajo, especialmente los contemplados en los Títulos III y IV. Por eso, las bases que se proponen hay que entenderlas dentro de ese contexto:

a) Se trata de establecer concretamente un Gobierno para la Metropoli de Santiago, conforme a la realidad chilena;

b) Se concibe este Gobierno Metropolitano aceptando el sistema de integración previsto en la tercera alternativa, a la cual nos hemos referido anteriormente;

c) Se aprovecha al máximo, sujeto a las adecuaciones necesarias, el régimen de gobierno y administración previsto en la reforma constitucional ya aprobada por el Congreso Nacional.

Sin embargo, es preciso dejar en claro que el establecimiento del Gobierno Metropolitano requerirá de una nueva reforma constitucional, pues la idea misma de ese sistema aparece descartada en el texto aprobado, y

d) Se aprovechan, asimismo, los mecanismos de participación convenidos entre el Gobierno y los sectores políticos oficialistas y de oposición que se espera sean incorporados en la futura Ley Orgánica Constitucional de las Regiones.

#### 6° *Explicaciones básicas del modelo que se propone*

Hechas las prevenciones anteriores, se señalan a continuación los aspectos más relevantes que tipificarían el Gobierno

Metropolitano que se propone para Santiago:

1. *Objetivo del Gobierno.* Se establecerá el Gobierno Metropolitano con la finalidad de atender las necesidades del desarrollo de la metrópoli que, por su especial naturaleza y complejidad, no pueden ser atendidas por el Gobierno Regional ni por las Municipalidades, sino que requiere la intervención de otra instancia en la cual están comprometidos todos ellos.

2. *Ámbito territorial.* Se hace coincidir la metrópoli con la provincia de Santiago.

Naturalmente, esto podría importar una readecuación del territorio que comprende esta provincia. Inclusive, en el futuro cabría efectuar ajustes conforme la realidad metropolitana que es cambiante.

Sin embargo, es preciso advertir que este sistema provocaría distorsiones si en definitiva se permite un crecimiento desmesurado de la metrópoli, razón por la cual deben existir claras limitaciones al respecto.

3. *Atributos.* El Gobierno Metropolitano gozará de personalidad jurídica. Ello le permitiría actuar en forma dinámica ante terceros y posibilitaría la celebración de convenios con el Estado-Fisco, con los Gobiernos Regionales y con los Municipios.

Por otra parte, el Gobierno Metropolitano tendrá su propio patrimonio, de acuerdo con las pautas que determine el legislador.

4. *Competencia.* Cabe establecer una fórmula abierta que permita atribuir a este Gobierno una competencia amplia en la planificación de la metrópoli y en otras materias que tienen rango metropolitano. En todo caso existen necesidades que corresponde sean atendidas por el Gobierno Metropolitano y que habrá que explicitarlas como el transporte, la extracción de basura, la protección del medio ambiente, el sistema de desagües, parques, uso del suelo, en lo que sea pertinente a su nivel, etc.

Asimismo, cabe establecer la posibilidad de que pueda transferirse competencia de otros órganos del Estado al Gobierno Metropolitano, en la medida que este sea necesario. De todos modos, esta transferencia deberá efectuarse de un modo gradual.

5. *Atribuciones.* El Gobierno Metropolitano debe gozar de los instrumentos jurídicos y las potestades necesarias para el ejercicio de sus funciones (normativas, ejecutivas, fiscalizadoras, etc.).

6. *Organizaciones.* Los organismos superiores del Gobierno Metropolitano serán los siguientes:

a) *El Gobernador.* Esta autoridad será nombrada por el Presidente de la República y tendrá todas las facultades y atribuciones que corresponden a los Gobernadores, conforme al sistema general y, además, las que sean necesarias para la conducción de la metrópoli.

El Gobernador presidirá el Consejo Metropolitano, sin derecho a voto, y será órgano ejecutivo de éste.

b) *Consejo Metropolitano.* Este órgano estará integrado por: 1) Un número aproximado de seis consejeros del respectivo Consejo Regional, elegidos por los concejales de los municipios de toda la provincia; 2) Los Alcaldes de toda la provincia, pudiendo existir un sistema de delegación de ellos en un número aproximado de seis personas, y 3) Seis consejeros, aproximadamente, designados libremente por el Presidente de la República. En todo caso los votos de los consejeros serán ponderados en forma tal que no se produzca un desequilibrio en favor de los Municipios.

Este Consejo tendrá un carácter resolutivo, normativo y fiscalizador. La idea es que sólo intervenga en las decisiones de gran trascendencia y que sean propias de su nivel. Hay que evitar cualquier posibilidad de que se transforme en coadministrador con el Gobernador o con los Municipios en asuntos que son eminentemente ejecutivos.

c) *Consejo Económico y Social.* Este órgano será el representativo de la comunidad organizada y estará integrado en la misma forma que está prevista en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales para los Consejos Económicos y Sociales Provinciales. En consecuencia, estará integrado por miembros elegidos por las Juntas de Vecinos, por organizaciones funcionales y por organizaciones laborales, y por algunos miembros por derecho propio (sectores

representantes de Fuerzas Armadas y Carabineros).

En todo caso este órgano sólo tendrá el carácter de consultivo. Por otra parte, debe contemplarse un sistema que evite duplicidades o entrambamientos respecto del funcionamiento del Consejo Metropolitano.

7. *Otros órganos.* El Gobierno Metropolitano contará con algunas unidades ineludibles, sin burocratizar el sistema. Entre dichas unidades estará la Secretaría de Planificación, integrada al Sistema Nacional y Regional de Planificación. En lo que se refiere a la coordinación y ejecución, habrán de actuar los diferentes órganos del aparato administrativo del Estado, según la naturaleza de la materia: Secretarías Regionales Ministeriales, Direcciones de los Servicios, Municipalidades, etc.

Para dicho efecto quedará establecida la obligación de acatar y cumplir las decisiones obligatorias que tome el Gobierno Regional en materias propias de su competencia,

8. *Adecuaciones del Gobierno Metropolitano al resto de los niveles.* El Gobierno Metropolitano tendrá que ajustarse a las políticas, planes y presupuestos nacionales. También deberá hacerlo, dentro de lo que corresponda, a las políticas, planes y presupuestos nacionales.

9. *Solución de conflictos.* Es indispensable que el legislador establezca un procedimiento expedito para solucionar los conflictos que puedan producirse entre los distintos órganos, especialmente en materia de competencia.

10. *Asociaciones.* Existirá la posibilidad que el Gobierno Metropolitano forme asociaciones con órganos públicos y privados para facilitar la ejecución de tareas concretas. Es recomendable que ellas queden regidas por las normas de derecho privado.

11. *Convenios de programación.* Es conveniente establecer la posibilidad de que se celebren convenios para realizar programas de desarrollo, en diferentes áreas, con la participación de los actores comprometidos: Gobierno Central, Gobierno Regional, Municipalidades y Gobierno Metropolitano.

---

## VI. GRADUALIDAD EN LA IMPLEMENTACION DEL GOBIERNO METROPOLITANO

---

### 1º *Necesidad de la gradualidad*

El establecimiento del Gobierno Metropolitano, en los términos ya enunciados, requiere de un largo proceso de preparación e implementación.

La posición inmediata de un Gobierno Metropolitano crearía graves tensiones y complicaría el cuadro administrativo. Por lo demás, las posibilidades de éxito serían muy pocas.

Siempre hay que tener presente que las normas y las estructuras producen el resultado esperado sólo cuando existe un grado suficiente de adhesión de la comunidad y se cuenta con los recursos necesarios, especialmente técnicos y humanos.

En este caso no puede ignorarse que el proceso de transferencia de competencia es particularmente difícil y complejo y provocará resistencia de los órganos que se estimen afectados.

Lo más factible es, entonces, que el Gobierno Metropolitano se vaya construyendo por etapas. De todos modos, sin voluntad política de implantar el sistema, no dará los resultados que se esperan.

### 2º *Etapas de coordinación, como preparatoria del Gobierno Metropolitano*

Es indispensable que desde ya, sin mayores dilaciones, ciertos tipos de problemas sean estudiados y enfrentados en común o, al menos, coordinadamente por los diferentes órganos del Estado.

Para ello no basta la coordinación entre municipios ni tampoco basta la acción coordinada de las Secretarías Regionales Ministeriales. El asunto es muchísimo más complejo.

Como en la reforma constitucional que se está aprobando se establece que todas las provincias de Chile deben tener gobernanación, resulta obvio que el Gobernador de Santiago sea la máxima instancia de coordinación.

En aras de tal coordinación deberá establecerse un sistema obligatorio de participación de los diferentes órganos, incluidos los municipios, tanto en el estudio como en la solución de problemas que tienen, reconocidamente, un carácter metropolitano.

El Consejo Económico y Social, previsto para el nivel provincial, constituirá, sin duda alguna, un factor de apoyo importante, pero ello no basta. Es indispensable que exista un comité informal dedicado a plantear soluciones en los asuntos metropolitanos, que sea representativo de los actores nacionales, regionales, provinciales, comunales y, también, del sector privado.

En esta etapa de coordinación será fundamental la gestión de los Secretarios Regionales Ministeriales y los Municipios. Por eso debe dejarse abierta la posibilidad de aplicar las más variadas fórmulas con el fin de establecer servicios comunes, de ejecutar obras comunes y de celebrar convenios

destinados a la realización de las acciones que correspondan.

Igualmente, es indispensable contar con el apoyo de los mejores técnicos, tanto del sector público como del sector privado. Para ello corresponderá imponer mecanismos que permitan la destinación o la comisión de servicio indefinida de funcionarios que pertenezcan a los diferentes Organos del Estado y que posibiliten, asimismo, el aporte de las Universidades e instituciones especializadas en el tema.

Lo importante es aprovechar al máximo, y con el mayor grado de eficiencia, los recursos con que cuenta el Estado. Y lo más importante, que se enfrenten con mediano éxito los problemas que se suscitan en la metrópoli. Solo la miopía, el afán de poder, la política mal entendida o la ignorancia podrían constituirse en factores entorpecedores de una coordinación tan necesaria.