



# CONSTRUYENDO GOBERNANZA METROPOLITANA

**EDITORES:**  
**FRANCISCA ROJAS**  
**FELIPE VERA**

2019



#### Catalogación en la fuente proporcionada por la

#### Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Construyendo gobernanza metropolitana / editores, Francisca Rojas, Felipe Vera.

p. cm. — (Monografía del BID ; 734)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Metropolitan government-Chile. 2. Metropolitan areas-Chile. 3. Municipal government-Chile. 4. City planning-Chile. 5. Urban policy-Chile. I. Rojas, Francisca, editora. II. Vera, Felipe, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. IV. Título. V. Serie. IDB-MG-734

#### Códigos JEL

R11; Regional Economic Activity: Growth, Development, Environmental Issues, and Changes

R12; Size and Spatial Distributions of Regional Economic Activity

R50; General

R52; Land Use and Other Regulations

R53; Public Facility Location Analysis • Public Investment and Capital Stock

R58; Regional Development Planning and Policy

#### Palabras Claves

Gobernanza; Desarrollo urbano; Ciudades; Gobernanza metropolitana;

Planificación territorial;

Latinoamérica; Política urbana

#### Abstracto

La complejidad de las aglomeraciones urbanas han aumentado. Las ciudades se han transformado en territorios que presentan importantes desafíos de gobernanza, coordinación inter-jurisdiccional y financiamiento. Aproximadamente el 47% de la población de América Latina y el Caribe vive en 180 aglomerados urbanos con una población de más de 100.000 habitantes, lo que equivale a cerca de 265 millones de personas. Gran parte de estos núcleos urbanos son Áreas Metropolitanas. Ante la necesidad de definir una nueva forma de afrontar los problemas derivados del crecimiento de las áreas urbanas que involucran a más de una municipalidad, se hace relevante poner en discusión diversas visiones y experiencias para entender cómo se puede abordar de manera coordinada y colaborativa la gestión metropolitana. Esta publicación presenta una colección de experiencias, voces y territorios para convertirse en un documento que permita promover reflexiones y propuestas para la implementación de nuevas gobernanzas en Áreas Metropolitanas.

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



**Con contribuciones de:**

Alaina Harkness  
Alfredo Ramirez  
Alfredo Rihm  
Arturo Orellana  
Benoit Lefèvre  
Cristián Robertson  
Diane Davis  
Enid Slack  
Esteban Valenzuela  
Felipe Vera  
Francisca Astaburuaga  
Francisca Rojas  
Gustavo Carvalho  
Ignacio Cienfuegos  
James Robinson  
Jorge Ducci  
Juan Carlos Muñoz  
Luis Eduardo Bresciani  
Luis Valenzuela  
Pablo Allard  
Pía Bettancourt  
Sebastián Alcayaga  
Sergio Ortega

# CONSTRUYENDO GOBERNANZA METROPOLITANA

EDITORES:  
FRANCISCA ROJAS  
FELIPE VERA

CRISTIÁN ROBERTSON  
GESTIÓN EDITORIAL



## CONSTRUYENDO GOBERNANZA METROPOLITANA

**Dirección investigación:** Francisca Rojas y Luis Felipe Vera

**Equipo de investigación:** Pablo Allard, Francisca Astaburuaga y Sergio Ortega (Universidad del Desarrollo); Pía Bettancourt (Allard Partners); Enid Slack y Gustavo Carvalho (Universidad de Toronto); Ignacio Cienfuegos y Esteban Valenzuela (Universidad Alberto Hurtado); Cristián Robertson y James Robinson.

**Producción editorial:** Cristián Robertson

**Coordinación general:** James Robinson

**Corrección de estilo y traducción:** Carolina Ugarte, Catalina Echaurren y Robin Brundell

**Conceptualización y dirección de arte:** Kathryn Gillmore



## ÍNDICE

<b>0. PRÓLOGO</b>	<b>10</b>	<b>3. CASOS DE ESTUDIO</b>	<b>148</b>
Prólogo	10	<b>Gobernanza metropolitana</b>	150
Agradecimientos	12	Enid Slack - Gustavo Carvalho	
Introducción	14	Devolución en el Reino Unido	154
Francisca Rojas - Felipe Vera		Reestructuración en Nueva Zelanda	182
<b>1. CHILE METROPOLITANO</b>		Descentralización en Colombia	206
<b>Una nueva etapa de gobernanza nacional</b>	<b>18</b>	Desarrollo Regional en Corea del Sur	232
Luis Eduardo Bresciani - Arturo Orellana	20	Aspectos a considerar de los 4 casos de estudio internacionales	256
<b>Chile metropolitano</b>	22	<b>Gestión metropolitana ante la ausencia de una institucionalidad formal en Chile</b>	266
Francisca Rojas - Cristián Robertson		Pablo Allard - Pía Bettancourt	
<b>Caracterización de las Áreas Metropolitanas de Chile</b>	28	CREO Antofagasta	270
Sebastián Alcayaga		PRBC18	302
<b>Indicadores de Bienestar Territorial</b>	46	Estrategia de Resiliencia Santiago	328
Luis Valenzuela		Aspectos a considerar de los 3 casos de estudios	355
<b>Descentralización Incremental</b>	120	<b>Perspectiva</b>	358
Ignacio Cienfuegos - Esteban Valenzuela		Gobernanza en red e instituciones intermedias	
<b>Perspectiva</b>	128	Alaina Harkness	
Paisajes metropolitanos, ciencia ficción y el futuro de la metrópolis			
Alfredo Ramirez			
<b>2. GOBERNANZA METROPOLITANA</b>	<b>132</b>		
<b>Construcción de Gobernanza Metropolitana</b>	134		
Francisca Rojas - Cristián Robertson	141		
<b>¿Por qué es importante la Gobernanza Metropolitana?</b>			
Enid Slack - Gustavo Carvalho	144		
<b>Perspectiva</b>			
Coordinación metropolitana y el nexo entre vivienda y transporte			
Diane Davis			

<b>4. AGENDAS METROPOLITANAS</b>	<b>362</b>	<b>5. RECOMENDACIONES</b>	<b>606</b>
<b>Pilotos de Gobernanza Metropolitana en Chile</b>	<b>364</b>	<b>Fundamentos de una gobernanza metropolitana sólida</b>	<b>608</b>
Sebastián Alcayaga		Enid Slack - Gustavo Carvalho	
<b>Instaurando Capacidades</b>	<b>367</b>	<b>Recomendaciones para la gobernanza de Áreas Metropolitanas: El caso de Chile</b>	<b>611</b>
Luis Eduardo Bresciani / Arturo Orellana		Equipo de investigación	
<b>Presentación Agendas Metropolitanas</b>	<b>372</b>		
Cristián Robertson - James Robinson			
<b>Agenda Metropolitana Coquimbo - La Serena</b>	<b>374</b>	<b>6. ANEXOS</b>	<b>630</b>
<b>Perspectiva</b>	<b>424</b>	<b>Extracto Ley N° 21074</b>	<b>632</b>
Gobernanza del transporte Metropolitano		<b>Análisis de leyes aprobadas</b>	<b>640</b>
Juan Carlos Muñoz		Ignacio Cienfuegos - Esteban Valenzuela	
<b>Agenda Metropolitana de Santiago</b>	<b>428</b>	<b>Glosario</b>	<b>646</b>
<b>Perspectiva</b>	<b>494</b>	<b>Lista de figuras</b>	<b>650</b>
Cómo la gobernanza metropolitana reúne las agendas climáticas y los ODS, para la mejor salud de todos		<b>Lista de tablas</b>	<b>653</b>
Benoit Lefèvre		<b>Biografías de los autores</b>	<b>654</b>
<b>Agenda Metropolitana Gran Concepción</b>	<b>498</b>		
<b>Perspectiva</b>	<b>544</b>	<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>662</b>
Recursos hídricos y gobiernos metropolitanos			
Jorge Ducci			
<b>Agenda Metropolitana de Los Lagos</b>	<b>548</b>		
<b>Perspectiva</b>	<b>598</b>		
Gestión Metropolitana de Residuos			
Alfredo Rihm			
<b>Aprendizajes desde los pilotajes metropolitanos</b>	<b>602</b>		
Ignacio Cienfuegos - Esteban Valenzuela			

## PRÓLOGO

Chile, al igual que el resto de Latinoamérica y el Caribe, está viviendo un proceso de urbanización y de expansión de ciudades. Hoy un 87% de la población de Chile vive en localidades urbanas. De estos, el 63% vive en ocho aglomeraciones urbanas con poblaciones mayores a 250.000 habitantes, consideradas Áreas Metropolitanas. Lo anterior plantea una serie de oportunidades, pero también de desafíos que atender para una mejor calidad de vida de los chilenos. Temas como movilidad, calidad del aire, manejo de aguas residuos, uso del suelo requieren de pensar las soluciones a escala de metrópolis para hacer sostenible la mejora en la calidad de vida de las personas.

Este informe resume el trabajo realizado en conjunto con los gobiernos regionales y municipales y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Esperamos que este documento y el proceso de diálogo, consulta y generación de capacidades desarrolladas durante su formulación, puedan ser un aporte para el país en el proceso de desarrollo de las áreas metropolitanas.

*Carolyn Robert*  
Representante del BID en Chile

En Latinoamérica y el Caribe (LAC), las ciudades están viviendo un intenso proceso de expansión ligado a cambios económicos y sociales, lo que ha traído como consecuencia un acelerado aumento de la población urbana y una sostenida expansión del tamaño de las ciudades que en muchos casos, han sobrepasado sus límites administrativos. Una mirada metropolitana, por lo tanto, es clave para entender los desafíos y oportunidades de territorios más complejos no solo en extensión sino también en su estructura económica, social, ambiental, institucional y política.

Este proceso de expansión urbana suele traer algunos beneficios para los centros poblados involucrados, principalmente porque responde a una complementariedad de funciones entre ellos, haciéndolos en conjunto más completos y competitivos respecto de otros sistemas de ciudades. Sin embargo, la urbanización expandida también suele generar externalidades negativas que afectan las condiciones de vida de los habitantes. En estos casos la solución de los problemas requiere de una visión para el conjunto del aglomerado independientemente de la división política o jurisdicción. Así, temas tales como la congestión vehicular o la movilidad, el manejo de aguas, la disposición final de residuos, la contaminación atmosférica, la seguridad ciudadana, las áreas verdes, entre otros, requieren de una visión de carácter global, a escala metropolitana.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su División de Desarrollo Urbano y Vivienda (HUD), acompaña a países de la región de América Latina en el desarrollo de programas que hagan frente a estos desafíos y apoyen el desarrollo de ciudades más sostenibles mejorando el acceso de sus residentes a mejores condiciones de vida.

Este documento sintetiza el esfuerzo realizado en Chile por entender los diversos procesos de metropolización que están ocurriendo a diversa escala. Es un gusto para la División de Vivienda y Desarrollo Urbano hacer disponible “Construyendo Gobernanza Metropolitana: el caso de Chile”, donde se exploran principios, alternativas y mejores prácticas hacia una gestión metropolitana efectiva, en el contexto de países unitarios. Esperamos que esta publicación pueda ser de utilidad en la búsqueda de soluciones en el proceso de metropolización de Chile.

*Tatiana Gallego Lizon*  
Jefa de División de Desarrollo Urbano y Vivienda del BID



## AGRADECIMIENTOS

La elaboración del presente documento no hubiese sido posible sin el valioso apoyo, interés y compromiso de múltiples actores e instituciones que han participado a lo largo de todo el proceso. Queremos agradecer en particular el valioso aporte de:

### MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

María Paz Troncoso (Jefa División de Desarrollo Regional), Fernanda Tapia, Sebastián Alcayaga, María Antonieta Sepúlveda (SUBDERE); María José Alcaíno (URS SUBDERE Los Lagos); Romina Canihuante Marabolí (URS SUBDERE Coquimbo);

### GOBIERNOS REGIONALES

Clara Aguirre, Paula Martínez, Erika Rojas, Bruno Henríquez (GORE Coquimbo); Claudia Toledo, Juan Sandoval, Richard Zapata (GORE Biobío); José Plaza, Patricio Zúñiga, María Ester Sepúlveda, Noemí Parcet (GORE Los Lagos); Gabriela Elgueta, Cristina Huidobro, Luigi Brignardello (GORE Región Metropolitana) y a todos los profesionales de las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional de los GORE.

### MUNICIPIOS

Andrés Saldívia (Municipalidad de Puerto Varas); Daniel Reyes, Pablo Loyola, Paulo Moya, Rodolfo Ugarte (Municipalidad de Puerto Montt); Sergio Rojas, Lyzette György, Marcela Soto, Andrés Bodini (Municipalidad de La Serena); Claudio Telias, Claudia Maturana, Tatiana Cárdenas (Municipalidad de Coquimbo); Karin Rüdiger (Municipalidad de Concepción); Ana María Arzola (Municipalidad de Talcahuano); Luis Salazar (Municipalidad de Hualpén); Cristian Godoy (Municipalidad de Tomé); Danilo Vargas (Municipalidad de Penco); Ricardo Benítez (Municipalidad de Hualqui); Ximena Durán (Municipalidad de Santa Juana); Héctor Rodríguez (Municipalidad de Chiguayante); Mauricio Leiva (Municipalidad de Lota); Jorge López (Municipalidad de Coronel); Rodrigo Ulloa (Municipalidad de San Pedro de la Paz).

### SERVICIOS PÚBLICOS

Seremi de Medio Ambiente Biobío; Seremi Vivienda y Urbanismo Biobío; Dirección Regional de Planeamiento Obras Públicas Biobío; Seremi de Energía Biobío; Seremi de Transporte Biobío; Seremi de Agricultura Biobío.

## UNIVERSIDADES

Luis Eduardo Bresciani, Arturo Orellana, Ricardo Trufello, Shakti Feuerhake, Adonay Perrozzi, Francisco Walker, Ricardo Hurtubia, Juan Carlos Herrera, Rosanna Forray, Rocío Hidalgo, Francisco de la Barrera, Kay Bergamini, Daniela Zaviezo, Sergio Baeriswyl, Magdalena Vicuña (Escuela de Arquitectura e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - Pontificia Universidad Católica de Chile); Luis Valenzuela, Marcela Letelier, Pía Palacios (Centro de Inteligencia Territorial - Universidad Adolfo Ibáñez), Carla Olivares, Jeannette Orozco, Consuelo Roldán (Arquitectura UC).

## EXPERTOS

Alaina Harkness (Chicago Council on Global Affairs), Juan Carlos Muñoz (Centro de Desarrollo Urbano Sustentable - CEDEUS); Alfredo Ramirez (Groundlab), Diane Davis (Department of Urban Planning and Design, Harvard Graduate School of Design, Harvard University), Benoit Lefevre (División de Cambio Climático - Banco Interamericano de Desarrollo), Claudio Latorre (División de Cambio Climático - Banco Interamericano de Desarrollo); Jorge Ducci (División de Agua y Saneamiento - Banco Interamericano de Desarrollo); Alfredo Rihm (División de Agua y Saneamiento - Banco Interamericano de Desarrollo); Elías Rubinstein (División Transporte - Banco Interamericano de Desarrollo);

## INTRODUCCIÓN

Francisca Rojas / Felipe Vera

Junto con el crecimiento sostenido de las tasas de urbanización, la complejidad e intensidad de las aglomeraciones urbanas han aumentado. Las ciudades no solo han crecido en tamaño, sino que también se ha intensificado la dependencia funcional entre las distintas zonas urbanizadas. Estos factores han hecho que las ciudades se transformen en espacios dinámicos con patrones de crecimiento que muchas veces sobrepasan límites administrativos, absorbiendo núcleos habitados que pertenecen a múltiples jurisdicciones. De esta forma, cada vez es más común ver continuidades urbanas inter-jurisdiccionales que se sostienen a partir de redes estables de interrelaciones económicas, funcionales y sociales, y que conforman lo que llamamos Áreas Metropolitanas. Este proceso de expansión urbana suele traer beneficios para los centros poblados involucrados, principalmente porque responde a una complementariedad de funciones que, en conjunto, genera economías de aglomeración que los vuelve altamente productivos. Sin embargo, la urbanización expandida también suele generar externalidades negativas que afectan las condiciones de vida de los habitantes y que complejizan su gestión. En este escenario vemos cómo la expansión de la actividad y el alcance de las problemáticas urbanas exceden los límites administrativos y configuran dinámicas metropolitanas que desafían las estructuras existentes de gobernanza y la arquitectura institucional diseñada para gestionar las ciudades y sus procesos. Para fomentar el accionar coordinado de los diversos actores locales se requiere tanto de una visión para el conjunto del aglomerado y de algún espacio para los procesos de toma de decisiones que requiere la gobernanza metropolitana. Sin embargo, este modelo de gestión presenta múltiples desafíos en temas tan variados como adaptación sectorial, distribución del poder y fortalecimiento de los liderazgos locales, entre muchos otros.

En este escenario es importante avanzar en la instalación de gobiernos metropolitanos legitimados políticamente que aseguren que la toma de decisiones ocurra dentro del área metropolitana con representatividad suficiente de los actores clave del territorio. Chile ha comenzado a avanzar en este proceso abriendo a una serie de preguntas a las que esta publicación pretende ser útil. Preguntas como ¿Cuál es el rol que debe cumplir el gobierno central para entregar legitimidad política a las autoridades metropolitanas? ¿Cómo se deben establecer roles y responsabilidad que permitan a dichas autoridades implementar propias políticas, definir canales de ingreso e impulsar de manera efectiva transformaciones territoriales de manera descentralizada? ¿Cómo se consigue elaborar incentivos financieros que impulsen la coordinación de los distintos actores de las Áreas Metropolitanas? ¿De qué manera se hace efectiva la elección de los representantes de la sociedad civil y se aprovecha la oportunidad de tener gobiernos metropolitanos más cercanos de los territorios? ¿Cómo se gestiona un proceso de instalación de capacidades en los gobiernos metropolitanos que asegure

que se pueda dar el manejo de procesos más complejos de manera efectiva? ¿Cómo se dota de mayor autonomía fiscal a los gobiernos metropolitanos consiguiendo de alguna manera calzar ingresos y egresos dentro de las unidades territoriales?

Construyendo Gobernanza Metropolitana: el caso de Chile explora principios, alternativas y oportunidades que pueden ser útiles para responder a estas preguntas y comenzar a pensar maneras de formular un modelo de gestión metropolitana efectiva para un país unitario, agregando una nueva mirada a una discusión interesante en curso, cuyo foco ha estado puesto mayormente en la gestión metropolitana en países de estructura federal que ya cuentan con un grado de descentralización. La presente publicación corresponde a un trabajo realizado por la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo BID en conjunto con el Gobierno de Chile, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como resultado del trabajo conjunto del banco y el país, para la elaboración de lineamientos estratégicos y capacitación para las nuevas funciones y competencias a escala metropolitana de los gobiernos regionales, en el marco de la aprobada modificación a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19.175). Se busca principalmente aportar con el caso de Chile donde, al igual que en el resto de Latinoamérica y el Caribe, las ciudades están viviendo un proceso de expansión ligado a los cambios económicos, sociales y al desarrollo productivo.

Actualmente, más del 87% de la población de Chile vive en localidades urbanas (INE, 2017) y, aproximadamente, el 63% de ellos vive en las ocho aglomeraciones urbanas con poblaciones mayores a 250.000 habitantes, consideradas Áreas Metropolitanas. En Chile, las problemáticas metropolitanas plantean un doble desafío. Por una parte, distintas instancias sectoriales de administración centralizada se encargan de gestionar temáticas de carácter regional y local con escasa articulación transversal. Por otra, las unidades de administración municipal no se condicen con la realidad funcional de los territorios metropolitanos. Ante la necesidad de definir una nueva forma de afrontar los problemas derivados del crecimiento de las grandes áreas urbanas que involucran a más de una municipalidad, se hace relevante poner en discusión diversas visiones y experiencias para entender cómo se puede abordar de manera coordinada y colaborativa la gestión metropolitana.

Esta publicación se estructura en cinco capítulos: Primero, en el capítulo “Chile Metropolitano” se analiza la realidad de Chile desde su contexto metropolitano, caracterizando y comparando las ocho Áreas Metropolitanas desde diversas aristas, para luego profundizar el proceso incremental de descentralización que el país ha llevado a cabo en los últimos 40 años. Luis Eduardo Bresciani y Arturo Orellana reflexionan sobre la nueva etapa que significa para el país, la instauración de un modelo de gobernanza metropolitana. Francisca Rojas y Cristian Robertson revisan en mayor detalle las implicancias de pensar territorialmente Chile desde un lente metropolitano.

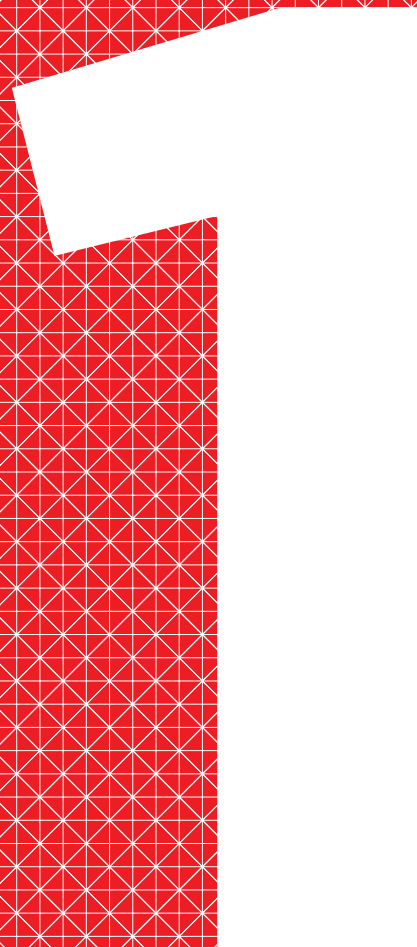
Entendiendo este proceso y lo que significa para el contexto nacional, Sebastián Alcayaga, nos entrega una caracterización de las distintas Áreas Metropolitanas de Chile situando sus dimensiones y características de manera comparativa. Luis Valenzuela nos muestra mediante evidencia georreferenciada, como ciertas dinámicas territoriales de carácter metropolitano han ido configurando las diversas Áreas Metropolitanas de país, poniendo en evidencia algunos de los más grandes desafíos relativos a procesos de inequidad territorial y acceso a servicios urbanos. Por último, Ignacio Cienfuegos y Esteban Valenzuela se refieren al proceso de descentralización incremental que ha vivido Chile en los gobiernos desde el retorno de la democracia, describiendo un proceso que ha sido progresivo, pero con avances sustantivos en materia de descentralización.

En el segundo capítulo “Gobernanza Metropolitana” se profundiza en la conceptualización de las Áreas Metropolitanas entendidas como un fenómeno a escala global. El capítulo comienza con Francisca Rojas y Cristian Robertson aportando insights sobre cómo aplicar a este proceso aprendizajes y conocimiento disciplinar y luego continúa con Enid Slack y Eduardo Carvalho situando la discusión en un contexto más amplio, relativo a importancia de tener mecanismos efectivos de gobernanza metropolitana. El tercer capítulo, “casos de estudio” busca aportar lecciones aprendidas y aspectos a considerar para la implementación de gobernanza metropolitana tanto en Chile como en otros contextos por medio de la descripción y análisis de casos de estudios nacionales e internacionales. Aquí, Enid Slack y Eduardo Carvalho exploran 4 casos internacionales; el Reino Unido, Nueva Zelanda, Colombia y Corea del Sur, extrayendo principios y aprendizajes útiles para alimentar la discusión. Luego Pablo Allard y Pía Bettancourt nos muestran ejemplos en los que en Chile se ha dado gestión metropolitana en ausencia de una institucionalidad formal haciendo referencia a los mecanismos y relaciones entre actores que ya han demostrado funcionar en el contexto nacional. Se revisan los casos de Creo Antofagasta, PRBC18 y la Estrategia de Resiliencia de Santiago, cada uno de estos con énfasis en el driver que posibilitó la articulación territorial y entre actores.

El cuarto capítulo, “Agendas Metropolitanas”, repasa la experiencia de cuatro pilotajes llevados a cabo en Chile para la construcción de Agendas Metropolitanas, levantando propuestas desde los gobiernos regionales y gobiernos locales para la construcción de una hoja de ruta a nivel metropolitano con iniciativas priorizadas para cada área piloto. Finalmente, el libro presenta recomendaciones para avanzar con la construcción de una gobernanza metropolitana sólida, junto con recomendaciones específicas para el caso chileno que sugieren pasos a seguir para la instalación de unidades de gestión metropolitana al interior de gobiernos regionales, que cumplan un rol articulador y gestor entre los diferentes niveles de gobierno que participan en la conversación metropolitana.

La publicación se encuentra atravesada por una serie de foto ensayos que pretenden mostrar visualmente el potencial de una gestión metropolitana efectiva, provocar a la imaginación, así como también de cortas *vignettes* donde intelectuales y practitioners que estuvieron involucrados en el proceso de desarrollo de este proyecto nos ofrecen visiones concretas sobre temas específicos. Alfredo Ramírez, Diane Davis, Alaina Harkness, Alfredo Rihm, Juan Carlos Muñoz, Benoit Lefevre y Jorge Ducci exploran temas tan variados como transporte, medioambiente, vivienda entre otras oportunidades sectoriales para avanzar en la coordinación metropolitana.

Hemos compilado una amplia colección de experiencias, voces y territorios esperando que esta publicación se constituya en un documento de consulta y diálogo que permita, a su vez, promover reflexiones y propuestas para la implementación de nuevas Áreas Metropolitanas, proceso sobre el que Chile y los demás países de América Latina y el Caribe tienen mucho que decir.



**CHILE**

**METROPOLITANO**

# UNA NUEVA ETAPA DE GOBERNANZA NACIONAL

Luis Eduardo Bresciani / Arturo Orellana

Se ha dado inicio a una nueva etapa en la gobernanza nacional. El 22 de febrero de 2018 fue publicada la Ley N° 21.073 que, además de permitir por primera vez la elección directa de gobernadores regionales, introduce cambios fundacionales a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Junto con facilitar la transferencia de potestades y recursos desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales –dando inicio a una real descentralización– esta ley establece nuevas formas para definir y gestionar las grandes ciudades con características intercomunales que superen los 250.000 habitantes, las que podrán adquirir la condición de Áreas Metropolitanas.

De esta forma, dejando de lado las Áreas Metropolitanas consolidadas de Santiago, Valparaíso y Concepción, nuestro país deberá enfrentar la necesidad y urgencia de gobernar, planificar y gestionar al menos una docena de Áreas Metropolitanas emergentes en los próximos años. Las que se desplegarán en torno a las siguientes capitales regionales y/o provinciales: Arica, Iquique - Alto Hospicio, Antofagasta, La Serena, Rancagua, Talca, Chillán, Los Ángeles, Temuco y Puerto Montt. De su desarrollo dependerá la calidad de vida de cerca del 70% de nuestra población nacional.

Este desafío requerirá de voluntad política para transferir poder y capacidad regional a estas Áreas Metropolitanas con el objeto de construir visiones de desarrollo de largo plazo. Para esto, ya se estableció una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que, dentro de sus ejes estratégicos, plantea la necesidad de dotar a estas Áreas Metropolitanas de una autoridad exclusiva, con facultades y competencias para resolver los asuntos metropolitanos básicos como transporte y movilidad, disposición y manejo de residuos sólidos y regulación de suelo para equipamientos e infraestructura de escala metropolitana. En esa misma línea, el CNDU, con el propósito de avanzar en la implementación de la PNDU, ha propuesto la urgencia de aprobar planes directores integrados para nuestras ciudades, en particular para las Áreas Metropolitanas, que obliguen a los diferentes planes sectoriales a integrarse de mejor modo en su aporte al desarrollo urbano.

Paralelamente, en el marco de la agenda de descentralización impulsada por el gobierno, la SUBDERE definió los primeros pasos de un proceso de traspaso de competencias y fortalecimiento de capital humano hacia los gobiernos regionales, a partir de la creación de tres nuevas divisiones: División de Fomento e Industria, Desarrollo Social y Humano, e Infraestructura y Transportes. Estas nuevas divisiones contarán con los correspondientes

cargos directivos y de apoyo, y contribuirán a mejorar la capacidad reguladora sobre el desarrollo metropolitano bajo el alero de una unidad específica dentro de la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE).

Pese a los significativos avances legislativos e institucionales, los consensos logrados a través de la PNDU y al interior del CNDU, y la gestión llevada a cabo por la SUBDERE, la tarea recién comienza. Aún quedan pendientes desafíos importantes que se espera determinen las prioridades en la agenda pública de los próximos años en materia de desarrollo y consolidación de las gobernanzas de las Áreas Metropolitanas. Los siguientes son algunos de los desafíos que deberemos enfrentar:

Se requerirá de visiones articuladas del desarrollo metropolitano que rompan con décadas de sectorialismo ministerial y fragmentación municipal. Las Áreas Metropolitanas emergentes de Chile son fruto de procesos desarticulados de crecimiento y expansión urbana que han surgido bajo inversiones públicas fragmentadas e instrumentos normativos obsoletos e insuficientes. Por lo tanto, estas unidades exigirán planes que articulen las diversas Agendas específicas por medio de una gobernabilidad nueva para ajustar la planificación y mejorar el enfoque y focalización de las políticas públicas.

Se deberá evitar caer en el centralismo regional, fortaleciendo en forma simultánea las capacidades municipales de planificación, gestión y asociación. Los municipios son claves en la entrega de gobernabilidad a un Área Metropolitana; sin embargo, parte importante de los municipios que conforman estas ciudades no cuenta con las capacidades profesionales, tecnológicas y financieras para asumir las tareas de planificación y gestión de sus territorios. Es por ello que no basta con el rol consultivo de los alcaldes de un Área Metropolitana, sino que también es fundamental avanzar en un proceso de mayor descentralización de recursos hacia los gobiernos locales, como lo han planteado el CNDU y la SUBDERE.

Por último, para legitimar la gobernanza metropolitana se requiere de mayor participación ciudadana, pues la elección de gobernadores es tan solo el primer paso. La mayor demanda y creciente interés de la sociedad civil (incluyendo el sector privado) por participar en los procesos de decisión en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio exige definir instancias formales y de participación y representatividad permanente, así como definir el alcance del carácter vinculante de esta participación. Algunas regiones ya han dado pasos en esa línea, creando consejos consultivos y otras formas de diálogo público-privado, pero es evidente que habrá que dotar a los equipos técnico-profesionales de manejo de herramientas duras y blandas para asumir el desafío que significa escuchar a la comunidad y mediar entre sus demandas y las acciones del Estado.

# CHILE METROPOLITANO

Francisca Rojas / Cristián Robertson

Actualmente, más del 87% de la población de Chile vive en localidades urbanas (INE, 2017) y aproximadamente, el 63% de ellos vive en las ocho aglomeraciones urbanas con poblaciones mayores a 250.000 habitantes, consideradas Áreas Metropolitanas. En las Áreas Metropolitanas más grandes de Chile -Santiago, Valparaíso y Concepción- residen alrededor de 8 millones de personas que equivalen al 46% de la población del país. A su vez, el 77% de la población vive dentro de las 26 zonas funcionales urbanas, de las cuales el 15% reside en zonas urbanas pequeñas, el 19% en zonas urbanas de tamaño medio, otro 15% en Áreas Metropolitanas y el 51% en grandes Áreas Metropolitanas (SUBDERE, 2017).

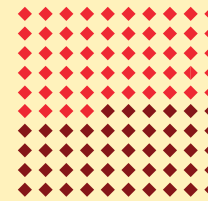
Es en este contexto urbano en el que se emplaza el proceso de descentralización del país, proceso que en 2017 aprueba una ley que busca fortalecer la regionalización, permitiendo la elección directa de los intendentes regionales (que en adelante serán nombrados gobernadores regionales), como también permite la transferencia de competencias y funciones a esta instancia de gobierno.

En la modificación y actualización de la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional se estableció que en cada región podrán constituirse una o más Áreas Metropolitanas, entendiéndose por Área Metropolitana a la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo urbano que contenga espacios construidos que compartan la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, y que, en su conjunto, superen los 250.000 habitantes. Se fijarán estándares mínimos para el establecimiento de Áreas Metropolitanas, mediante un reglamento emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito por los ministros de Vivienda y Urbanismo, Transporte y Telecomunicaciones, Obras Públicas, Medio Ambiente y Hacienda. La ley también expresa que las Áreas Metropolitanas se constituirán a través de la promulgación de un decreto supremo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, suscrito por el ministro de Hacienda y los ministros de las carteras que correspondan en el marco de las competencias que se otorgan.

El Presidente de la República podrá constituir de oficio las Áreas, consignando las competencias que le serán transferidas a los gobiernos regionales. Si bien las competencias no están definidas aún, se considera que las de mayor posibilidad de ser transferidas son: movilidad y transporte, vivienda, medio ambiente y obras públicas. Los recursos consignados solo se destinarán al Área Metropolitana.

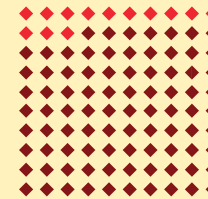
## 46%

de la población del país reside sólo en 3 Áreas Metropolitanas (Santiago, Valparaíso y Concepción)



## + del 87%

de la población de Chile reside en localidades urbanas



## 61,5%

de esa población vive en conurbaciones o grandes aglomeraciones urbanas con poblaciones mayores a 300.000 habitantes

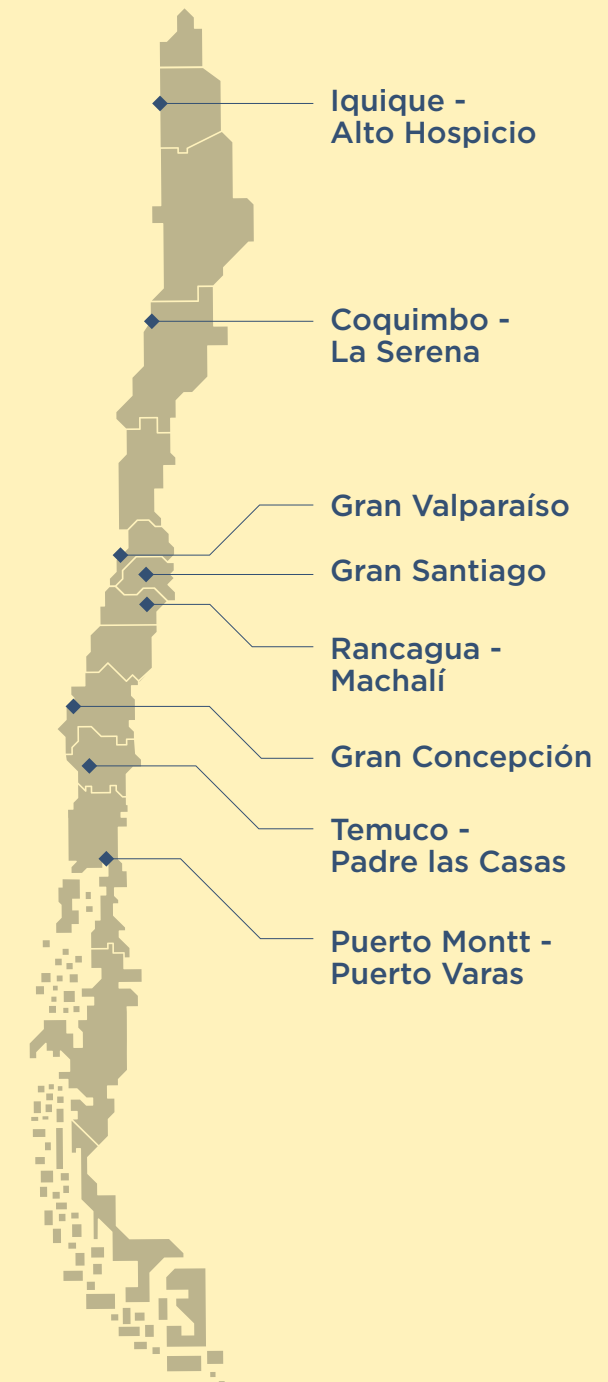
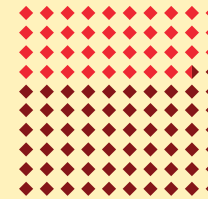


Figura 01  
Fuente: SUBDERE, 2017.

Se entenderá por **Área Metropolitana** a la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo urbano que contenga espacios construidos que compartan la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, y que, en su conjunto, superen los **250.000** habitantes.

De esta forma, el gran desafío de los próximos años para estas Áreas será el de constituir Departamentos de Área Metropolitanas (DAM) capaces de ejecutar efectivamente acciones inter-jurisdiccionales y multisectoriales que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos en las temáticas de gestión metropolitana. Mediante la implementación de la Ley de Descentralización, se transferirán competencias a los DAM en temas tales como la generación y aprobación de planes, operación de algunos servicios públicos de escala metropolitana (transporte, residuos) y manejo de calidad del aire, entre otros.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), organismo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través de su División de Desarrollo Regional, es la encargada de poner en marcha el proceso de descentralización descrito en la ley. Para esto se ha avanzado en la instalación de pilotajes que buscan dotar a las regiones de las competencias, conocimientos y metodologías que hoy se encuentran instaladas sectorialmente y que deben ir transitando hacia los gobiernos regionales de acuerdo a los plazos que se han ido definiendo.

Dentro de los próximos años, Chile contará además de la Región Metropolitana donde se ubica Santiago, con otras siete zonas urbanas que serán consideradas como tal por presentar las condiciones establecidas por ley. Estas Áreas Metropolitanas son: Iquique - Alto Hospicio, La Serena - Coquimbo, Gran Valparaíso, Rancagua - Machalí, Concepción, Temuco - Padre las Casas, Puerto Montt - Puerto Varas. En términos generales, y si bien hay características particulares inherentes a cada una de ellas, todos estos territorios tienen problemáticas comunes relacionadas principalmente con su alta fragmentación administrativa y territorial, donde varias municipalidades son responsables de la gestión de un territorio urbano colindante, lo que genera ineficiencias en la prestación de servicios urbanos y condiciones de acceso desigual.

Comúnmente, este proceso de expansión urbana suele traer algunos beneficios para los centros poblados involucrados, principalmente porque responde a una complementariedad de funciones entre ellos, volviéndolos más completos y competitivos respecto de otros sistemas de ciudades. Sin embargo, la urbanización expandida también suele generar externalidades negativas que afectan las condiciones de vida de los habitantes y que no respetan los límites territoriales. En estos casos, la solución de los problemas requiere de una visión para el conjunto del aglomerado, independientemente de la división política o jurisdicción. Así, temas tales como la congestión vehicular o la movilidad, el manejo de aguas, la disposición final de residuos, la contaminación atmosférica y la seguridad ciudadana, entre otros, requieren de una visión de carácter sistémico.

POBLACIÓN EN ÁREAS METROPOLITANAS DE CHILE

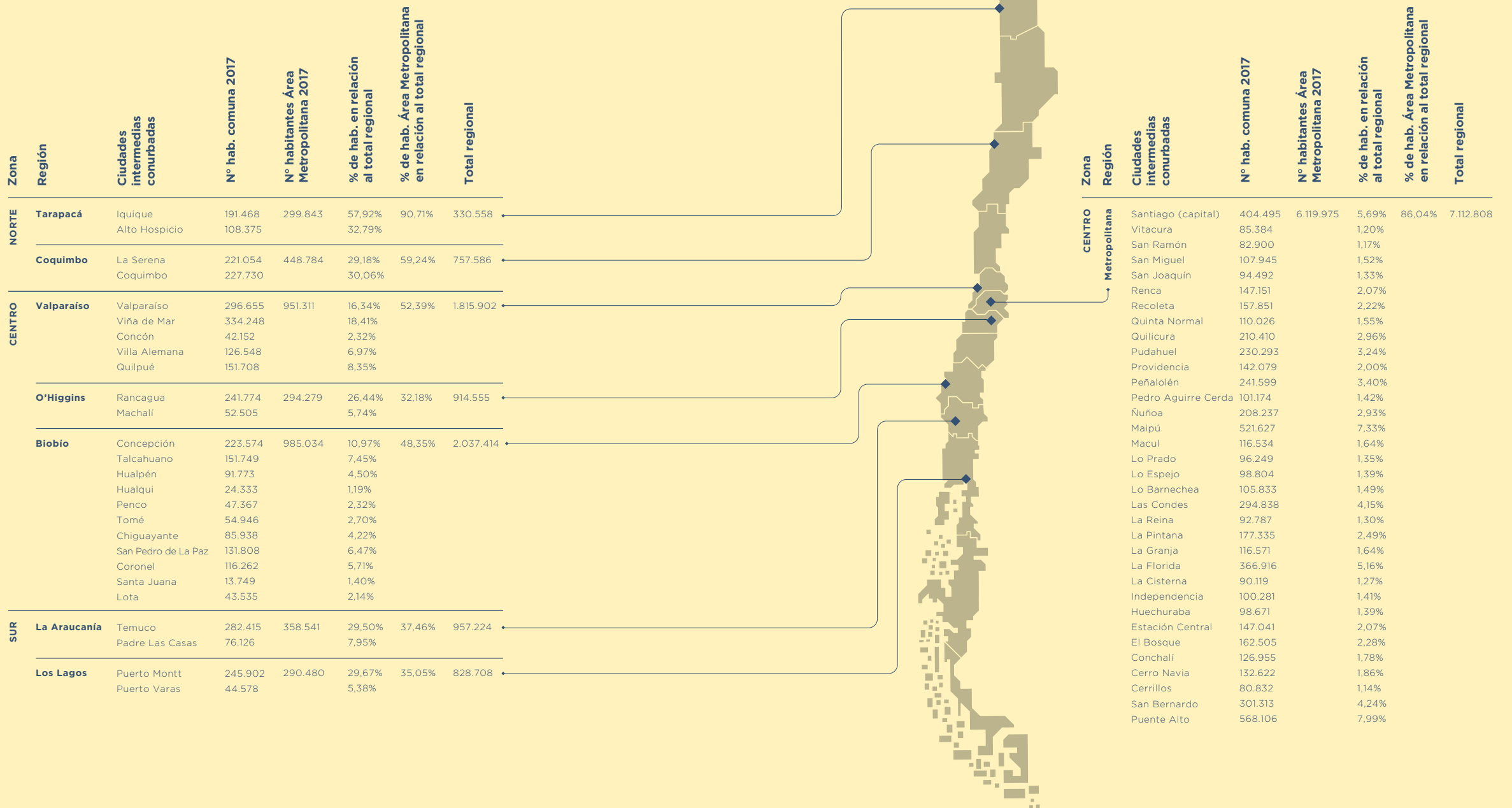


Figura 02 Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017, INE.



# CARACTERIZACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE CHILE

Sebastian Alcayaga

Históricamente, la dinámica de desarrollo de Chile, y particularmente aquella de sus asentamientos humanos, ha estado directamente relacionada al descubrimiento y desarrollo de los recursos naturales o a las necesidades de políticas específicas, tales como la empresa de la conquista y colonización de nuevos territorios o el afianzamiento de la soberanía. La localización y explotación de los recursos es la que ha generado entornos propicios para el desarrollo de los asentamientos humanos, hecho sociocultural y económico que se proyecta en el tiempo y en un espacio concreto.<sup>1</sup> Es quizás este factor el que ha determinado la localización de las principales ciudades en la zona central del país. Fuera de esta zona el proceso de urbanización se desarrolló a partir de las necesidades de colonización y ampliación de la frontera agrícola y de la incorporación de nuevos espacios a la actividad económica nacional (Arenas e Hidalgo, 2002), como la minería a gran escala en la zona del norte.

Es así, como desde el punto de vista de la distribución espacial, la tres cuartas partes de la población del país se localiza hoy día en alrededor de un 15% del territorio, en el denominado núcleo central del país, entre las regiones de Valparaíso y del Biobío, donde actualmente se reúne alrededor del 75% de la población. Justamente es en esta zona, donde se emplazan los 3 conglomerados urbanos más densamente poblados y productivos de Chile, el Gran Santiago, el Gran Valparaíso y el Gran Concepción.

Sin embargo, esta situación ha venido cambiando. En las últimas décadas el desarrollo alcanzado por Chile se ha traducido en profundos cambios en materia económica, social, cultural, política, y principalmente, territorial. Lo anterior ha generado una fuerte dinámica en la estructura funcional del territorio, especialmente en cuanto a movimientos y concentración de población, de actividades e infraestructura productiva, flujo de inversiones y cambios funcionales producto de la integración física<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> R. Hidalgo, C. A. de Mattos, F. Arenas. "Chile: Del País Urbano al País Metropolitano". Pontificia Universidad Católica De Chile, 2009.

<sup>2</sup> Metodología De Estructuración territorial de comunas Urbanas, División de Políticas y Estudios. SUBDERE, 2011.

Los cambios aludidos no solo se dan en las grandes metrópolis recién mencionadas, sino que son observables en la gran diversidad de contextos urbanos que presenta el país, destacando las ciudades capitales regionales, como Iquique, La Serena, Rancagua, Temuco y Puerto Montt, las cuales ostentan claros signos de metropolización.

Estas "metrópolis regionales" se encuentran en distintas fases del ciclo de vida metropolitano, donde algunas ya evidencian una expansión de baja densidad en sus periferias, así como otras han comenzado al mismo tiempo a consolidar nuevas centralidades secundarias, desarrollando proyectos de obras públicas que pretenden mejorar la movilidad y la accesibilidad intra e interurbana, por la gran cantidad de interacciones con su territorio circundante y con otras ciudades. Esta situación revela las diversas realidades económicas, jurisdiccionales y territoriales que existe en las potenciales áreas metropolitanas a lo largo del país, lo que implica un desafío para sus gobiernos locales, así como a las regulaciones en materia de institucionalidad y de gobernanza metropolitana.

A continuación, se caracterizarán a ocho Áreas Metropolitanas que se conformarían por lo estipulado en la Ley N° 21.074 sobre "Fortalecimiento de la Regionalización del país", profundizando en su situación actual e identificando los principales desafíos y oportunidades que presenta cada uno de estos territorios.

## ÁREA METROPOLITANA IQUIQUE - ALTO HOSPICIO REGIÓN DE TARAPACÁ

El Área Metropolitana conformada por las ciudades de Iquique y Alto Hospicio se ubica en la zona norte del país y pertenece administrativamente a la provincia de Iquique, en la Región de Tarapacá. Esta conurbación se caracteriza por estar separada geográficamente por el imponente cerro El Dragón. La ciudad de Iquique se emplaza en una larga y angosta terraza costera, mientras que la ciudad de Alto Hospicio se desarrolla en una gran terraza en altura, a más de 600 metros sobre el nivel del mar<sup>1</sup>. Actualmente la única conexión entre estas ciudades es la Ruta A-16. Históricamente, la situación particular de Iquique de ser ciudad puerto y zona franca (a contar del año 1975) ha condicionado fuertemente su desarrollo urbano. El puerto de Iquique es un importante punto de entrada y salida de productos del cono central de Sudamérica y de los países del Asia Pacífico, lo que ha implicado un importante desarrollo económico en la región y, a su vez, un acelerado crecimiento del área urbana por su condición de polo generador de fuentes laborales.

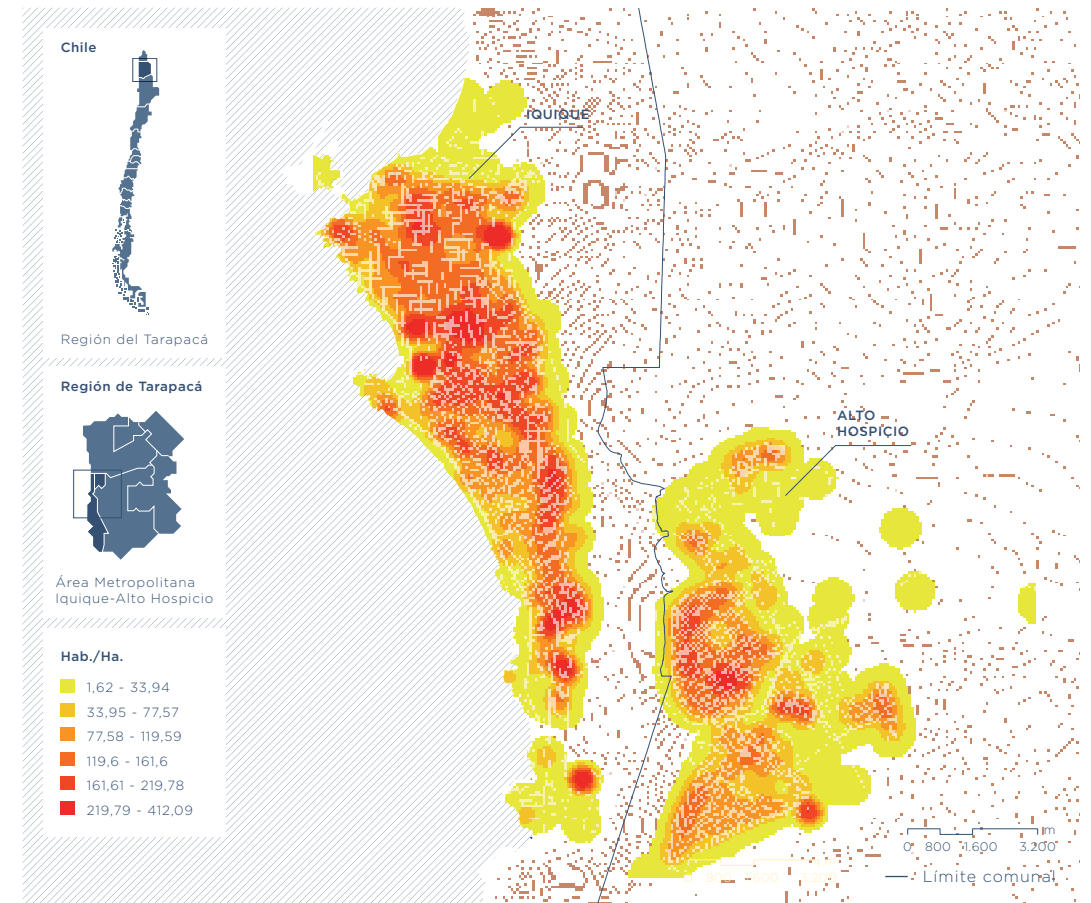
En esta región el fenómeno de metropolización se ha desarrollado con una particular relevancia en los últimos años a través del crecimiento explosivo de la ciudad de Iquique. Este crecimiento ha estado directamente condicionado por la carencia de suelo para los habitantes más pobres debido a las restricciones del emplazamiento geográfico donde se localiza. Ante esta situación, Alto Hospicio surgió como un centro no planificado y satélite de Iquique. En un comienzo, a través de grandes tomas de terreno con población en extrema pobreza que carecía de infraestructura básica y, posteriormente, como el lugar de construcción masiva de soluciones habitacionales para regularizar la situación existente<sup>2</sup>.

Por estas razones, esta conurbación experimentó un aumento demográfico del 42,5%, en el período inter censal entre los años 1992 y 2002. Durante estos años, el mayor crecimiento lo tuvo la ciudad de Alto Hospicio: de un total de 5.520 habitantes, en 1992, aumentó a 50.190 para el año 2002, lo que corresponde a un crecimiento del 809,2%. Según los resultados del Censo 2017, actualmente en esta Área Metropolitana habitan 299.843 personas, lo que representa el 90,71% de la población total de la región (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2017).

Debido a la alta concentración de población, los habitantes de ambas ciudades enfrentan a diario las complejidades de un crecimiento importante en demografía, superficie, parque vehicular, conectividad y accesibilidad, entre otros.

<sup>1</sup> Estimación y análisis de precios de arriendo residencial para las capitales regionales Iquique - Alto Hospicio, MINVU.  
<sup>2</sup> Figueroa, O. y Fuente, L. (2009). Expansión urbana y desarrollo económico: El caso del sistema urbano Iquique - Alto Hospicio. En Hidalgo, Mattos y Arenas. (Ed). Chile: Del País Urbano al país Metropolitano. Chile: Ediciones UC.

## Área Metropolitana IQUIQUE - ALTO HOSPICIO Región de Tarapacá



**2.835** km<sup>2</sup>

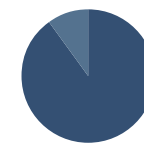
Superficie total **ÁREA METROPOLITANA**

**2**

**COMUNAS** Iquique, Alto Hospicio

**91 %**

De la población total de la región habita en el Área Metropolitana



**299.843** hab

Población total Área Metropolitana

**Figura 03**

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)

### ÁREA METROPOLITANA LA SERENA - COQUIMBO REGIÓN DE COQUIMBO

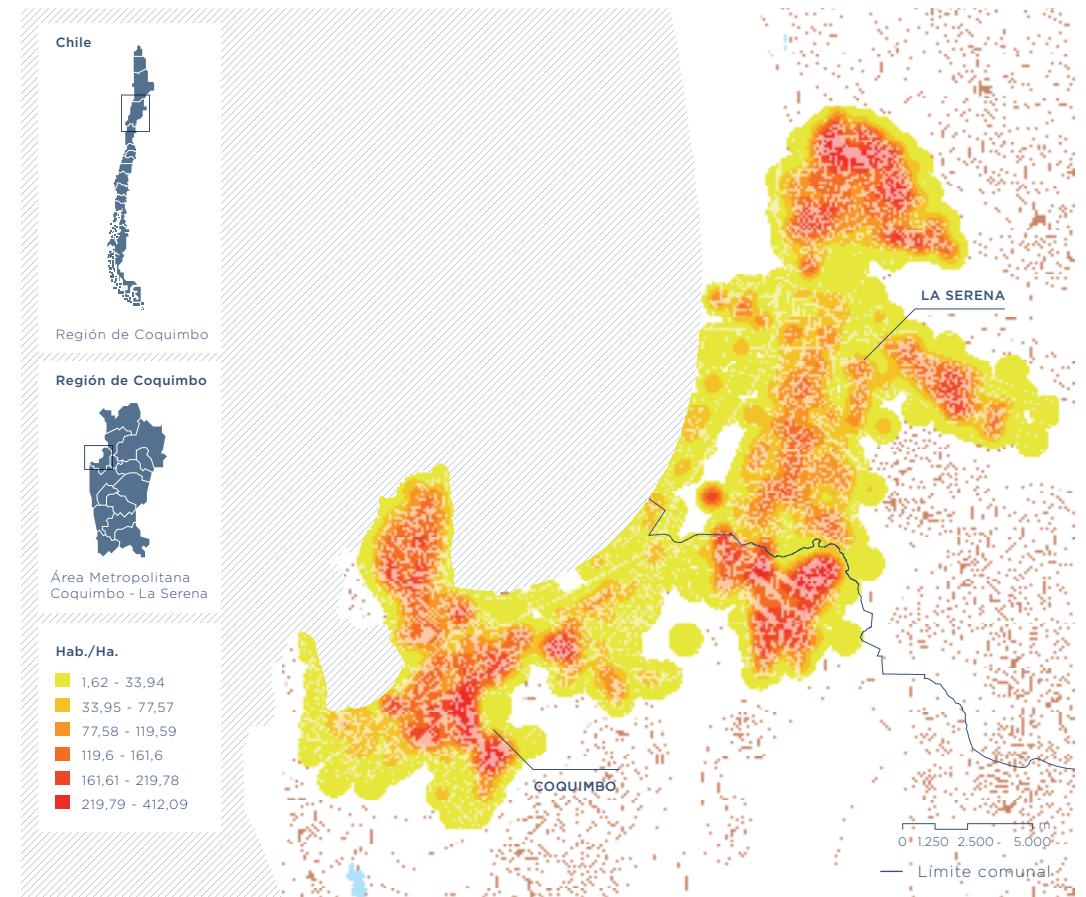
Las ciudades de La Serena y Coquimbo pertenecen administrativamente a la Región de Coquimbo y se ubican en la zona geográfica denominada Norte Chico, en la transición entre la zona desértica (Norte Grande) y la zona mediterránea (zona central) de Chile. El sistema urbano conformado por estas ciudades presenta una localización privilegiada y estratégica por su cercanía al Área Metropolitana de Santiago y al gran norte minero. A nivel regional e internacional adquiere un rol de importante articulación territorial, dado que se emplaza en la puerta de entrada y salida a valles interiores a través del eje conformado por el puerto de Coquimbo y el paso fronterizo con Argentina de Agua Negra. Estas condiciones han posicionado a esta conurbación dentro de un gran corredor bioceánico, en un escenario más competitivo que otras metrópolis del país.

Esta serie de condiciones favorables ha generado que el sistema urbano de La Serena - Coquimbo, mediante la complementariedad de funciones y de actividades económico-productivas entre ambas ciudades, actualmente sea el más habitado de la región, con una concentración del 60% de la población total, posicionándola como la aglomeración urbana más grande del norte del país y el cuarto sistema urbano intercomunal en tamaño poblacional en Chile. Según los resultados del Censo 2017, la conurbación alcanza una población urbana de unos 448.784 habitantes (INE, 2017).

El crecimiento demográfico acelerado de las dos ciudades ha propiciado un modelo de ocupación del territorio principalmente en extensión de modo disperso, ocupando grandes porciones de suelo rural y natural hasta urbanizar las áreas intersticiales entre las comunas, generando un continuo urbano que le ha dado forma al Área Metropolitana de La Serena - Coquimbo. Evidencia de este crecimiento es cómo las dos ciudades aumentaron su superficie anual de ocupación urbana desde 58 ha en 1980, a 382 ha en 2010. La ocupación de suelo urbano en La Serena y Coquimbo ha llegado a abarcar una importante extensión en el territorio, llegando a una superficie total de 7.488 ha (Dirección de Extensión y Servicios Externos [DESE PUC], 2016).

En las últimas décadas, este proceso de expansión se ha mantenido debido a la velocidad de urbanización y la carencia de una visión intercomunal en temas de planificación y gestión territorial. Por esta razón, la conurbación La Serena - Coquimbo ha pasado a ser un territorio común que está enfrentando las complejidades de un crecimiento por encima de los promedios nacionales, generando un sinnúmero de consecuencias negativas para sus habitantes a causa del exceso de consumo de suelo urbano. Estos corresponden a problemas de conectividad vial y de transporte; amenazas sobre el equilibrio ecológico en zonas de valor natural; y segregación espacial, entre otras condiciones que han afectado directamente a uno de los atributos históricamente diferenciadores de estas ciudades: la calidad de vida.

## Área Metropolitana COQUIMBO - LA SERENA Región de Coquimbo

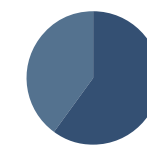


**3.322 km<sup>2</sup>**

Superficie total **ÁREA METROPOLITANA**

**2**

**COMUNAS** La Serena, Coquimbo



**60 %**

De la población total de la región habita en el Área Metropolitana

**448.784 hab**

Población total Área Metropolitana

Figura 04

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)

## ÁREA METROPOLITANA GRAN VALPARAÍSO REGIÓN DE VALPARAÍSO

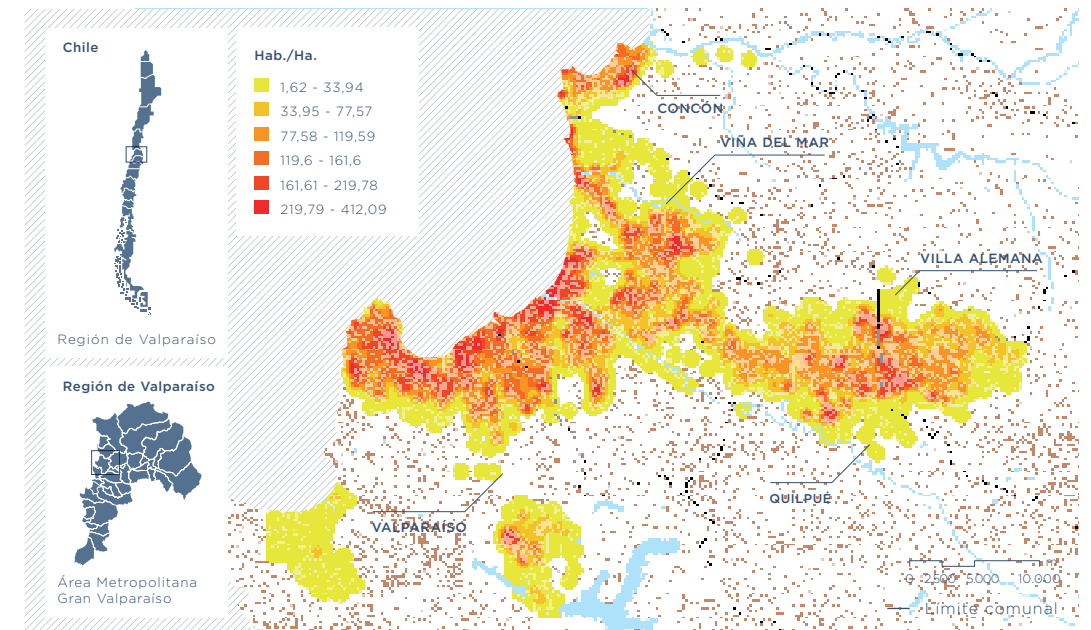
El Gran Valparaíso corresponde al Área Metropolitana conformada por las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana, y pertenece administrativamente a la Región de Valparaíso. Concentra el 52% de la población regional, con 951.311 habitantes, según la estimación del último levantamiento censal (INE, 2017).

Dentro de los antecedentes geográficos relevantes, el Área Metropolitana de Valparaíso (AMV) se caracteriza por estar situada entre la costa mediterránea central y la cordillera montañosa. En el litoral, Valparaíso y Viña del Mar se encuentran en la bahía rodeados de una cadena montañosa de tipo cordillerano. En la geografía de Concón es relevante la presencia del Campo Dunar, que posee una alta biodiversidad y que marca un hito natural del área. Por su lado, las comunas de Quilpué y Villa Alemana están más próximas a la Cordillera de la Costa, donde los relieves montañosos permiten la existencia de ambientes favorables para el desarrollo de una cubierta vegetal y de diversas actividades agrícolas, otorgándole a este sector un importante valor paisajístico y productivo (Gobierno Regional de Valparaíso, 2012).

Las ciudades que conforman el Gran Valparaíso comenzaron su conurbación al unirse, en primer lugar, las ciudades de Valparaíso con Viña del Mar, y posteriormente, las otras ciudades dormitorios del interior del estero Marga-Marga y del río Aconcagua. Desde sus inicios, la urbanización en el AMV se ha caracterizado por un desarrollo espontáneo, con situaciones dramáticas de urbanización a partir de la falta de control, ya sea de manera formal o informal. La lógica de crecimiento de esta metrópolis se ha dado a través de la suma de paños residenciales que se expanden hacia las periferias generando una estructura urbana definida por un sistema de vías de comunicación y la adaptación a las características geográficas del territorio. De este modo, se configuran dos coordenadas: hacia el interior, por el valle del Marga-Marga, y hacia el norte, por la costa, ganando terrenos al mar (Muga y Rivas, 2009).

En la actualidad, la policentralidad y la extensión de suelo urbano que presenta el AMV ha ido generando un significativo problema de conectividad debido a la gran cantidad de desplazamientos desde las comunas dormitorios hacia los centros urbanos que concentran el empleo y los servicios. Ante esto, desde hace un tiempo se vienen ejecutando una serie de proyectos y planes en transporte a escala metropolitana – como el Metrotren, autopistas y TransValparaíso– con el objeto de ir atendiendo las complejidades de accesibilidad resultantes del modelo de expansión urbana de este sistema urbano.

## Área Metropolitana GRAN VALPARAÍSO Región de Valparaíso



**1.234 km<sup>2</sup>**

Superficie total **ÁREA METROPOLITANA**

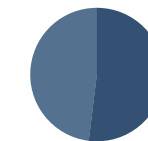
**5**

**COMUNAS**

Valparaíso, Viña del Mar, Concón,  
Quilpué y Villa Alemana

**52 %**

De la población del Área Metropolitana reside en zonas urbanas



**951.311 hab**

Población total Área Metropolitana

Figura 05

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)

**ÁREA METROPOLITANA GRAN SANTIAGO  
REGIÓN METROPOLITANA**

El Área Metropolitana de Santiago (AMS) forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y constituye el principal centro urbano, económico y cultural de Chile. Se ubica en el llano de la cuenca del Maipo, con una altitud entre los cuatrocientos metros en las zonas más occidentales y llegando a una urbanización por sobre la cota mil en la comuna de Lo Barnechea. El AMS se encuentra rodeada por algunos cerros islas (Santa Lucía, San Cristóbal, Blanco, Calán, Chena, Lo Aguirre y Renca) y es atravesada por dos ríos: Maipo y Mapocho, que constituyen importantes activos urbanos y ambientales de la ciudad. LA AMS está conformada por treinta y cuatro comunas en las que habitan 6.119.975 personas, lo que equivale al 86% de la población regional y a cerca del 35% de la población total del país (INE, 2017).

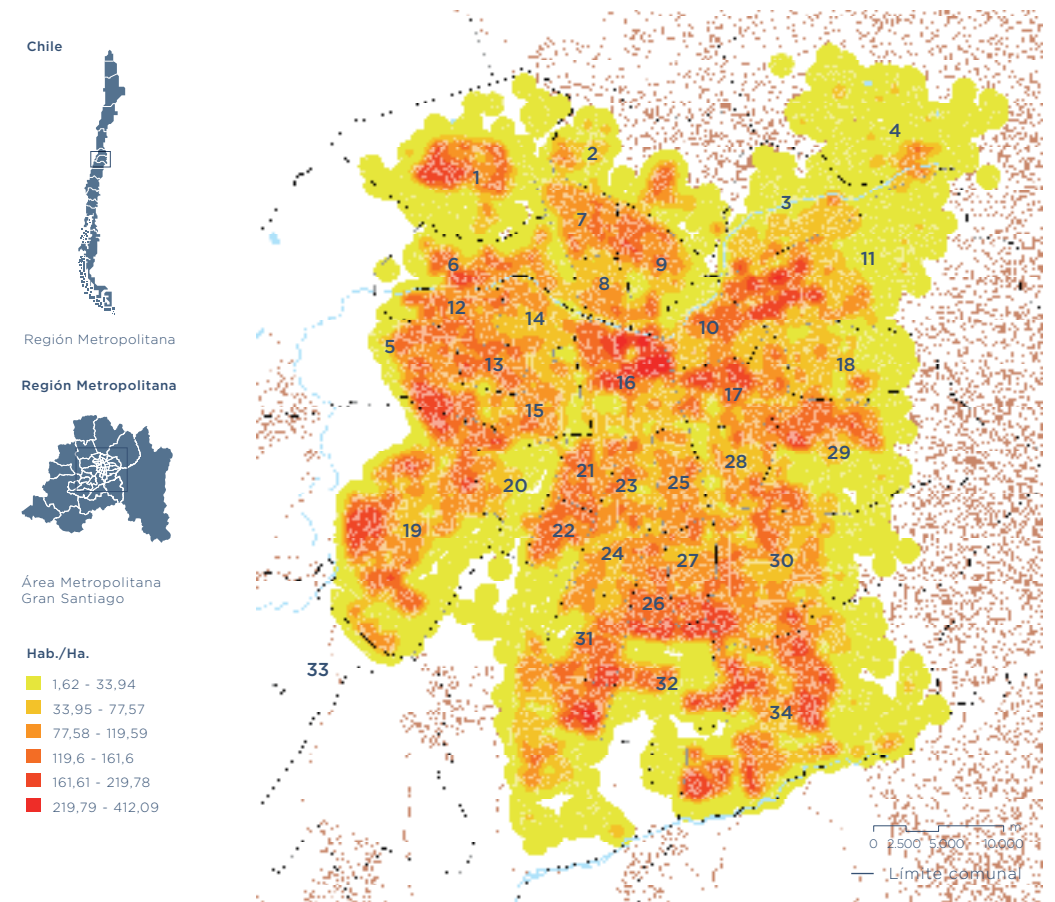
La RMS produce el 46% del Producto Interno Bruto (PIB) de Chile (Banco Central, 2015) y cerca de dos tercios de su economía es impulsada por las actividades que se concentran en el Área Metropolitana, especialmente el sector financiero, el comercio y los servicios profesionales (UDD, 2016). Esta importancia económica se expresa en una concentración del 50% de los técnicos y profesionales del país, y de la presencia de las casas matrices de las grandes empresas públicas y privadas, lo que explica, además, la persistente llegada de personas tanto de otras regiones de Chile como de otros países de América Latina. Sumado a ello, y de acuerdo a diversas proyecciones, las regiones de Valparaíso y Metropolitana de Santiago son las regiones que albergan las mayores reservas de cobre del país, convirtiéndolas en las zonas con mayor potencial minero de cobre del mundo (Valor Minero, 2017) e influenciando sustancialmente el crecimiento de la economía chilena<sup>1</sup>. Sin embargo, esta realidad presenta grandes desafíos a nivel regional debido a la complejidad territorial en la cual se encuentran emplazadas las reservas de cobre y la existencia de atributos físicos, naturales y culturales que deben ser preservados.

El AMS alberga tanto al capital político-administrativo del país (Santiago, donde se radica el nivel central de la administración pública y la sede de gobierno) como a las casas centrales de las dos principales universidades de Chile, concentrando el 47% de la matrícula del pregrado en educación superior y un 80% de la matrícula nacional de postgrado. Adicionalmente, la AMS concentra la mayoría de las actividades culturales del país. En ella se realizan las principales exposiciones, eventos musicales, deportivos y artísticos, y se cultivan casi la totalidad de las disciplinas artísticas existentes en Chile.

Por su rol de centro neurálgico de Chile, el AMS es un territorio de alta complejidad y especial importancia para el desarrollo del país. El crecimiento de una ciudad extendida y segregada debido a la escasez de suelo para la construcción de viviendas sociales ha generado una serie de problemáticas que han sido gestionadas por esta Área Metropolitana, la que viene enfrentando desde hace un tiempo los desafíos que presenta un conglomerado urbano de esta escala.

<sup>1</sup> Con solo el 3% de los recursos mineros de la RMS y Región de Valparaíso, la economía chilena podría crecer en 0,75 puntos porcentuales al año (Valor Minero, 2017).

Área Metropolitana  
**GRAN SANTIAGO**  
Región Metropolitana



**34**  
COMUNAS

- |                  |                      |                         |                   |
|------------------|----------------------|-------------------------|-------------------|
| 1. Quilicura     | 10. Providencia      | 19. Maipú               | 28. Macul         |
| 2. Huechuraba    | 11. Las Condes       | 20. Cerrillos           | 29. Peñalolén     |
| 3. Vitacura      | 12. Cerro Navia      | 21. Pedro Aguirre Cerda | 30. La Florida    |
| 4. Lo Barnechea  | 13. Lo Prado         | 22. Lo Espejo           | 31. El Bosque     |
| 5. Pudahuel      | 14. Quinta Normal    | 23. San Miguel          | 32. La Pintana    |
| 6. Renca         | 15. Estación Central | 24. La Cisterna         | 33. Padre Hurtado |
| 7. Conchalí      | 16. Santiago         | 25. San Joaquín         | 34. Puente Alto   |
| 8. Independencia | 17. Ñuñoa            | 26. San Ramón           |                   |
| 9. Recoleta      | 18. La Reina         | 27. La Granja           |                   |

**86 %**  
De la población del Área Metropolitana reside en zonas urbanas

**6.119.975 hab**  
Población total Área Metropolitana

**Figura 06**  
Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)

### ÁREA METROPOLITANA RANCAGUA - MACHALÍ REGIÓN DE O'HIGGINS

La conurbación conformada por las ciudades de Rancagua y Machalí corresponde al primer núcleo urbano de importancia situado al sur del Gran Santiago, en la Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Según la estimación del Censo 2017, la población total de esta Área Metropolitana alcanza a los 294.279 habitantes, que representa al 32% de la población de la región (INE, 2017).

Este sistema urbano ha crecido fuertemente de la mano de dos procesos independientes asociados a su localización. El primero de ellos guarda relación con su cercanía a Santiago y con sus características de polo concentrador de servicios para toda la región. Esta situación ha redundado en una dinámica de expansión histórica en la dirección norte-sur de la ciudad. El segundo proceso que origina crecimientos del sistema urbano tiene que ver con su cercanía al mineral El Teniente, el cual ha generado una demanda por nuevas urbanizaciones para sectores de medios y altos ingresos en el sector de Machalí, las que se han desarrollado de manera poco planificada respecto a la comuna adyacente.

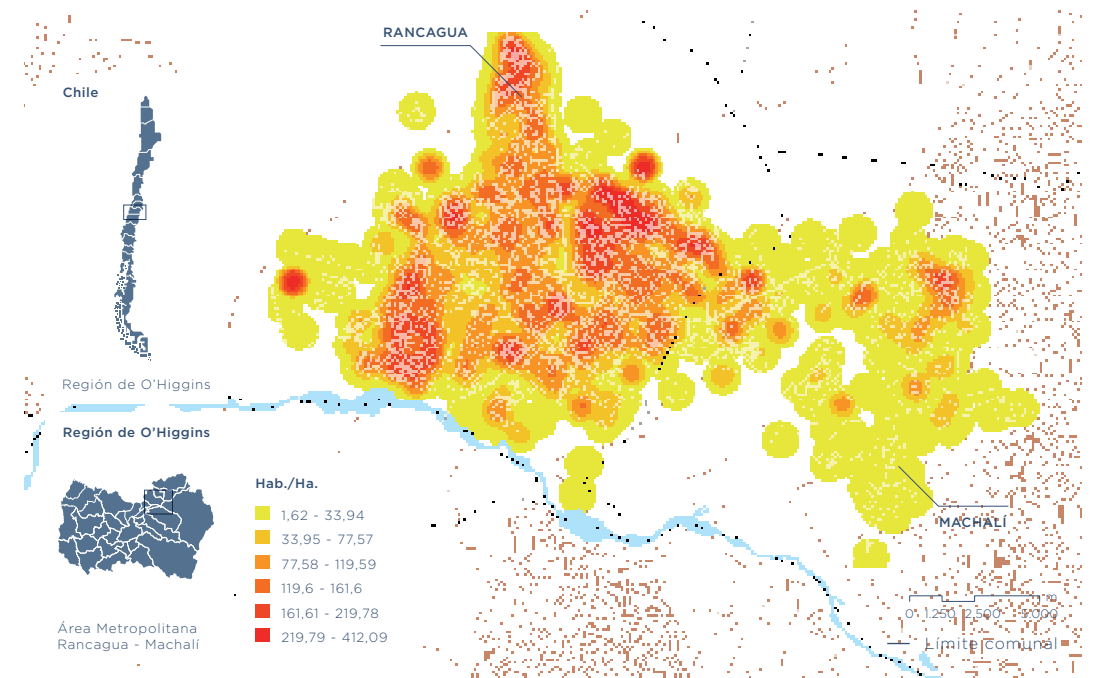
Este último hecho ha producido un crecimiento urbano diferenciado, basado en la creación de villas de trabajadores y en el éxodo hacia Machalí de población que busca salir de Rancagua y con ello retomar un estilo de vida más cercano a lo rural, pero teniendo a mano las comodidades de la ciudad capital regional. Debido a esto, la expansión de la ciudad se ha focalizado principalmente en los sectores norte y oriente, generándose un desarrollo que ha superado los límites comunales y dando origen a la conurbación de las plantas urbanas de las ciudades de Rancagua y Machalí (Hidalgo et al., 2009).

La tendencia de las dinámicas territoriales del sistema urbano Rancagua - Machalí ha mostrado que el fenómeno se acrecentará a futuro, incorporando nuevos sectores de las localidades cercanas. Ejemplos de esto es el caso de Gultro, en la vecina comuna de Olivar y que prácticamente se encuentra conurbado con Rancagua y, eventualmente, la ciudad de Graneros, que incluso podría llegar a considerarse como la futura aglomeración urbana o Área Metropolitana de la Región de O'Higgins.

En síntesis, la conurbación Rancagua - Machalí ha dejado de configurarse como dos ciudades distintas y pasado a ser un territorio común que actualmente está enfrentando las complejidades propias de un crecimiento importante en demografía, superficie y parque vehicular, entre otras. A su vez, estas consecuencias del crecimiento están generando crecientes problemas de segregación socio espacial, conectividad, movilidad, contaminación ambiental y escasez de equipamientos.

## Área Metropolitana RANCAGUA - MACHALÍ

### Región de Rancagua



**2.846** km<sup>2</sup>

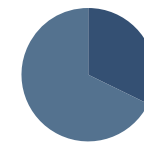
Superficie total **ÁREA METROPOLITANA**

**2**

**COMUNAS** Rancagua, Machalí

**32 %**

De la población total de la región habita en el Área Metropolitana



**294.279** hab

Población total Área Metropolitana

Figura 07

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)

## ÁREA METROPOLITANA DE CONCEPCIÓN REGIÓN DEL BIOBÍO

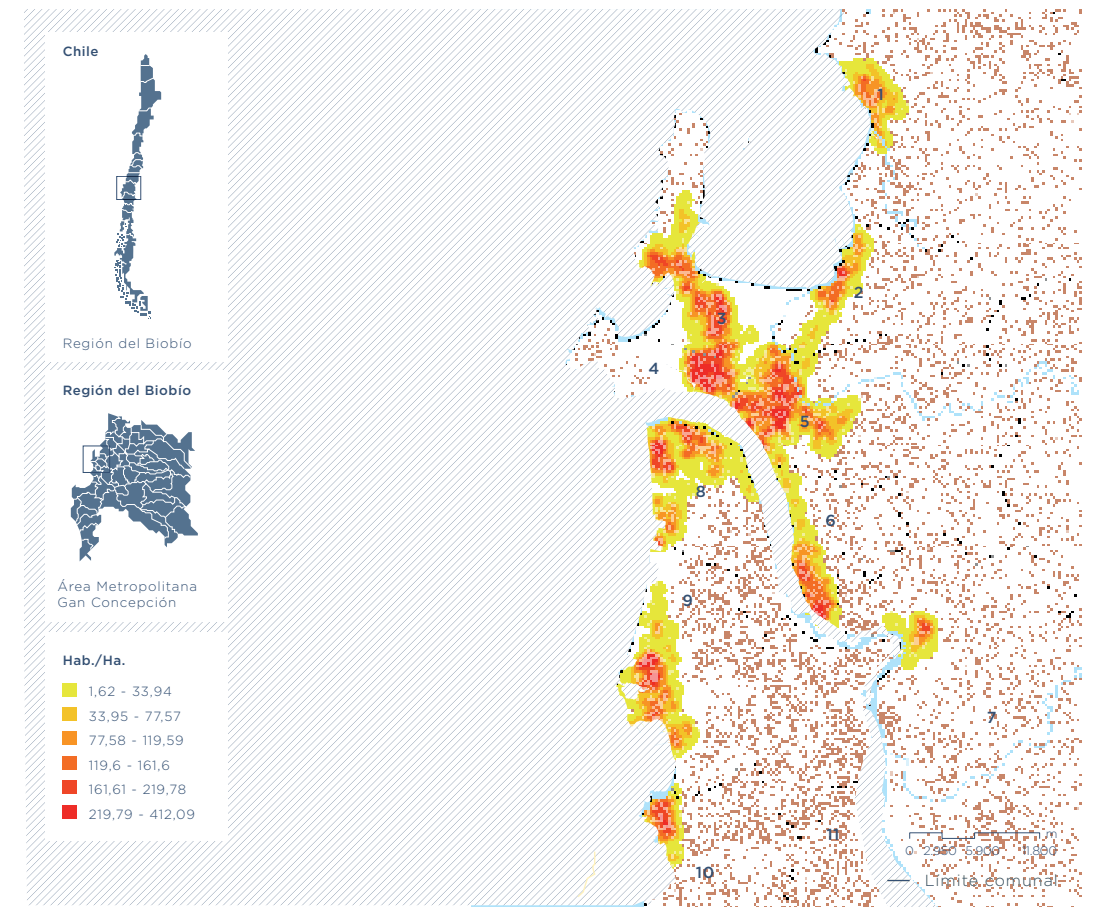
El Área Metropolitana de Concepción (AMC) está localizada al centro sur de Chile –a unos 500 km al sur de la capital Santiago– y pertenece administrativamente a la Región del Biobío. Desde el punto de vista geomorfológico, el área de emplazamiento de este sistema urbano se caracteriza por la presencia de la cordillera de Nahuelbuta, el río Biobío, el borde costero, humedales, acantilados, lagunas y cerros islas, condiciones del territorio que le otorgan un importante grado de complejidad a la relación entre la ciudad y su entorno natural. El Gran Concepción es un territorio funcional que se extiende por un borde costero de 60 km, con una superficie total que alcanza 2.830 km<sup>2</sup> y que se conforma por 11 comunas según lo establecido en el Plan Regulador Metropolitano de Concepción (Gobierno Regional del Biobío, 2002). Las comunas integrantes de esta metrópolis son: Tomé, Penco, Talcahuano, Hualpén, Concepción, Chiguayante, Hualqui, San Pedro de la Paz, Coronel, Lota y Santa Juana.

La población actual del AMC, según el resultado del Censo 2017, es de 985.034 habitantes, y la población actual reside principalmente en zonas urbanas (97%). La densidad alcanza a 319 habitantes por km<sup>2</sup> y dicha población se dedica principalmente al comercio (19,24%), industria manufacturera (14,69%), actividades inmobiliarias y empresariales (8,83%), construcción (8,12%) y enseñanza o educación (7,92%) (INE, 2017). En cuanto a su desarrollo urbano, la centralidad de esta Área se inició con el desarrollo industrial y portuario de Talcahuano. No obstante, la importancia de esta última se ha ido perdiendo, relevando la centralidad de Concepción como comuna núcleo.

En el AMC se puede reconocer un patrón de crecimiento complejo. Hualpén y Penco han experimentado un crecimiento que se caracteriza por la sucesiva agregación de nuevos suelos urbanos en torno a la zona urbana preexistente (Zang, 2001), generalmente asociado a nuevas zonas residenciales, y Penco ha casi duplicado su área urbana en un período de 15 años, incorporando áreas de uso residencial. Por su parte, en Concepción, Talcahuano y Chiguayante ha predominado el crecimiento de tipo tentacular en torno a ejes de transporte. Finalmente, San Pedro de la Paz ha aumentado en gran medida su superficie urbana debido a la proliferación de “islas urbanas” separadas del perímetro, lo que ha implicado generar infraestructura que las interconecte.

En este contexto de crecimiento exponencial, el AMC presenta una serie de problemáticas producto del proceso de metropolización. Esto se refleja en que 10 de las 11 comunas conforman la zona ambiental saturada por concentración de material particulado (PM 10 Y PM 2,5). A esto se suma el alto requerimiento de suelo urbanizable que amenaza la existencia del sistema natural, deteriorando sus funciones y reduciendo la biodiversidad del sector. Por ejemplo, producto del proceso de urbanización ya se ha reducido la superficie de los humedales de Coliumo, Andalén, Los Batros, Boca Maule Paicaví y Lengua.

## Área Metropolitana GRAN CONCEPCIÓN Región del Biobío



**2.833 km<sup>2</sup>**

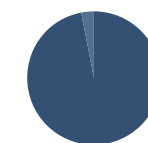
Superficie total **ÁREA METROPOLITANA**

**11**  
COMUNAS

1. Tomé
2. Penco
3. Talcahuano
4. Hualpén
5. Concepción
6. Chiguayante
7. Hualqui
8. San Pedro de la Paz
9. Coronel
10. Lota
11. Santa Juana

**97 %**

De la población del Área Metropolitana reside en zonas urbanas



**985.034 hab**

Población total Área Metropolitana

Figura 08

Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)

**ÁREA METROPOLITANA TEMUCO - PADRE LAS CASAS  
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA**

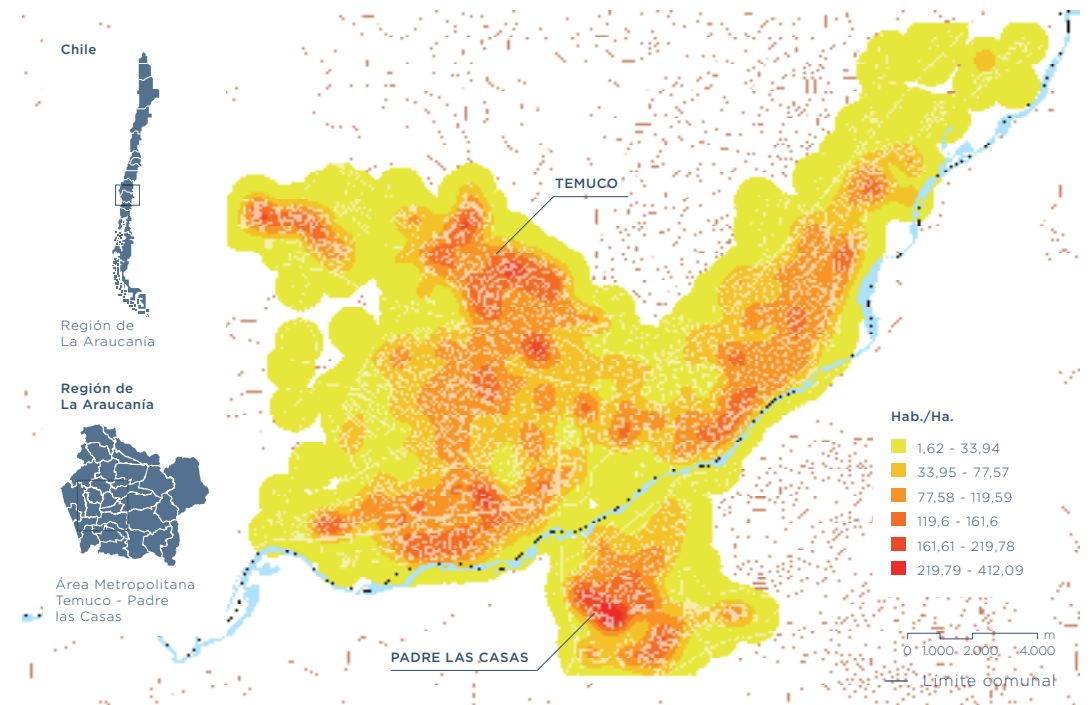
El Área Metropolitana de Temuco o Gran Temuco es un conglomerado urbano conformado por dos comunas, Temuco y Padre Las Casas, y se ubica en el centro-sur de Chile, en la Región de La Araucanía. Morfológicamente se emplaza en las terrazas fluviales del río Cautín que se desarrollan en forma encajonada entre los cerros Ñielol y Conun Huenu, dentro de un llano central de morrena y conos, cercanos a la pre-cordillera.

El concepto metropolitano de conurbación Temuco - Padre Las Casas nace en 1995 tras la división de un sector de la ciudad y la creación de la comuna de Padre Las Casas. Esta comuna actualmente sigue teniendo una fuerte dependencia funcional con Temuco, por lo que ambas localidades se desempeñan como un sistema urbano único. Según la estimación del Censo 2017, actualmente la población total de esta Área Metropolitana es de 358.541 habitantes, que corresponde al 37,46% de total regional (INE, 2017). La dinámica de crecimiento de la conurbación Temuco - Padre Las Casas se ha caracterizado por la expansión hacia áreas rurales, lo que ha incrementado los conflictos sociales por la ocupación de suelos en un territorio de alta ruralidad y presencia de comunidades mapuche. Esta situación ha sido propiciada principalmente por la creciente actividad inmobiliaria, la cual se caracteriza por emplazar su oferta en los límites urbanos de ambas ciudades y, en menor medida, enfocarse en la rehabilitación de lugares centrales de las ciudades (Escalona y Peña, 2009).

A causa del incremento de la presión de uso del suelo rural por la manifestación de una dinámica de conurbación creciente, en el último tiempo ha proliferado en el nuevo radio urbano la presencia de alteraciones producidas por la instalación de actividades de alto impacto. Estas han sido principalmente ambientales, entre las cuales destacan vertederos, micro-basurales, loteos irregulares y plantas de tratamiento de aguas servidas, entre otras afecciones.

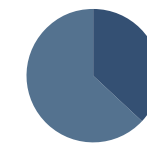
Esta situación se ha visto potenciada por el hecho de que los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) actualmente vigentes tienen por objeto solo resguardar las actividades que se desarrollan dentro del límite urbano y no regulan las actividades en áreas rurales. Esto facilita la instalación de viviendas en áreas periféricas e intercomunales, potenciando el desarrollo de actividades de alto impacto, prácticamente, sin ninguna regulación. Por otra parte, si bien existe suelo disponible en la ciudad de Temuco para reubicar a gran parte de la población periférica, su alto costo restringe fuertemente esta posibilidad. Asimismo, la creación de nuevas centralidades en terrenos periféricos que no presentan la infraestructura básica para sostener una población, encarece la construcción de viviendas sociales. Esta dinámica genera desequilibrios en los espacios interurbanos, desplazando a la población más vulnerable a sectores periféricos y rurales.

Área Metropolitana  
**TEMUCO - PADRE LAS CASAS**  
Región de La Araucanía



**865 km<sup>2</sup>**  
Superficie total **ÁREA METROPOLITANA**

**2**  
**COMUNAS** Temuco, Padre las Casas



**37 %**  
De la población total de la región habita en el Área Metropolitana

**358.541 hab**  
Población total Área Metropolitana

Figura 09  
Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)



**ÁREA METROPOLITANA PUERTO MONTT - PUERTO VARAS  
REGIÓN DE LOS LAGOS**

El Área Metropolitana conformada por las ciudades de Puerto Montt y Puerto Varas es parte de la provincia de Llanquihue, en la Región de Los Lagos, y cuenta con una población aproximada de 290.480 habitantes, que representa el 35% de la población total de la región (INE, 2017). Su localización estratégica como puerta de entrada y salida del sur austral de Chile convierte a este sistema urbano en el centro neurálgico de las dinámicas económica-productivas de la región, así como de todas las localidades de la Patagonia.

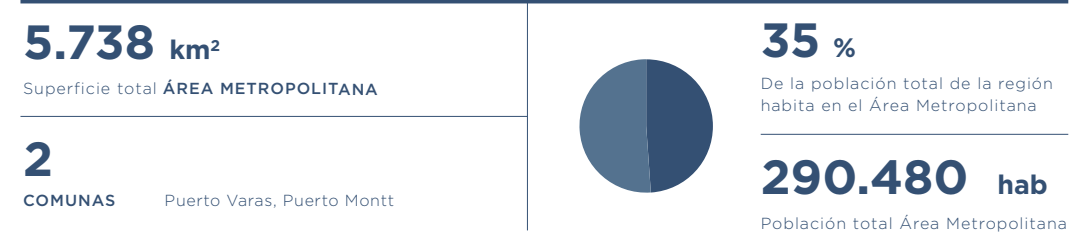
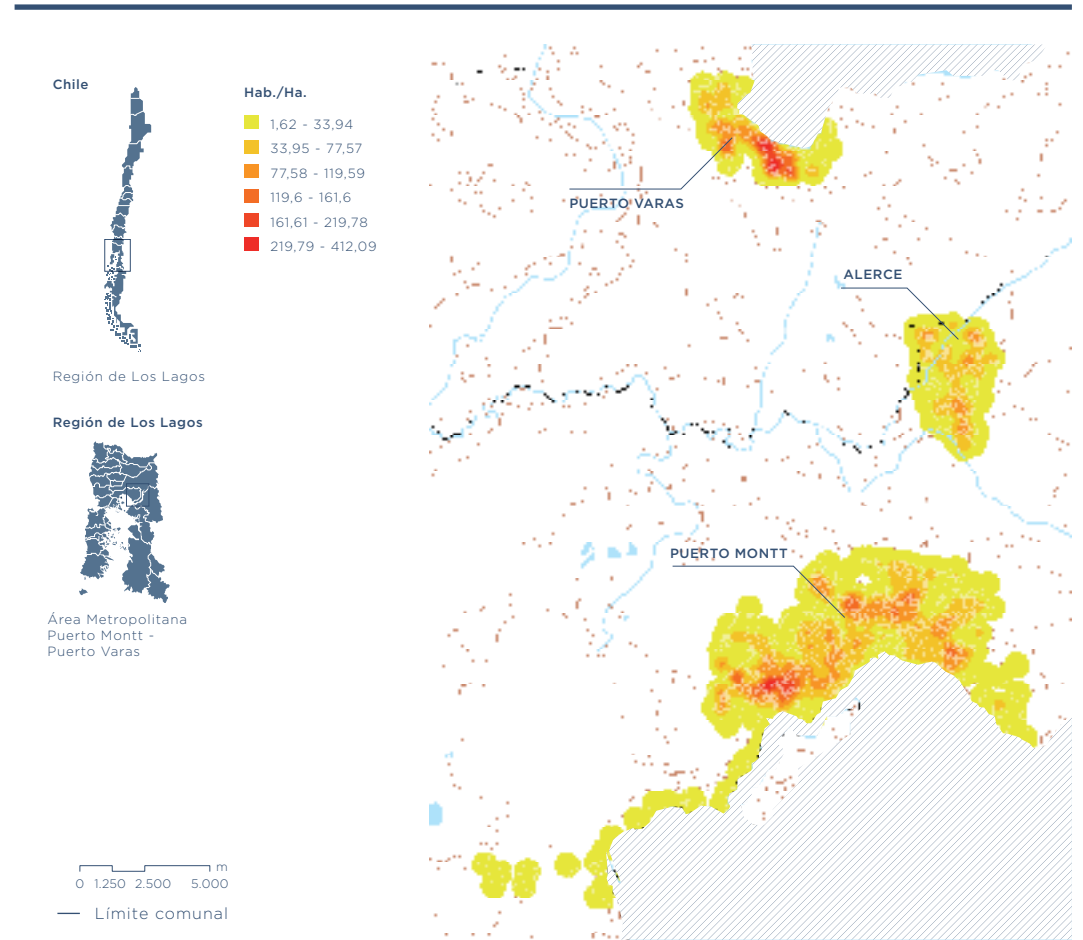
Puerto Montt y Puerto Varas son dos ciudades que tienen una misma lógica de fundación, con muchas similitudes territoriales y con vocaciones similares que, a lo largo de los años, se han ido especializando, sofisticando y diferenciando. Aprovechando su condición geográfica, la ciudad de Puerto Montt ha destacado por ser una ciudad puerto, sirviendo como un punto clave de intercambio, exportación y de tránsito turístico, a lo que se le suma un desarrollo complementario en la industria, comercio y servicios. En el caso de Puerto Varas, su principal actividad económica es el turismo, esencialmente por estar ubicada entre atractivos naturales de belleza única, convirtiéndola en una de las comunas más turísticas del sur de Chile.

El protagonismo que ha tomado esta metrópolis emergente en la zona austral del país se ha dado por su locación y contexto geográfico, pero principalmente, por la vinculación funcional entre ambas ciudades, que ha potenciado un proceso de expansión urbana de gran dinamismo en cuanto a crecimiento demográfico y urbano. Esta interrelación territorial ha permitido integrar el mercado del trabajo y ha promovido una mayor flexibilización en la localización residencial, sin desvanecer las especificidades y las vocaciones propias de cada comuna.

El crecimiento sostenido que ha tenido este sistema urbano durante las últimas décadas ha generado un modelo de crecimiento en expansión, caracterizado por una ocupación dispersa sobre el suelo rural perimetral, con el objeto principal de emplazar vivienda social y parcelas de agrado. Este proceso ha forjado una nueva periferia más retirada y desconectada de los centros urbanos, dando forma a nuevas manchas urbanas dentro de la intercomuna, menos compactas y más fragmentadas, como se puede ver reflejado en el sector de Alerce.

Este modo de ocupación del territorio no fue guiado por un proceso estratégico de planificación, sino más bien, se dio como respuesta directa e inmediata al crecimiento demográfico sostenido en los últimos años. Como resultado de este modelo de desarrollo urbano, se ha pronunciado la separación de los lugares de residencia y de trabajo, y la concentración del sector terciario en el centro de la ciudad, así como también la expulsión hacia la periferia de las funciones residenciales e industriales. Todos estos fenómenos han generado, finalmente, una fuerte segregación urbana y social.

Área Metropolitana  
**PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**  
Región de Los Lagos



**Figura 10**  
Fuente: Elaboración propia en base a Centro Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez (CIT, UAI)

## INDICADORES DE BIENESTAR TERRITORIAL

Luis Valenzuela

Hoy en día se vislumbran dos condiciones necesarias para abordar las complejidades que presentan las Áreas Metropolitanas. Por una parte, se requiere poder diagnosticar, planificar y construir a partir de evidencia basada en datos y, por otra, se necesita que el desarrollo de nuestras las metrópolis sea sensible a la dimensión territorial del espacio. Estos requerimientos tienen como objetivo común poder diseñar condiciones territoriales que permitan reducir las desigualdades y, con ello, constituirse como un instrumento eficaz de planificación. A continuación, se presenta una comparación gráfica desarrollada para las ocho Áreas Metropolitanas de Chile en relación con sus Indicadores de Bienestar Territorial (IBT). Se ilustra las particularidades de cada Área Metropolitana como herramienta de apoyo al proceso de diagnóstico, planificación y construcción de ciudades sensibles a sus realidades espaciales a partir de evidencia basada en datos.

Actualmente, el Centro de Inteligencia de la Universidad Adolfo Ibáñez cuenta con diez IBT para 23 ciudades chilenas, lo que cubre cerca del 70% de la población nacional. Los indicadores están asociados a accesibilidad; áreas verdes; equipamientos culturales; deportivos; de salud; educacionales y de servicios públicos; amplitud térmica; cobertura vegetal; nivel socioeconómico; y segregación.

Los IBT han probado ser clave para el diseño y priorización de políticas públicas e intervenciones<sup>1</sup> que buscan generar entornos urbanos sostenibles e incluyentes, como también para el abastecimiento de nuevos equipamientos donde se reconozca déficit. Los indicadores y el sistema de análisis territorial, mediante un análisis multi-criterio, permiten abordar la difícil tarea de reconvertir situaciones complejas a través de una mirada integral de la problemática.

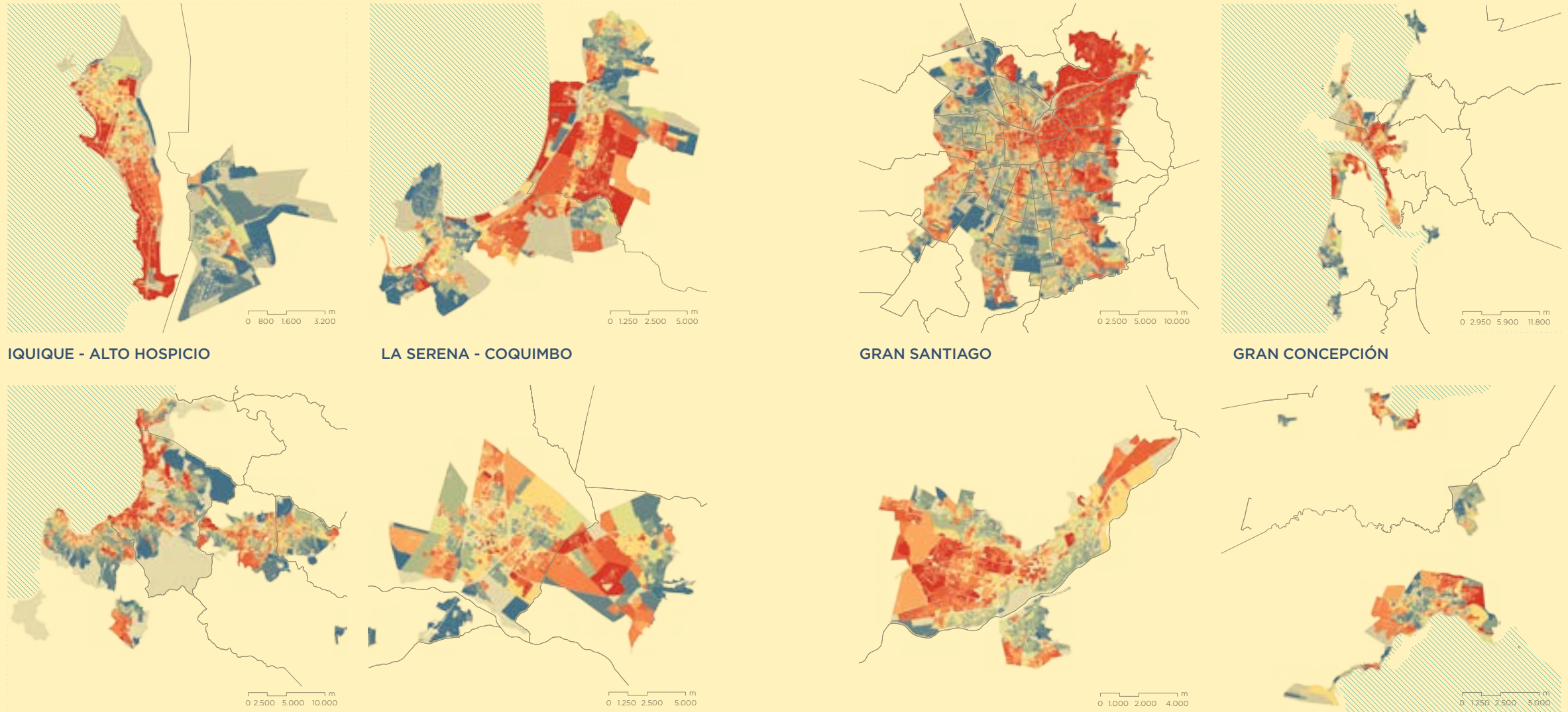
Los IBT evalúan la accesibilidad funcional a equipamientos y servicios según las condiciones ambientales y socioeconómicas del territorio, y se construyen a nivel de cada manzana urbana, lo que permite un análisis espacial detallado y extrapolable a escalas mayores según se necesite. Estos instrumentos consideran la distribución de los equipamientos en relación con la población, utilizan el concepto de accesibilidad como factor fundamental para la equidad en las ciudades y muestran la relación de capacidad de carga de equipamientos y servicios disponibles físicamente para la población. Por otro lado, los IBT se complementan con condiciones ambientales y socioeconómicas del entorno de las distintas zonas de análisis.

<sup>1</sup> Los Indicadores de Bienestar Territorial han sido probados previamente en investigaciones aplicadas con la Cámara Chilena de Construcción en 23 ciudades y 74 comunas de Chile, y como apoyo para la toma de decisiones de los equipos técnicos del MINVU.

Los Indicadores de Bienestar Territorial evalúan la accesibilidad funcional a **equipamientos y servicios** según las condiciones ambientales y socioeconómicas del territorio, y se construyen a nivel de cada manzana urbana, lo que permite un análisis espacial detallado y extrapolable a escalas mayores según se necesite.

**NSE - INDICADOR DE NIVEL SOCIOECONÓMICO**

Este indicador muestra el nivel socioeconómico de los hogares a escala de manzana censal, medido en centiles. Este fue calculado a partir de la asignación de valores para cada hogar, obtenidos mediante los bienes que este posee y su penetración en el mercado, sumado a datos educacionales y de empleo del jefe de hogar. Estos valores son jerarquizados y asignados a centiles de hogares.



IQUIQUE - ALTO HOSPICIO

LA SERENA - COQUIMBO

GRAN SANTIAGO

GRAN CONCEPCIÓN

GRAN VALPARAÍSO

RANCAGUA - MACHALÍ

TEMUCO - PADRE LAS CASAS

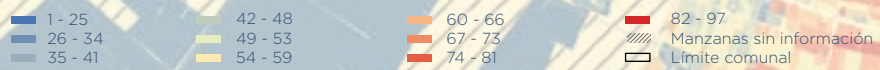
PUERTO MONTT - PUERTO VARAS

<b>Centil</b>	1 - 25	42 - 48	60 - 66	82 - 97
	26 - 34	49 - 53	67 - 73	Manzanas sin información
	35 - 41	54 - 59	74 - 81	Límite comunal

**Figura 11**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

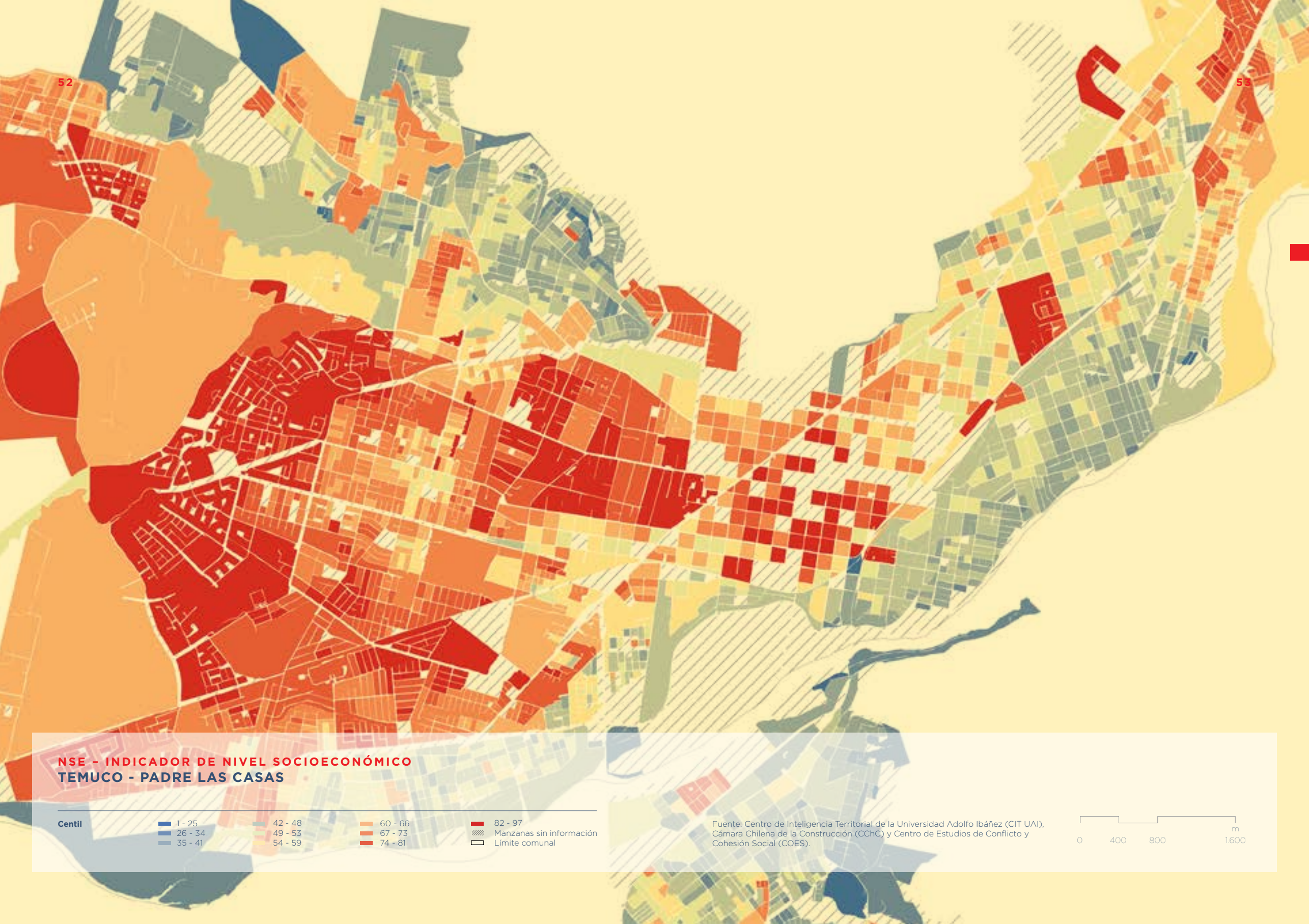
## NSE - INDICADOR DE NIVEL SOCIOECONÓMICO GRAN SANTIAGO

Centil



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI),  
Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y  
Cohesión Social (COES).





**NSE - INDICADOR DE NIVEL SOCIOECONÓMICO  
TEMUCO - PADRE LAS CASAS**

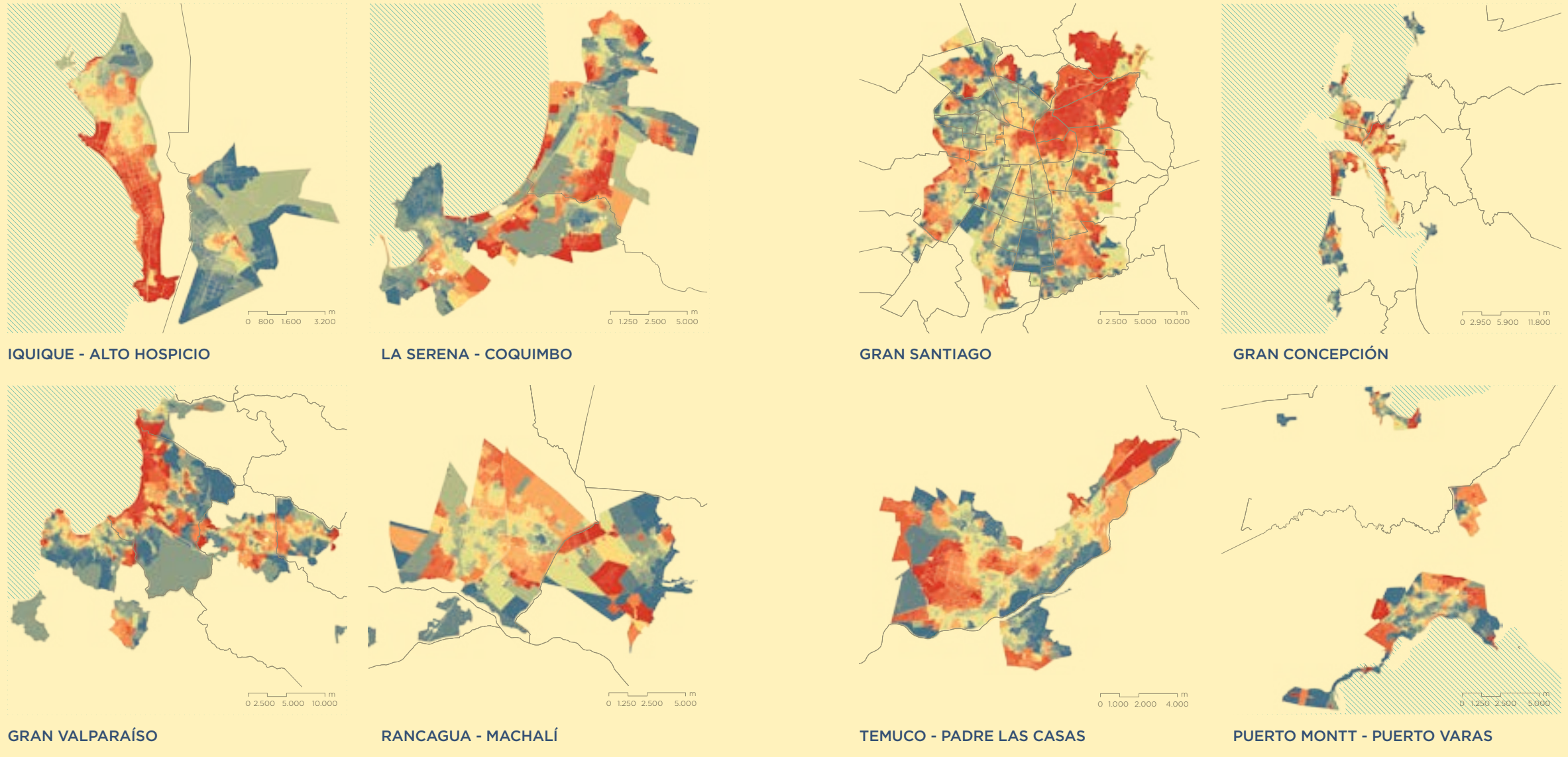
Centil	1 - 25	26 - 34	35 - 41	42 - 48	49 - 53	54 - 59	60 - 66	67 - 73	74 - 81	82 - 97	Manzanas sin información	Límite comunal
	[Dark Blue]	[Blue]	[Light Blue]	[Light Green]	[Green]	[Yellow-Green]	[Orange]	[Red-Orange]	[Red]	[Dark Red]	[Diagonal Hatching]	[Black Line]

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



**ISEG - INDICADOR DE SEGREGACIÓN**

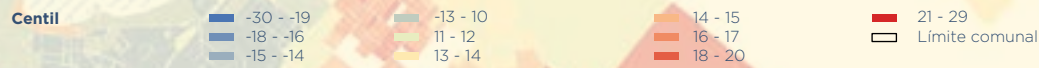
Este indicador muestra la homogeneidad y heterogeneidad socioeconómica observada para cada manzana y comparada con las manzanas que se encuentran en un radio de 300 metros. Los valores varían entre -1 y 1, donde los valores cercanos a 1 indican una alta segregación de los grupos socioeconómicos de altos ingresos. Un valor -1 muestra una alta segregación de bajos ingresos y los valores cercanos a 0 indican una baja segregación o alta mixidad social.



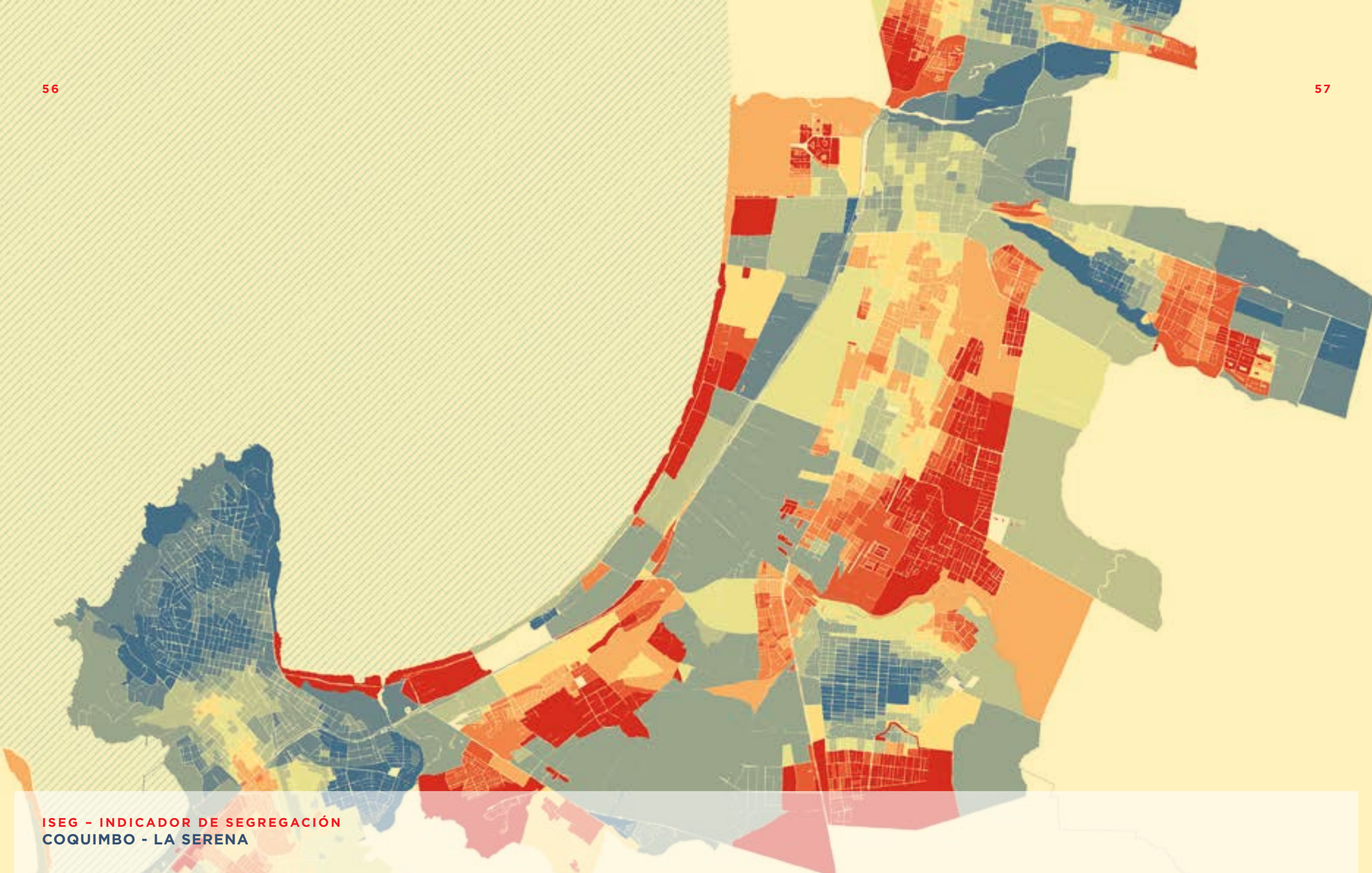
<b>Centil</b>	■ -30 - -19	■ -13 - 10	■ 14 - 15	■ 21 - 29
	■ -18 - -16	■ 11 - 12	■ 16 - 17	■ Límite comunal
	■ -15 - -14	■ 13 - 14	■ 18 - 20	

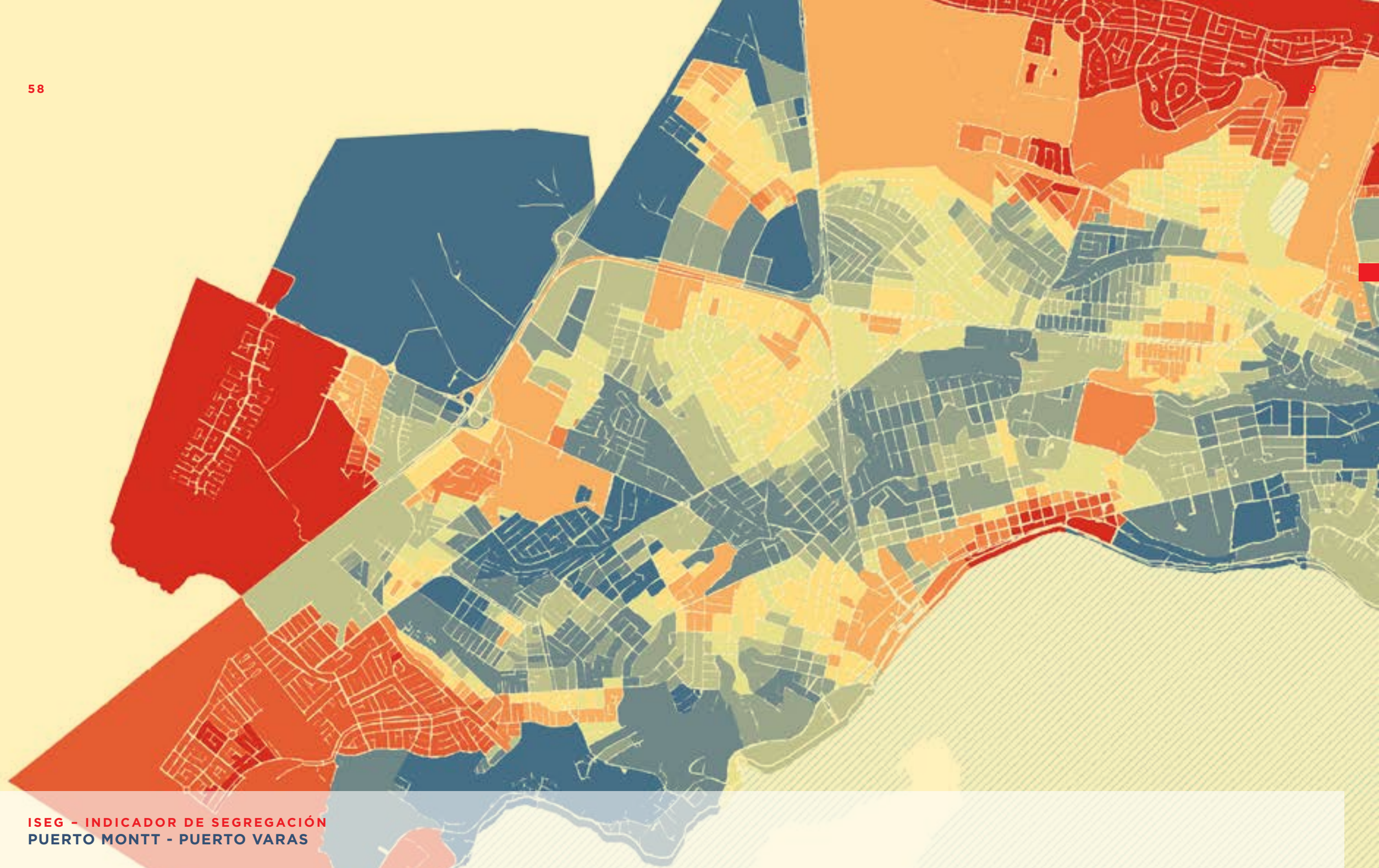
**Figura 12**  
 Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

**ISEG - INDICADOR DE SEGREGACIÓN  
COQUIMBO - LA SERENA**



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





### ISEG - INDICADOR DE SEGREGACIÓN PUERTO MONTT - PUERTO VARAS

Centil



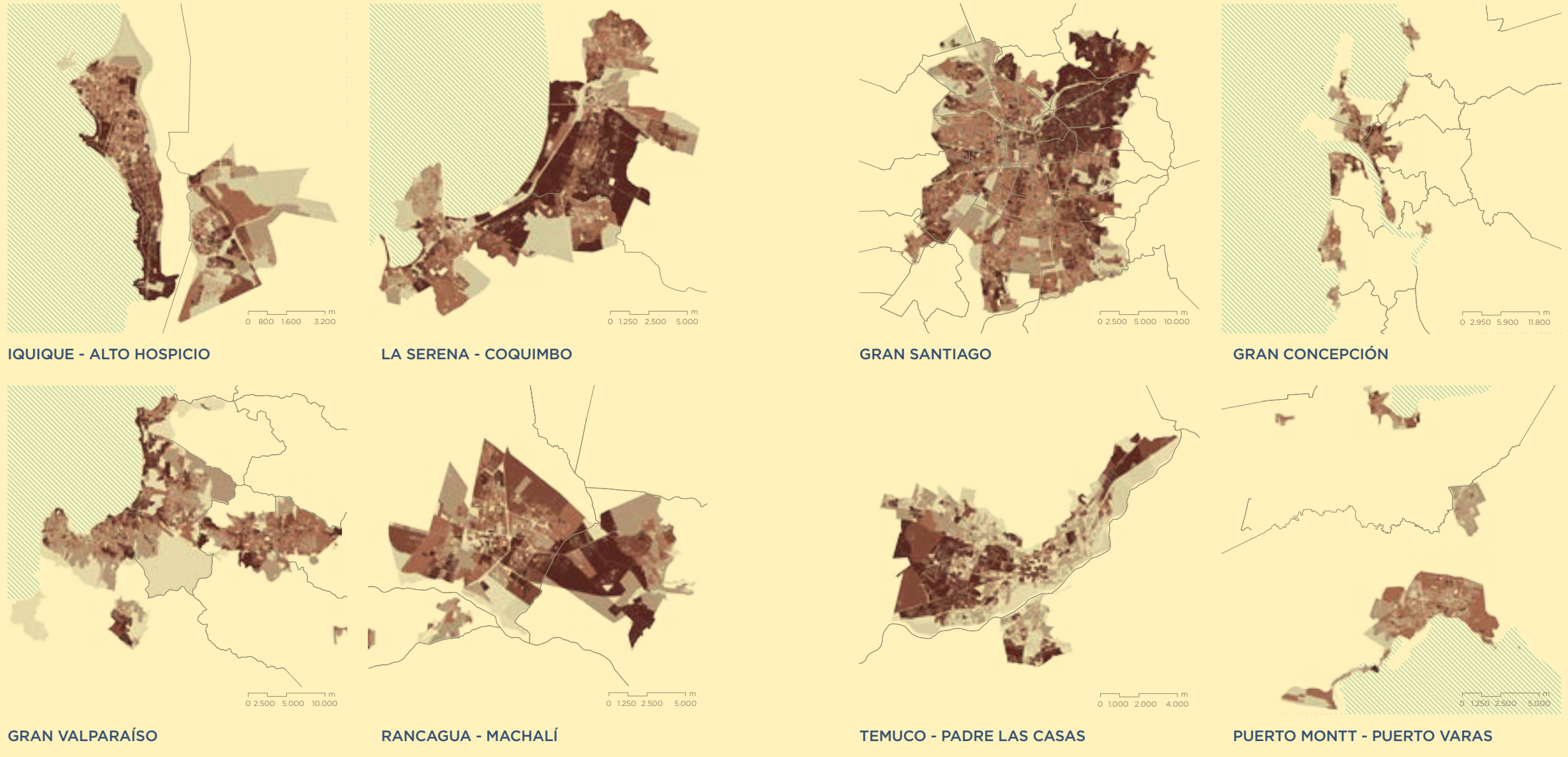
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



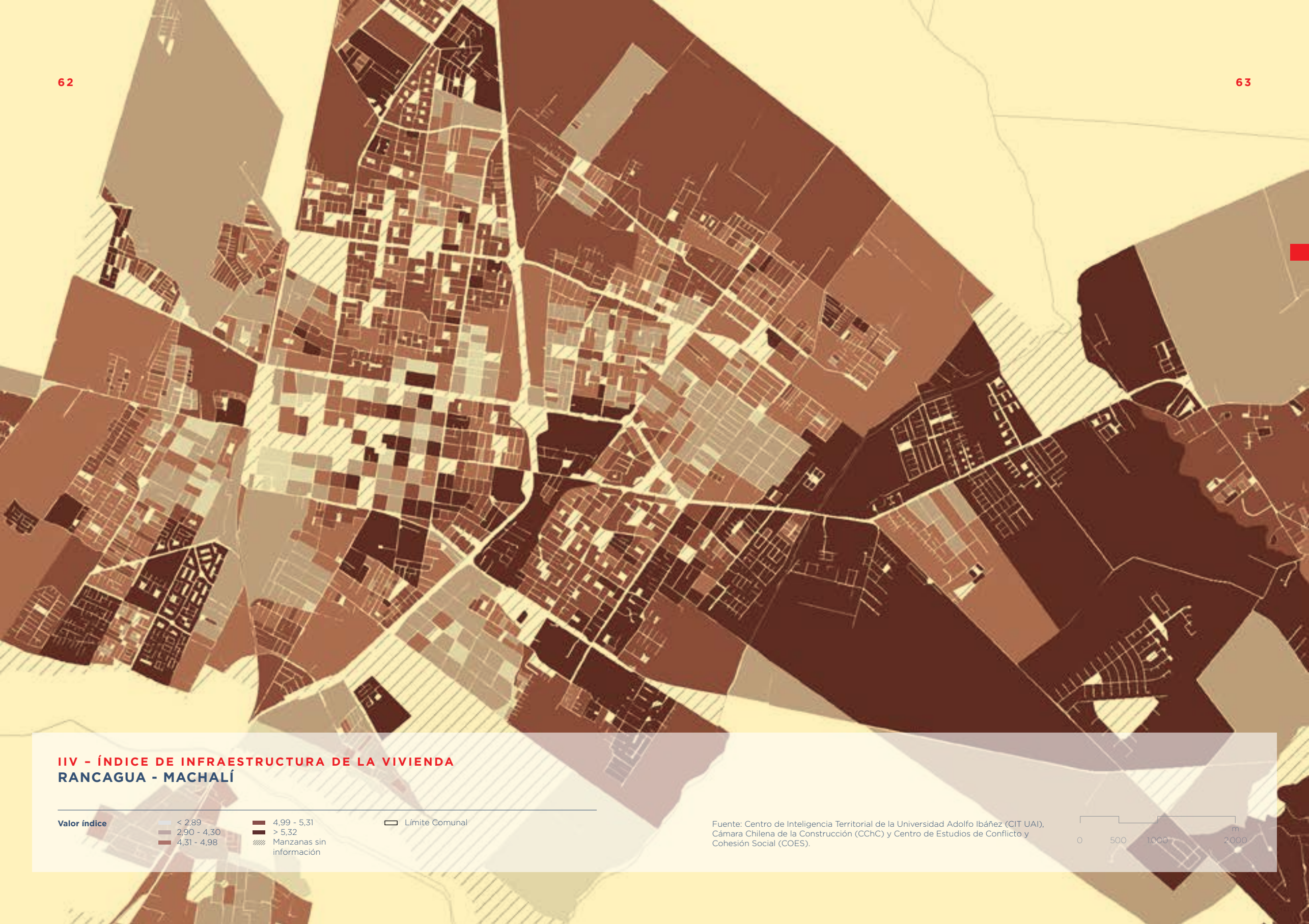


### IIV - ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA DE LA VIVIENDA

Este índice muestra la infraestructura promedio que tienen las viviendas de las manzanas, donde se les asignan valores dependiendo de la estabilidad y calidad de los materiales de construcción. Fue considerado para su construcción la materialidad de techos, muros y pisos, proporcionado por el censo de población y vivienda.



**Figura 13**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



**IIV - ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA DE LA VIVIENDA  
RANCAGUA - MACHALÍ**



Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



## IIV - ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA DE LA VIVIENDA GRAN CONCEPCIÓN

Valor índice

< 2,89  
2,90 - 4,30  
4,31 - 4,98

4,99 - 5,31  
> 5,32  
Manzanas sin información

Limite Comunal

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

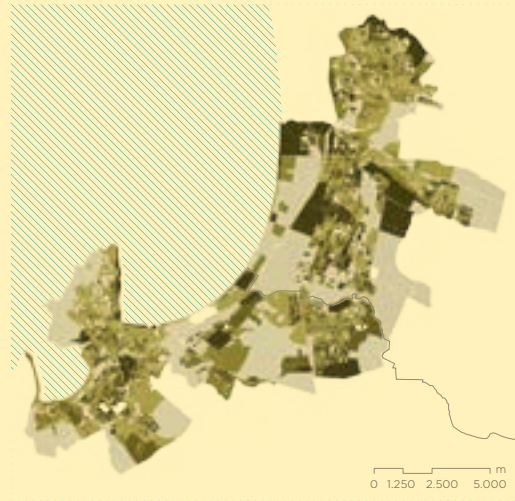
0 737 1.475 2.950 m

**IIB - ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA**

Este índice muestra la existencia y calidad de la infraestructura y equipamiento de las ciudades. Compila siete elementos prioritarios a nivel de infraestructura urbana: estado de calles, estado de veredas, luminarias públicas, señalización, paraderos techados de locomoción colectiva, áreas verdes y basureros, cada uno ponderado por igual. Los valores máximos indican la existencia de todos los elementos en cada manzana y que estos son de buena calidad.



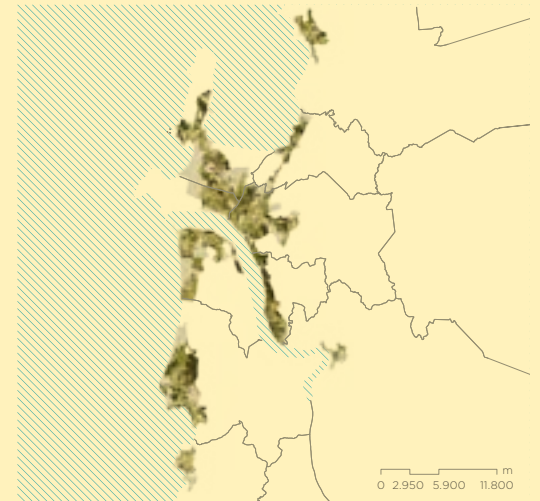
**IQUIQUE - ALTO HOSPICIO**



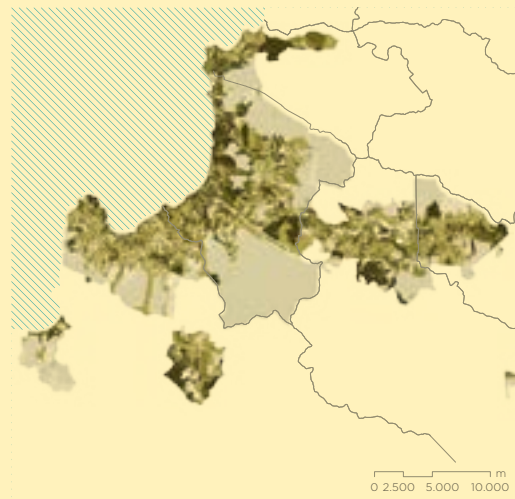
**LA SERENA - COQUIMBO**



**GRAN SANTIAGO**



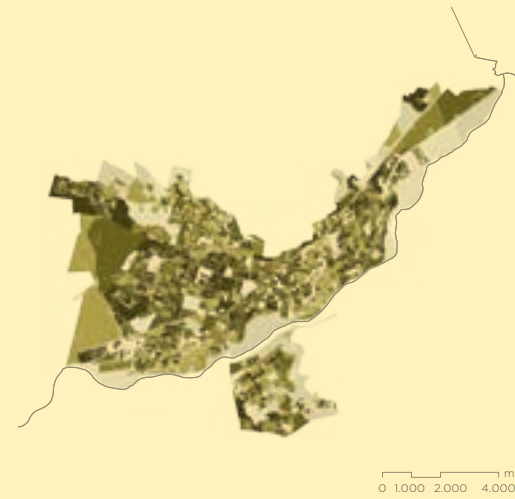
**GRAN CONCEPCIÓN**



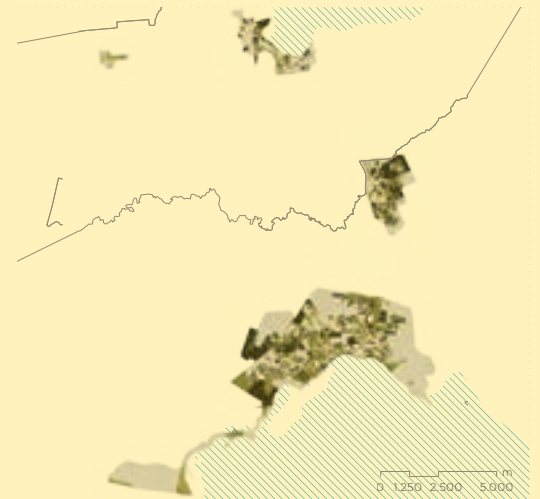
**GRAN VALPARAÍSO**



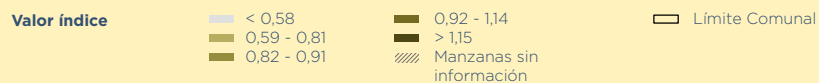
**RANCAGUA - MACHALÍ**



**TEMUCO - PADRE LAS CASAS**



**PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**





**Figura 14**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



**IIB - ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA**  
**COQUIMBO - LA SERENA**

**Valor índice**

 < 0,58	 0,92 - 1,14	 Límite Comunal
 0,59 - 0,81	 > 1,15	
 0,82 - 0,91	 Manzanas sin información	

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





**IIB - ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA**  
**PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**

Valor índice

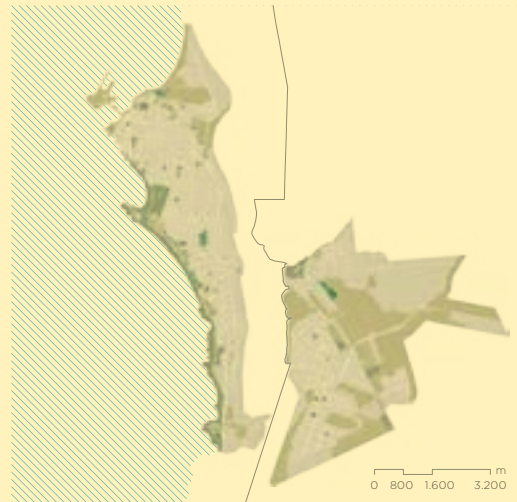
- < 0,58
- 0,59 - 0,81
- 0,82 - 0,91
- 0,92 - 1,14
- > 1,15
- Manzanas sin información
- Límite Comunal

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

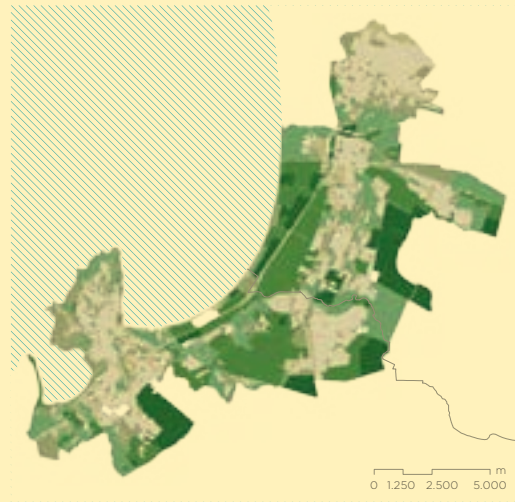


**ICV - INDICADOR DE COBERURA VEGETAL**

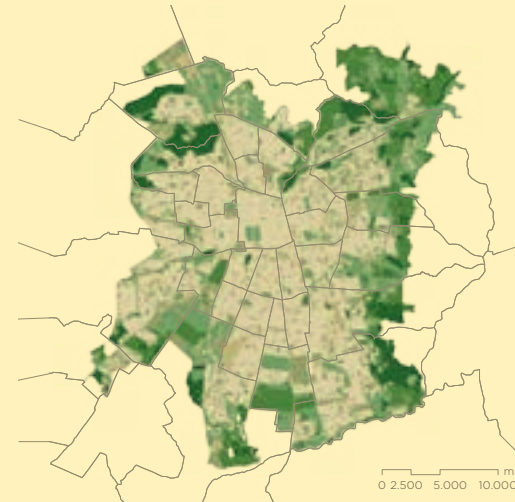
El Indicador de Cobertura Vegetal muestra el porcentaje de superficie de cada manzana que se encuentra cubierto por vegetación. Este indicador fue generado mediante el procesamiento de imágenes satelitales desde donde se extrajo la cantidad de biomasa vegetal.



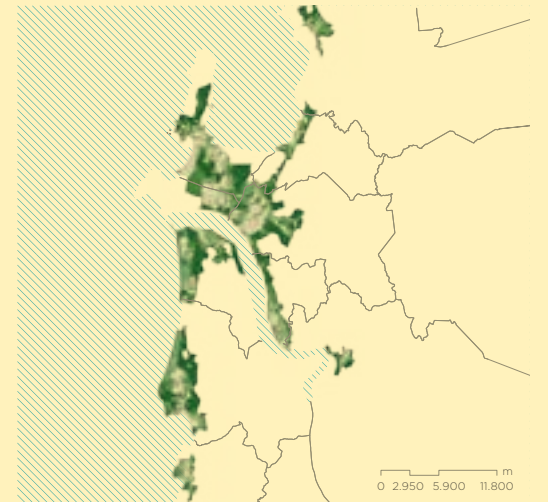
**IQUIQUE - ALTO HOSPICIO**



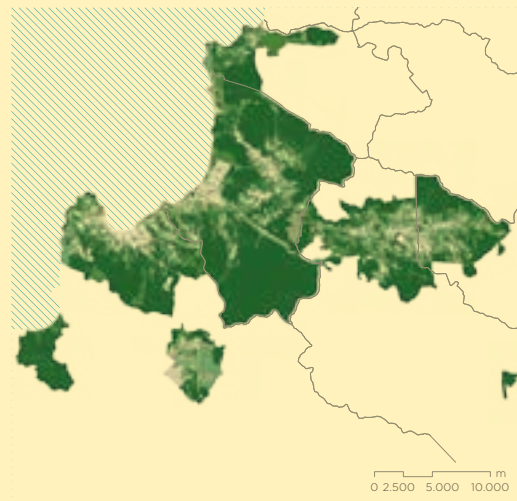
**LA SERENA - COQUIMBO**



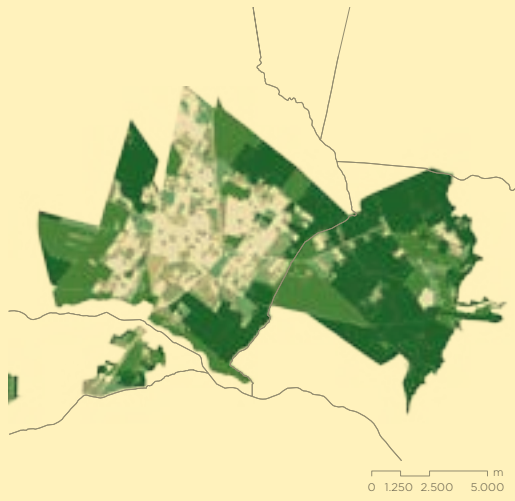
**GRAN SANTIAGO**



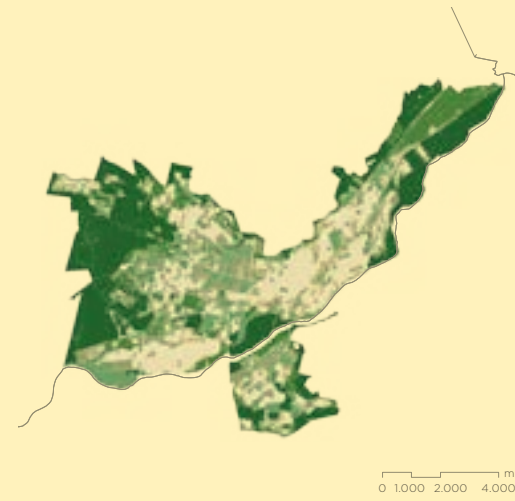
**GRAN CONCEPCIÓN**



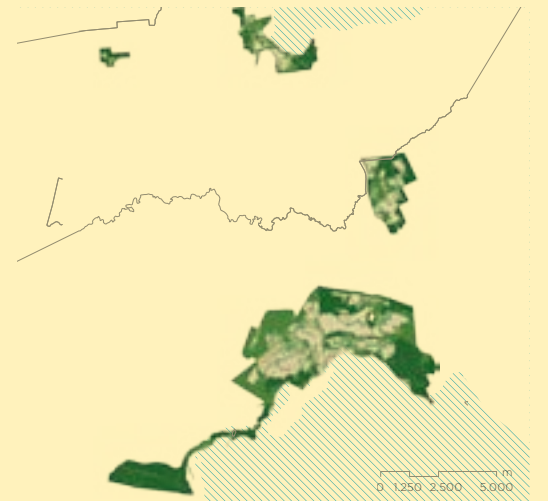
**GRAN VALPARAÍSO**



**RANCAGUA - MACHALÍ**



**TEMUCO - PADRE LAS CASAS**

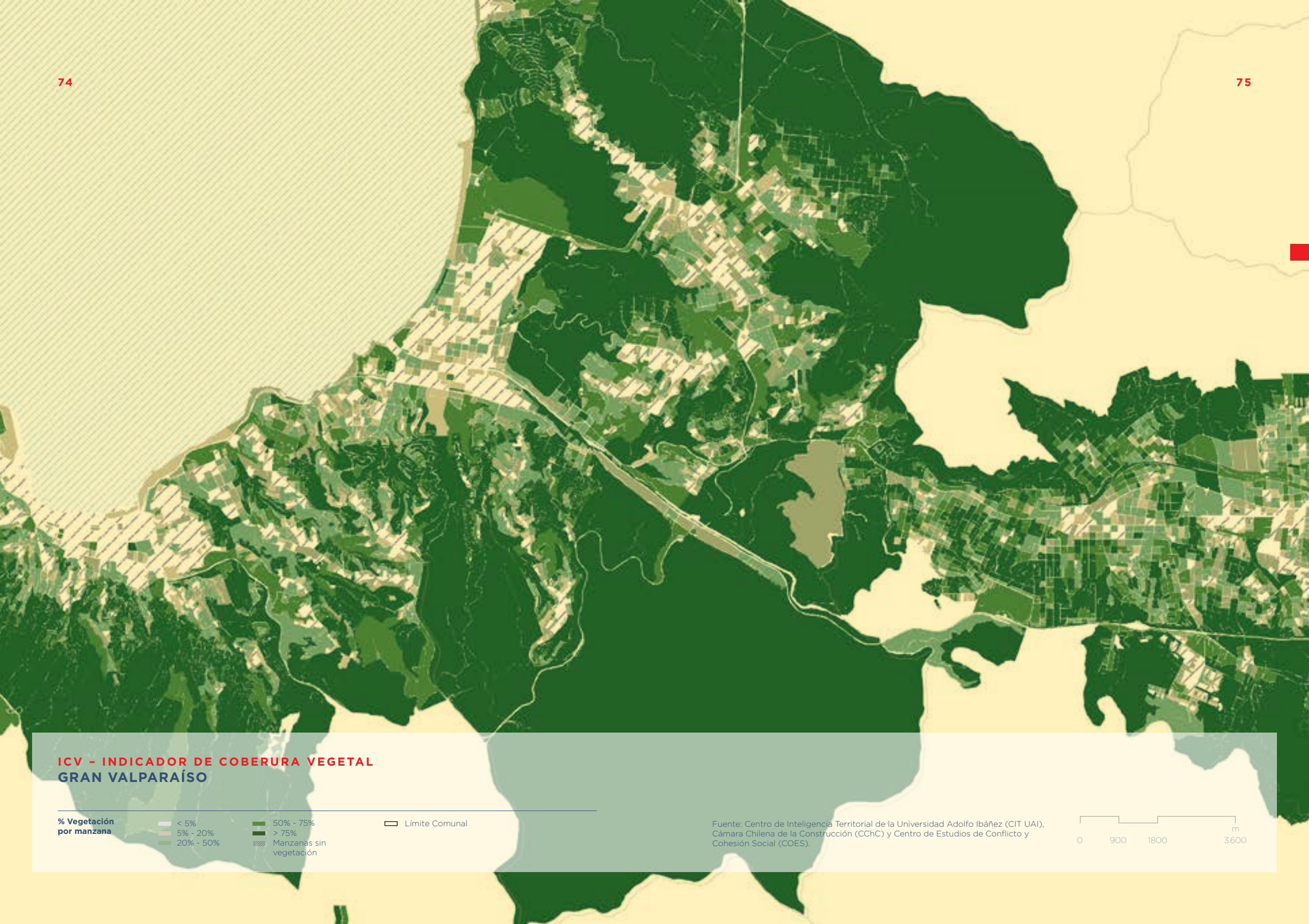


**PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**



**Figura 15**

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



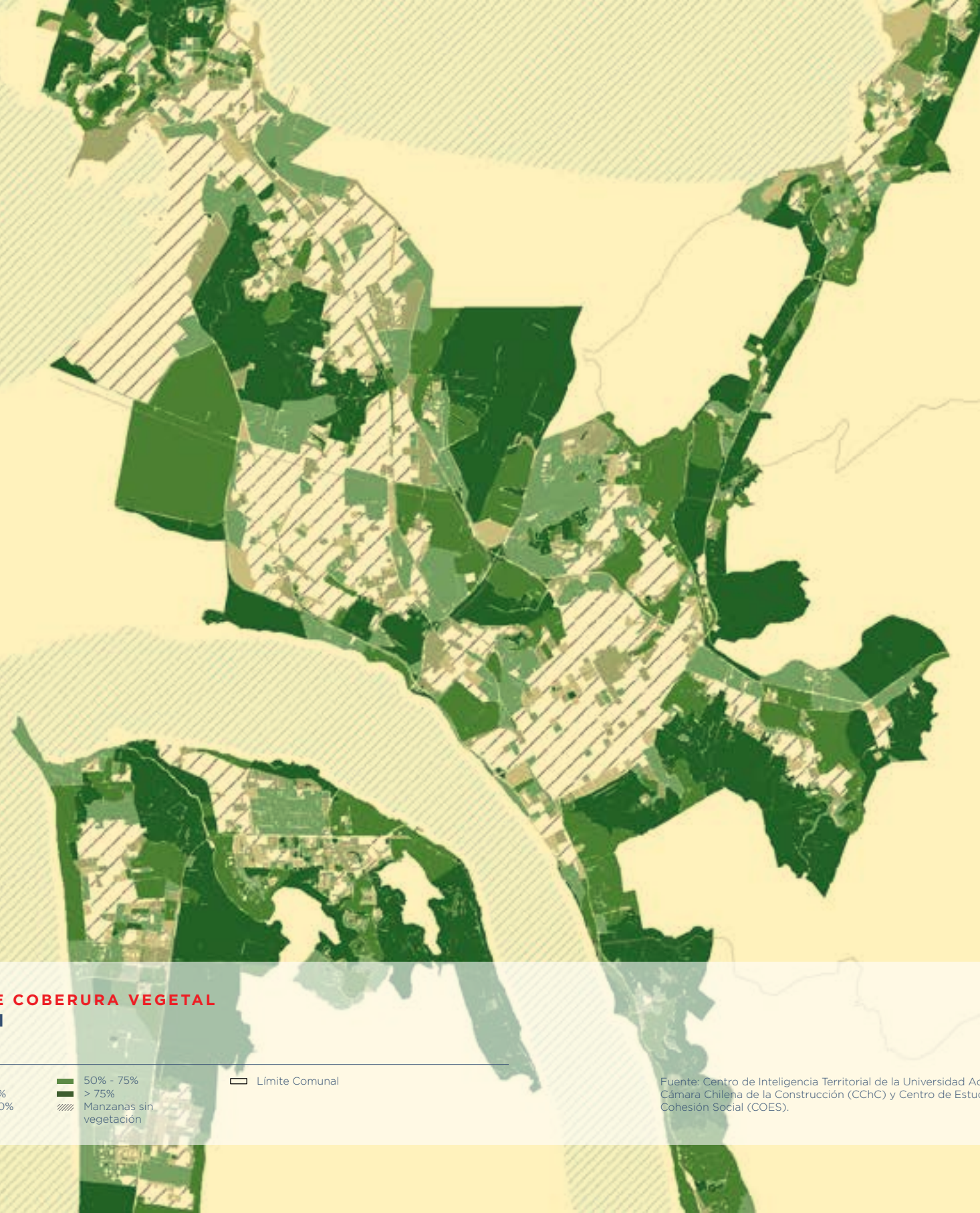
**ICV - INDICADOR DE COBERURA VEGETAL  
GRAN VALPARAÍSO**

- |                                     |                                                                                               |                                                                                                                |                                                                                                    |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>% Vegetación<br/>por manzana</b> |  < 5%      |  50% - 75%                  |  Límite Comunal |
|                                     |  5% - 20%  |  > 75%                      |                                                                                                    |
|                                     |  20% - 50% |  Manzanas sin<br>vegetación |                                                                                                    |

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).







**ICV - INDICADOR DE COBERURA VEGETAL  
GRAN CONCEPCIÓN**

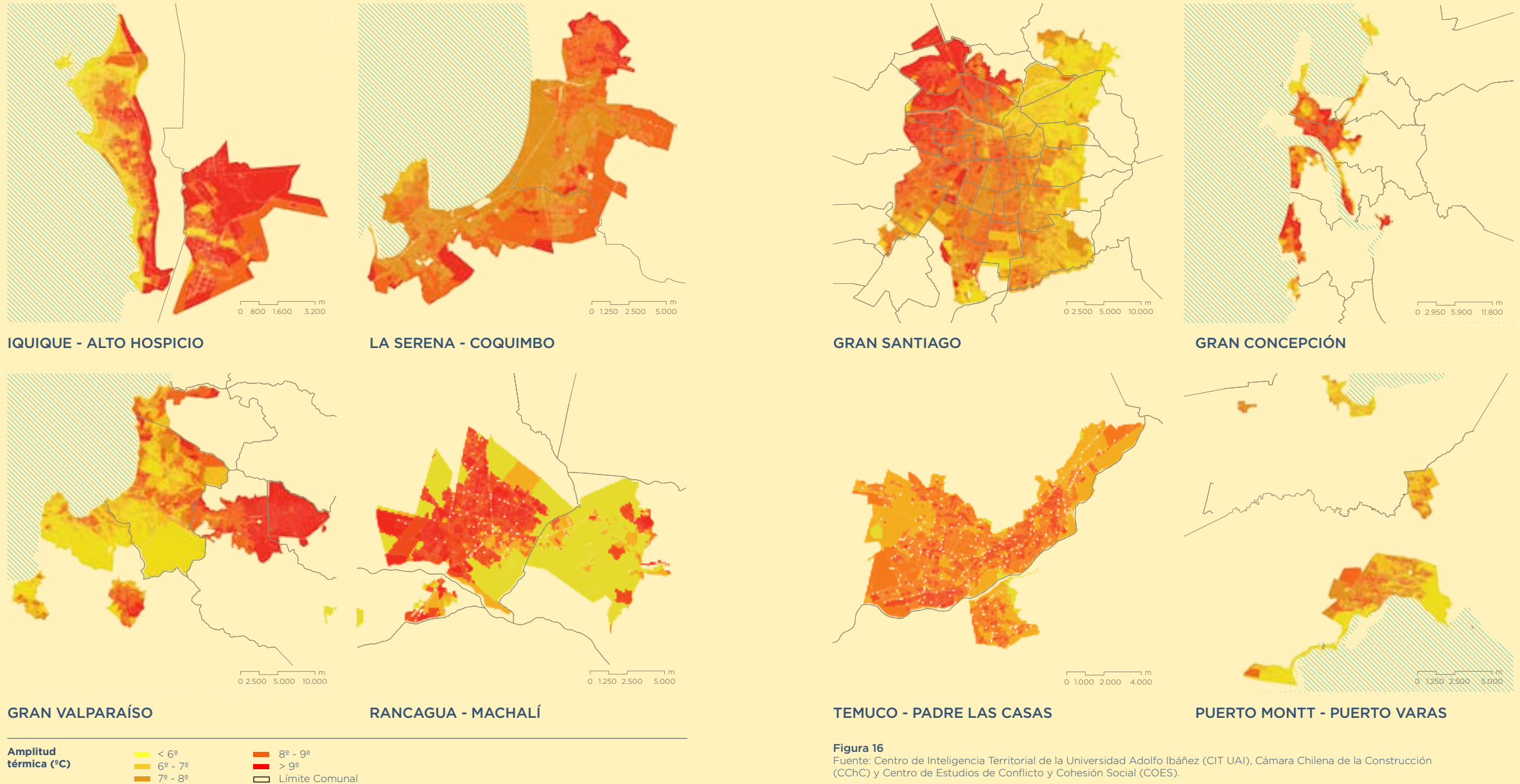
- |                                     |                                                                                               |                                                                                                                |                                                                                                    |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>% Vegetación<br/>por manzana</b> |  < 5%      |  50% - 75%                  |  Límite Comunal |
|                                     |  5% - 20%  |  > 75%                      |                                                                                                    |
|                                     |  20% - 50% |  Manzanas sin<br>vegetación |                                                                                                    |

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).









**IATA - INDICADOR DE AMPLITUD TÉRMICA ANUAL**

Este indicador muestra la amplitud térmica dada por la diferencia de la temperatura superficial entre el verano y el invierno (temperaturas extremas anuales). Este indicador es generado a partir del procesamiento de imágenes satelitales y es presentado a nivel de manzana censal. Es una de las mejores herramientas para estimar el confort término en las zonas urbanas.



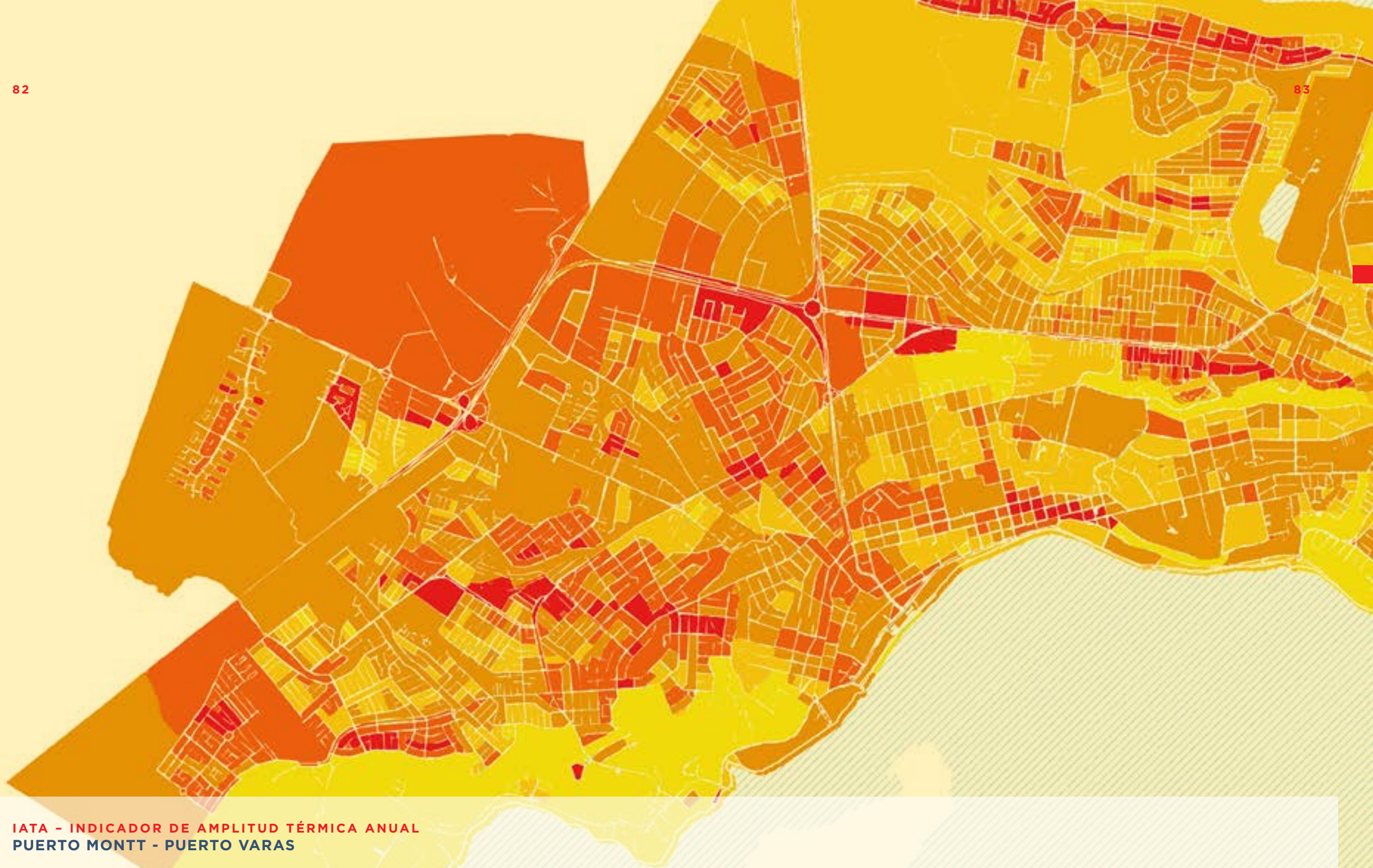
**Figura 16**  
 Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

### IATA - INDICADOR DE AMPLITUD TÉRMICA ANUAL IQUIQUE - ALTO HOSPICIO

<b>Amplitud térmica (°C)</b>	 < 6°	 8° - 9°
	 6° - 7°	 > 9°
	 7° - 8°	 Límite Comunal

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI),  
Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y  
Cohesión Social (COES).





**IATA - INDICADOR DE AMPLITUD TÉRMICA ANUAL**  
**PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**

Amplitud  
 térmica (°C)

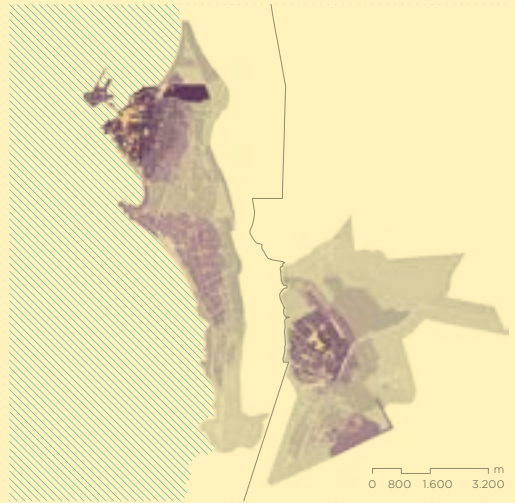


Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI),  
 Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y  
 Cohesión Social (COES).

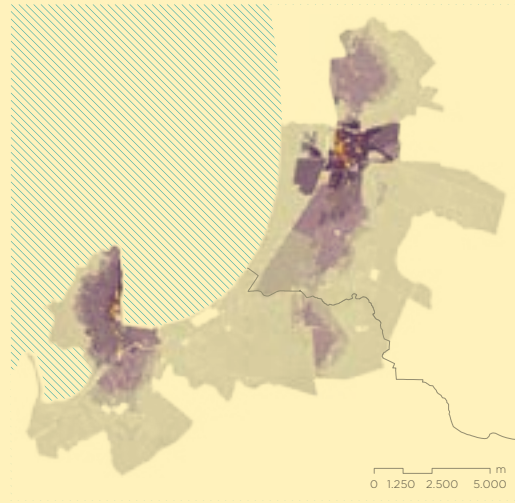


**ISER - INDICADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS**

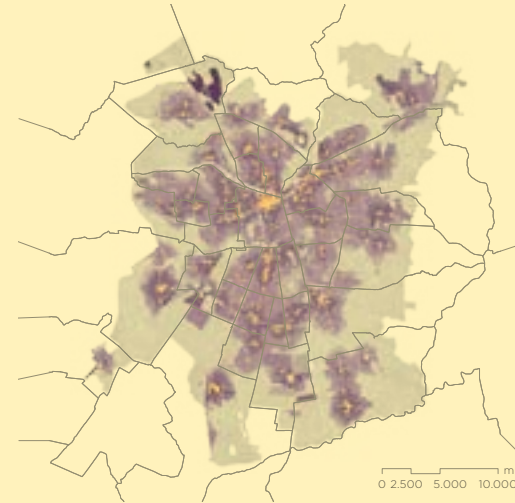
Este indicador muestra la tasa de equipamientos accesibles por habitante. Los servicios públicos considerados son aquellos que atienden de forma continua y permanente las necesidades públicas y que son administrados, proporcionados, fiscalizados y/o concesionados por el Estado.



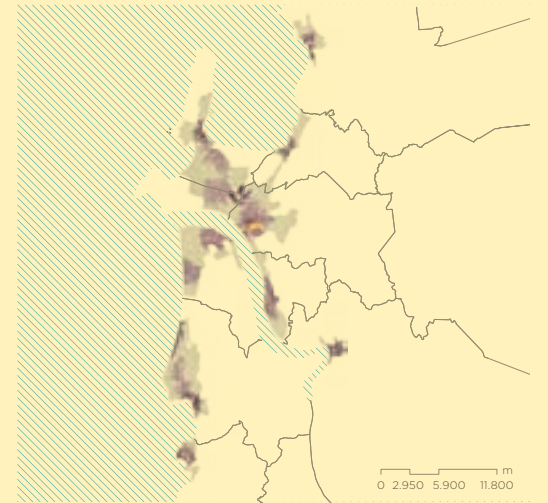
**IQUIQUE - ALTO HOSPICIO**



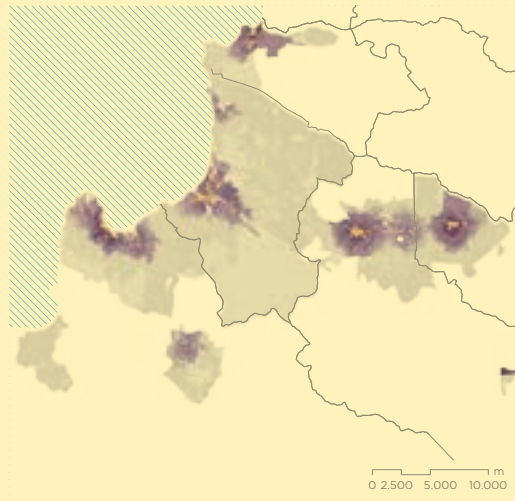
**LA SERENA - COQUIMBO**



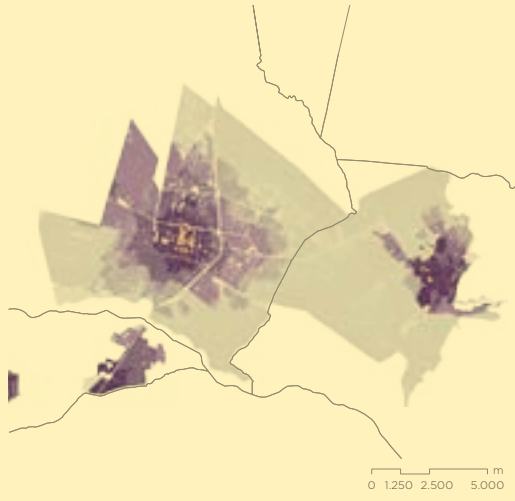
**GRAN SANTIAGO**



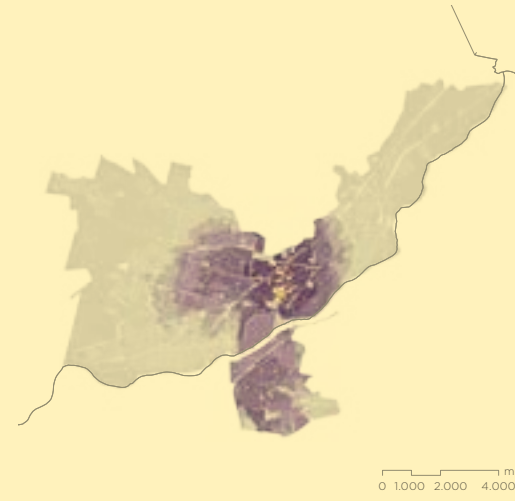
**GRAN CONCEPCIÓN**



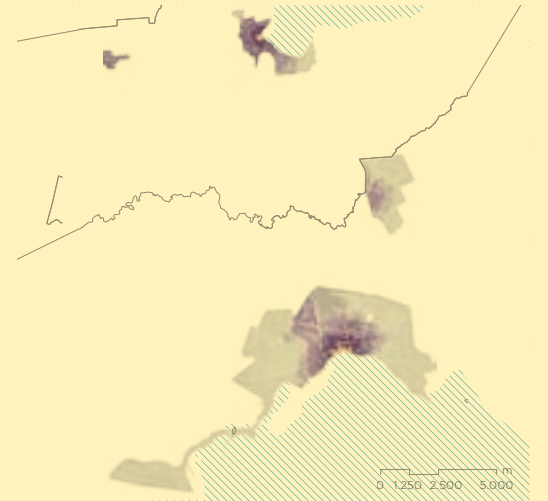
**GRAN VALPARAÍSO**



**RANCAGUA - MACHALÍ**



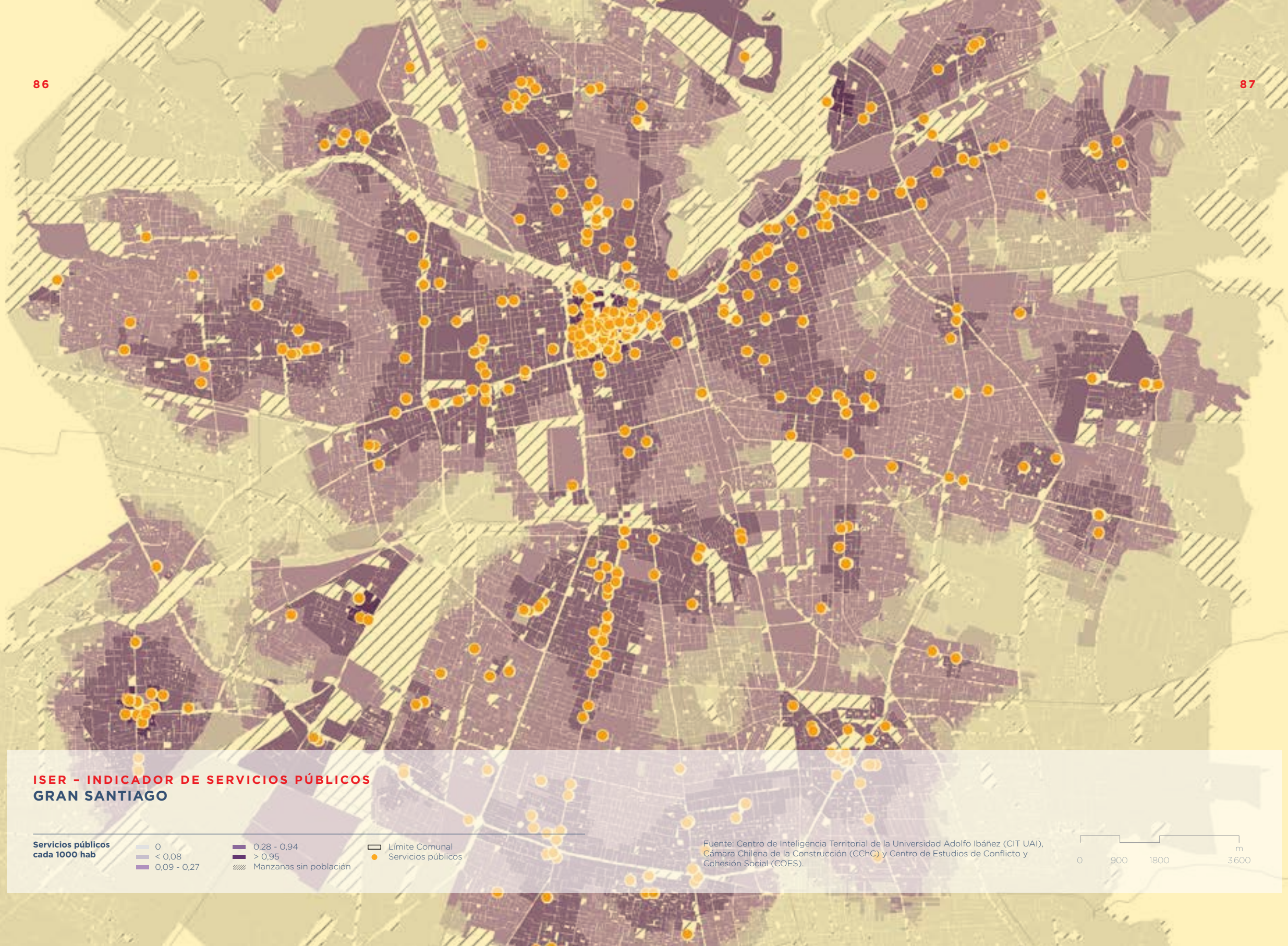
**TEMUCO - PADRE LAS CASAS**



**PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**



**Figura 17**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



**ISER - INDICADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS  
GRAN SANTIAGO**

Servicios públicos  
cada 1000 hab

0  
< 0,08  
0,09 - 0,27

0,28 - 0,94  
> 0,95

Manzanas sin población

Límite Comunal  
Servicios públicos

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI),  
Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y  
Cohesión Social (COES).



### ISER - INDICADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS TEMUCO - PADRE LAS CASAS

Servicios públicos  
cada 1000 hab

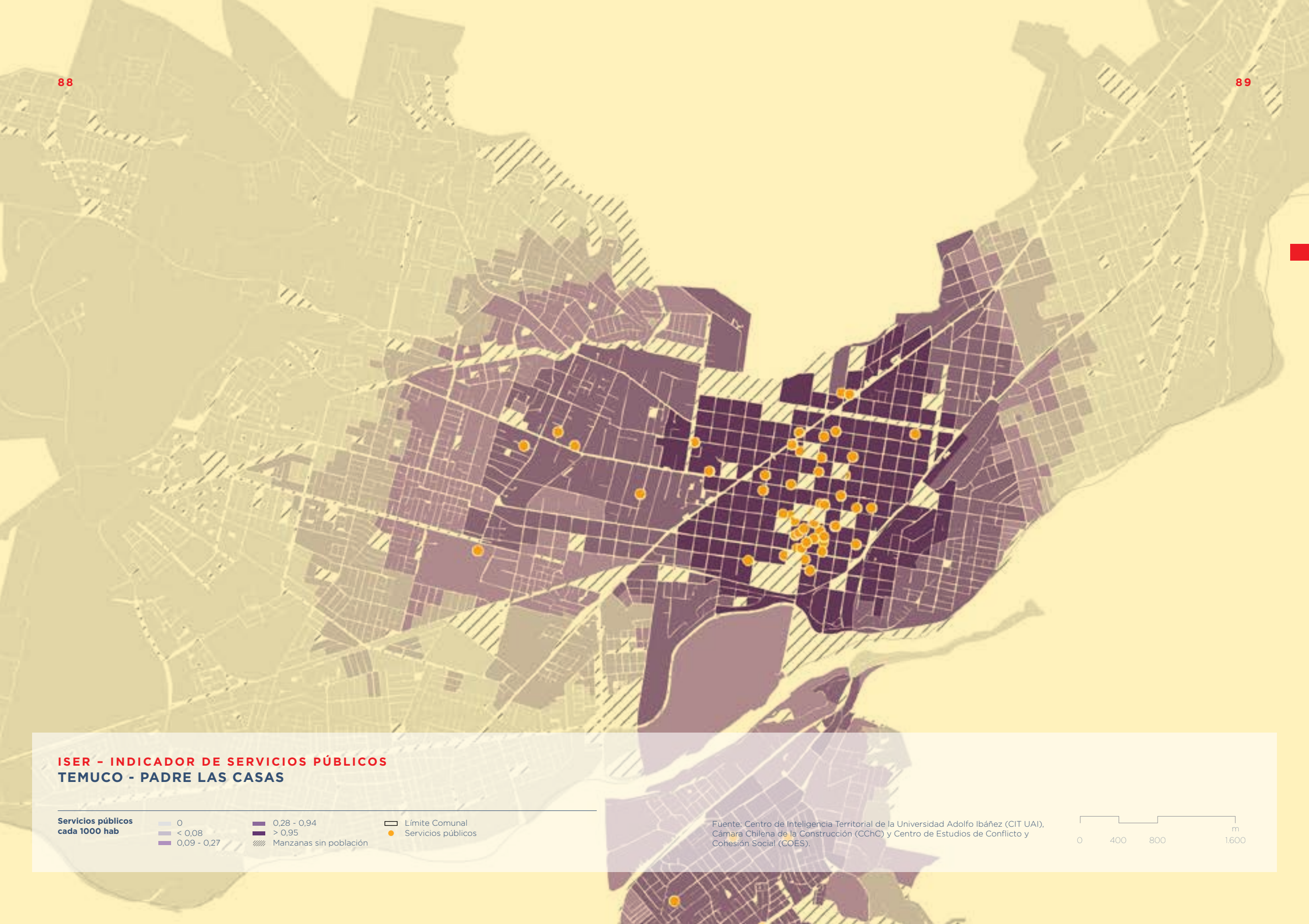
0  
< 0,08  
0,09 - 0,27

0,28 - 0,94  
> 0,95

Manzanas sin población

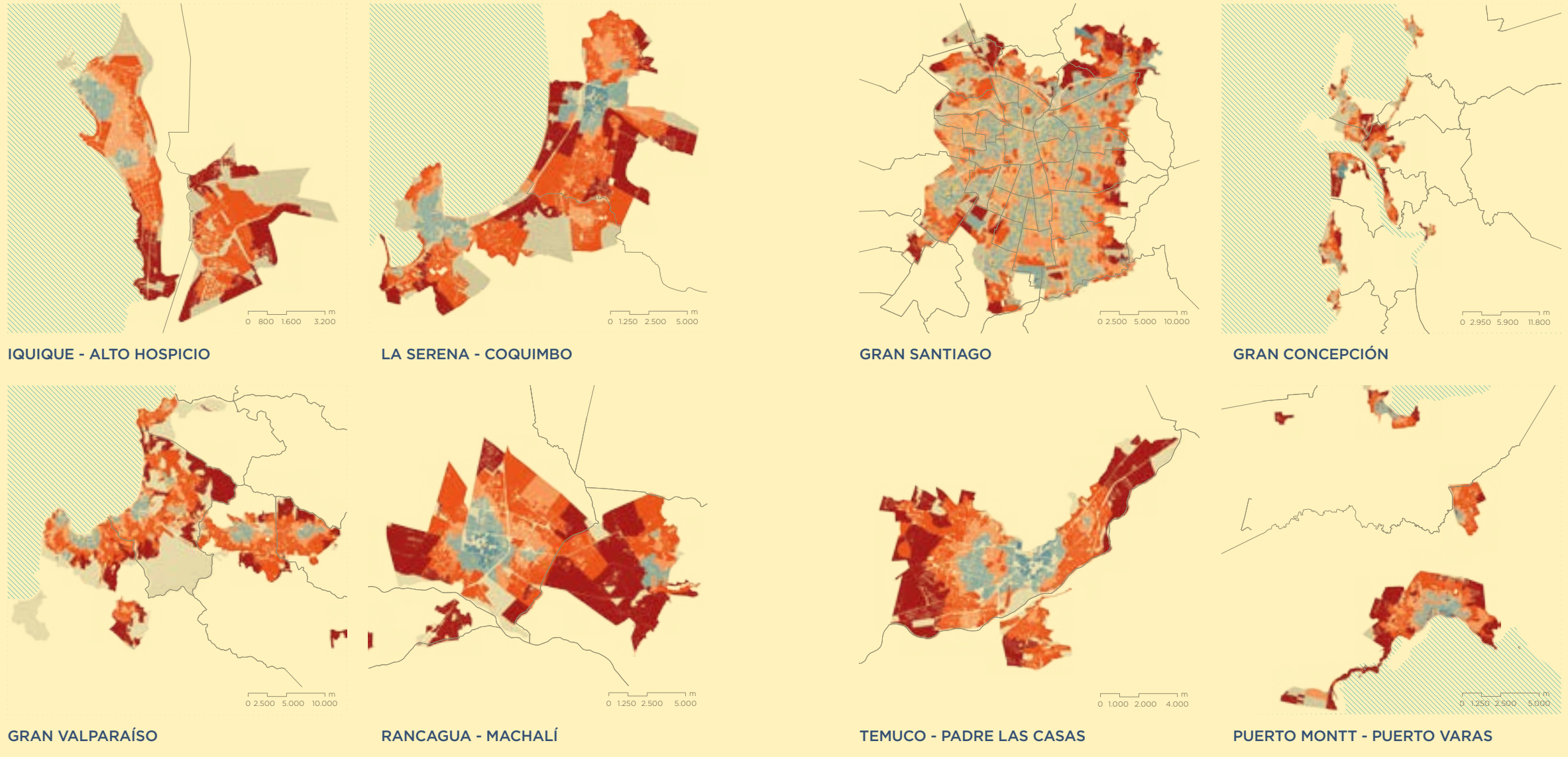
Límite Comunal  
Servicios públicos

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI),  
Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y  
Cohesión Social (COES).



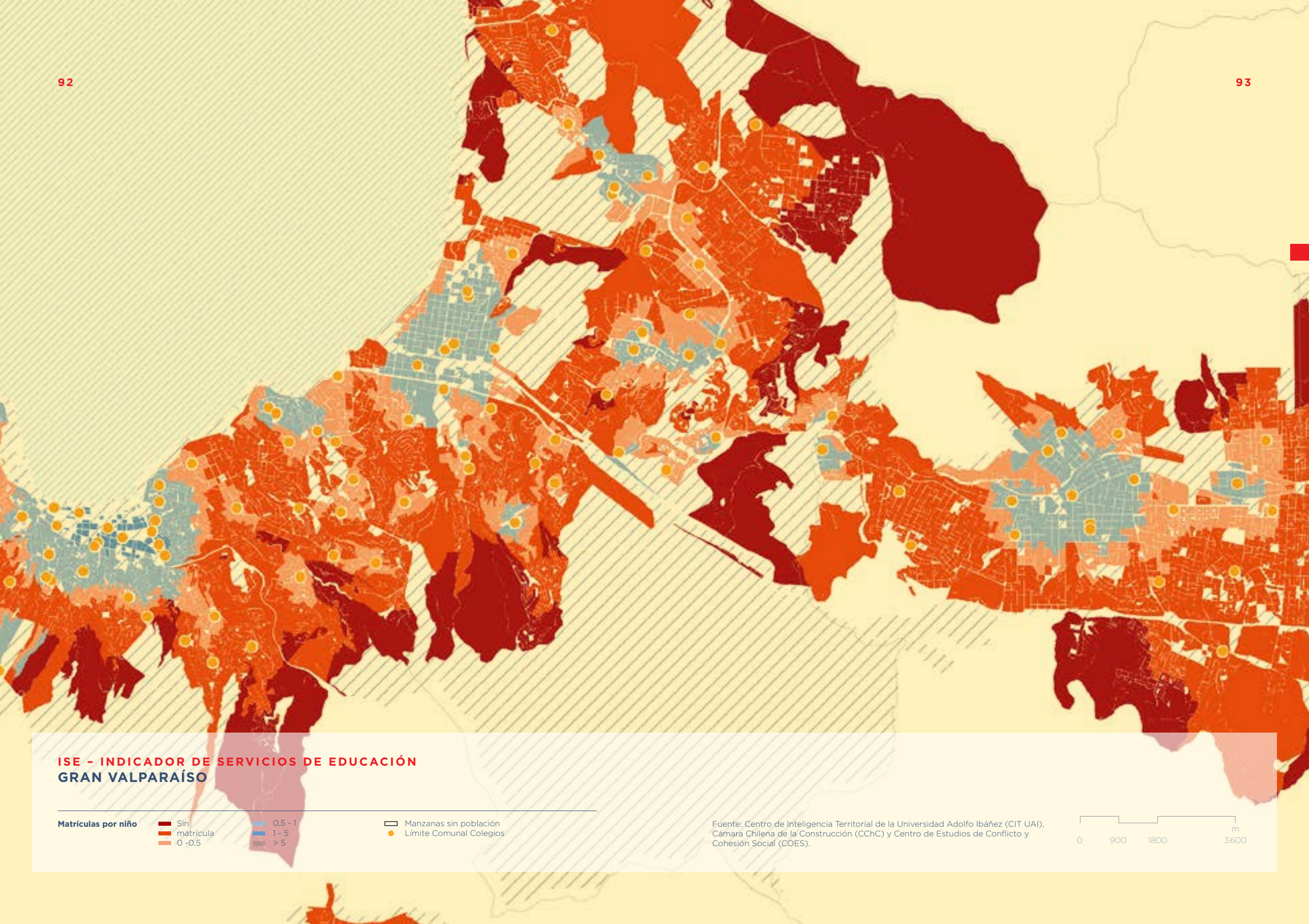
**ISE - INDICADOR DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN**

Este indicador corresponde a la relación entre la oferta educativa disponible en una isócrona de 30 minutos caminando con ponderación decreciente (la probabilidad de asistencia al establecimiento decrece mientras aumenta el tiempo de desplazamiento) y la demanda efectiva (población en edad escolar en la manzana censal).



**Figura 18**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





**ISE - INDICADOR DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN  
GRAN VALPARAÍSO**

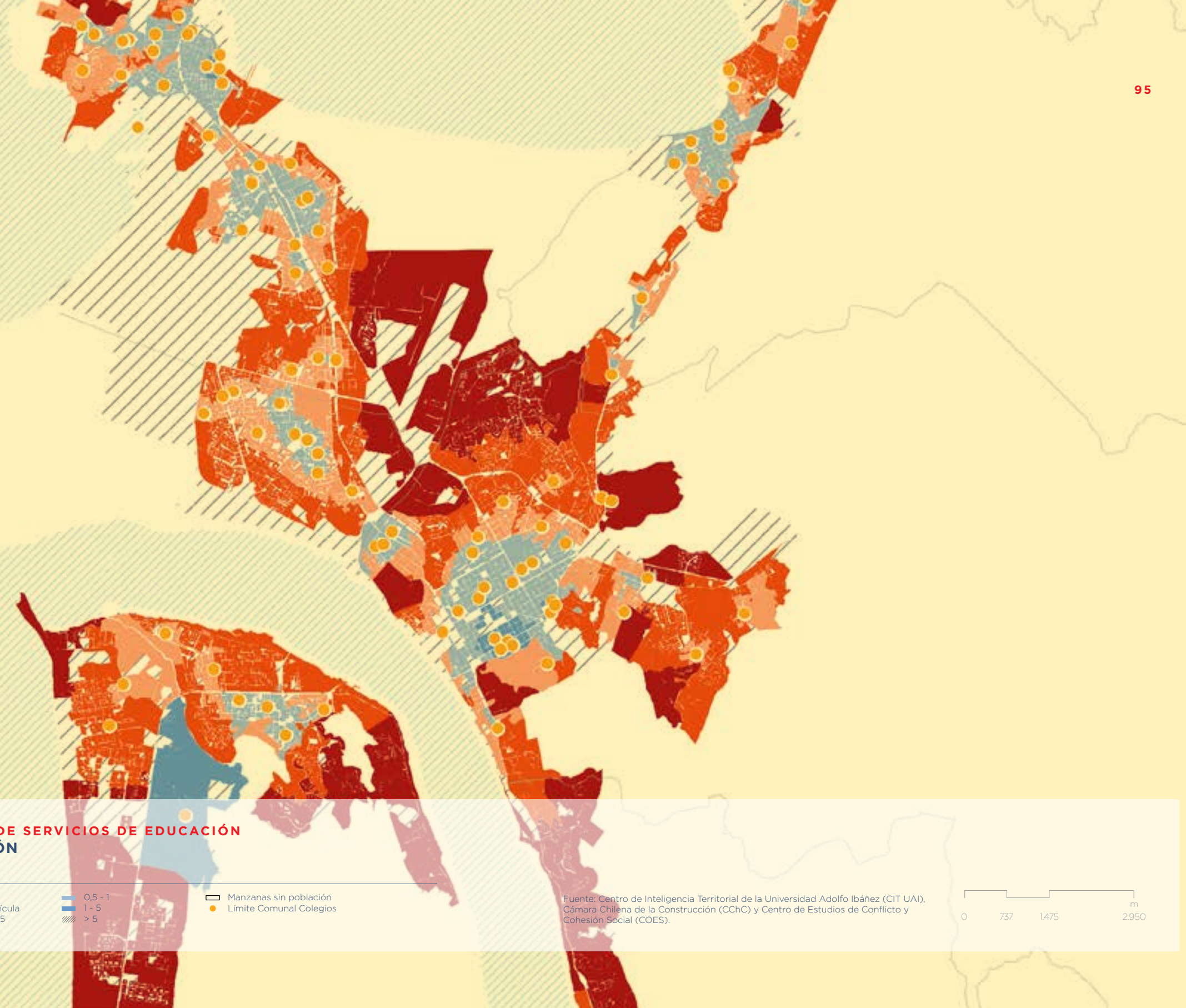
Matrículas por niño

- Sin matrícula
- 0 - 0,5
- 0,5 - 1
- 1 - 5
- > 5

- Manzanas sin población
- Límite Comunal Colegios

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





**ISE - INDICADOR DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN  
GRAN CONCEPCIÓN**

**Matrículas por niño**

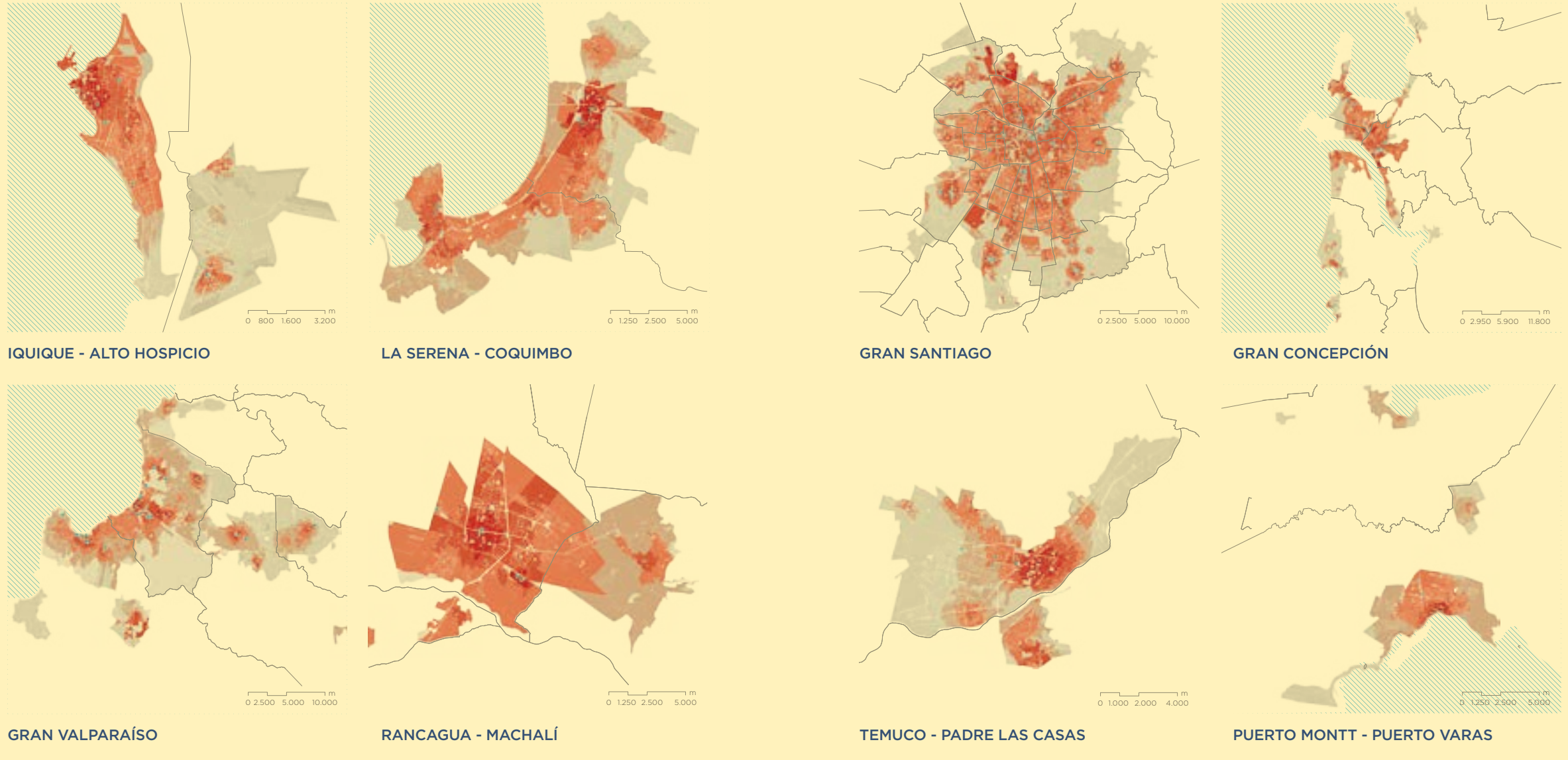
- Sin matrícula
- 0-0,5
- 0,5 - 1
- 1 - 5
- > 5
- Manzanas sin población
- Límite Comunal Colegios

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



**ISAL - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS DE SALUD**

Este indicador establece la relación de metros cuadrados por habitantes de establecimientos de salud que existen en la ciudad, utilizando como base la información proporcionada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud del Gobierno de Chile. Tal como los anteriores, se estima la accesibilidad pedestre a equipamientos locales y a aquellos de importancia metropolitana, como clínicas y hospitales, a los que toda la población de la ciudad puede acceder.



**Figura 19**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

### ISAL - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS DE SALUD IQUIQUE - ALTO HOSPICIO

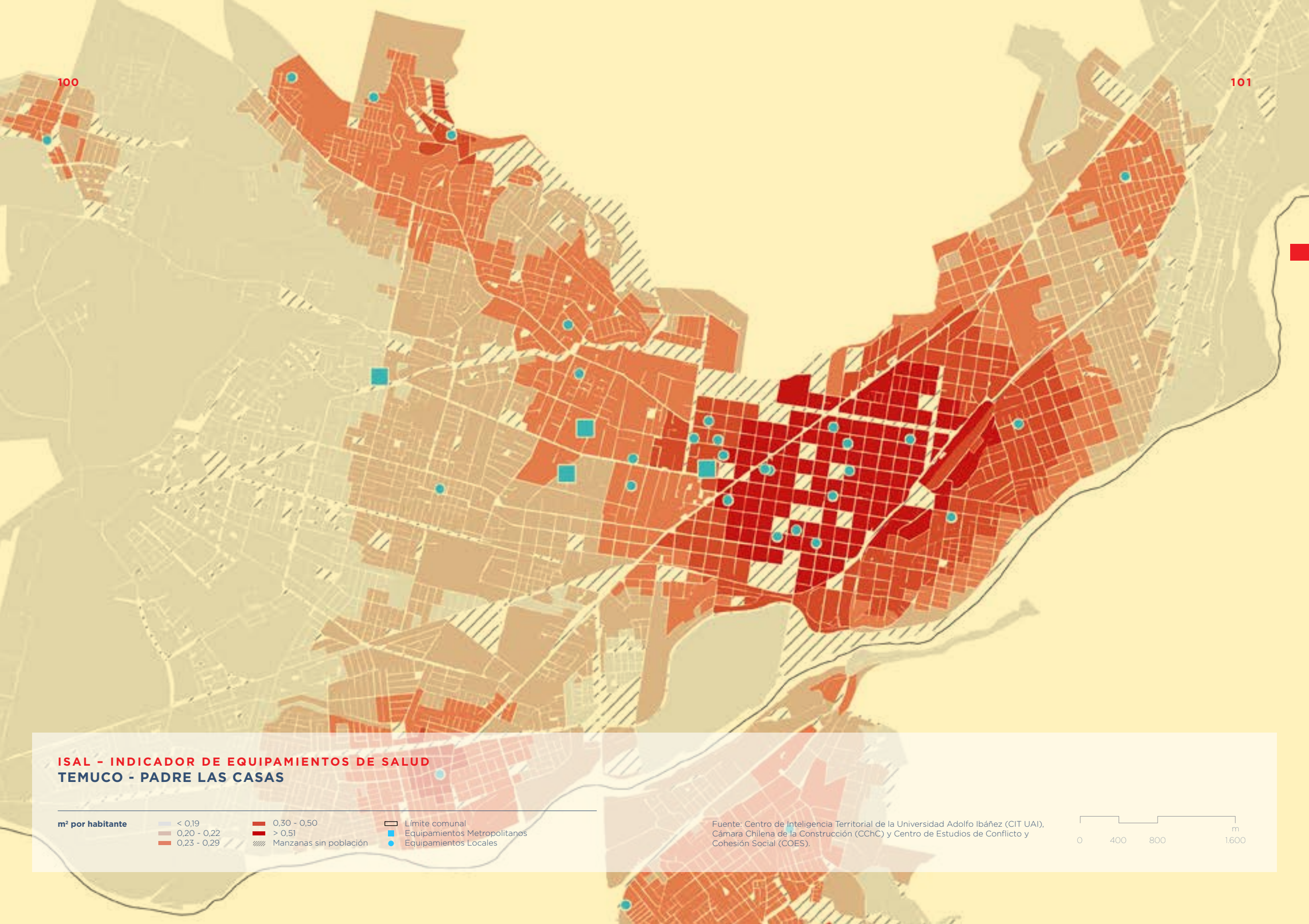
m<sup>2</sup> por habitante

- < 0,19
- 0,20 - 0,22
- 0,23 - 0,29
- 0,30 - 0,50
- > 0,51
- Manzanas sin población

- Límite comunal
- Equipamientos Metropolitanos
- Equipamientos Locales

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





**ISAL - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS DE SALUD  
TEMUCO - PADRE LAS CASAS**

**m<sup>2</sup> por habitante**

- < 0,19
- 0,20 - 0,22
- 0,23 - 0,29
- 0,30 - 0,50
- > 0,51
- Manzanas sin población

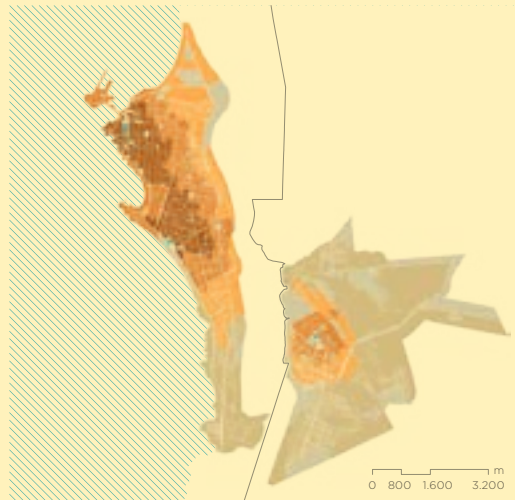
- Límite comunal
- Equipamientos Metropolitanos
- Equipamientos Locales

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

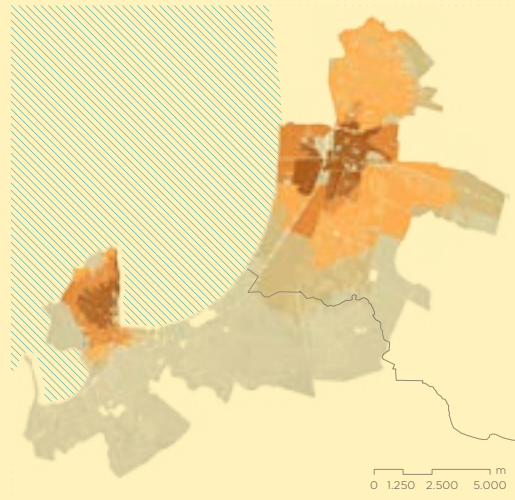


**ICUL - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS CULTURALES**

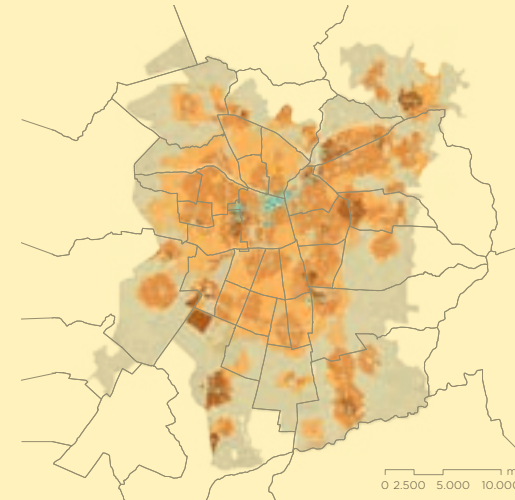
El Indicador de Equipamientos Culturales muestra la superficie por habitante de equipamientos culturales, catastrados por el Consejo Nacional de la Cultura, a los que potencialmente puede acceder una persona. Se estima con la accesibilidad pedestre que se tiene a equipamientos locales y a equipamientos de importancia metropolitana a los cuales puede acceder la población de toda la ciudad.



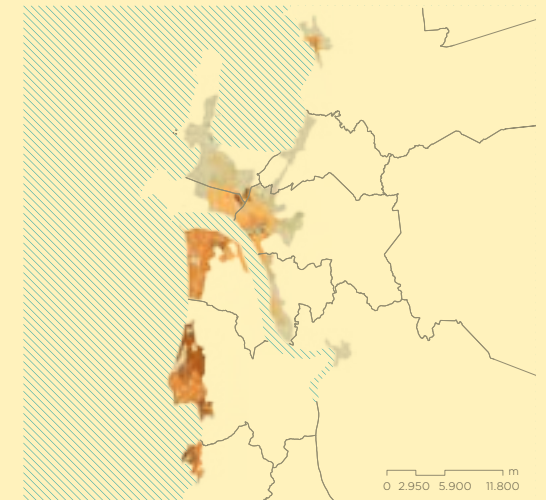
**IQUIQUE - ALTO HOSPICIO**



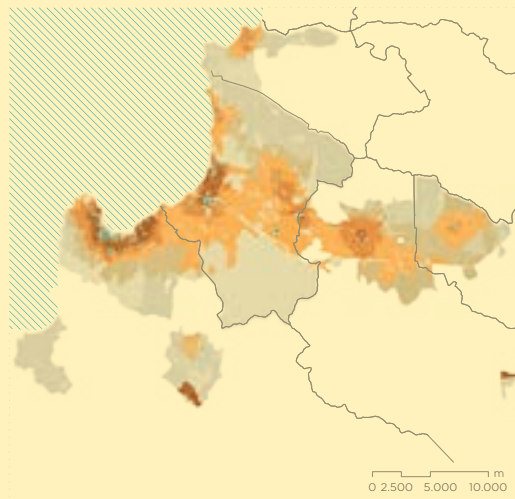
**LA SERENA - COQUIMBO**



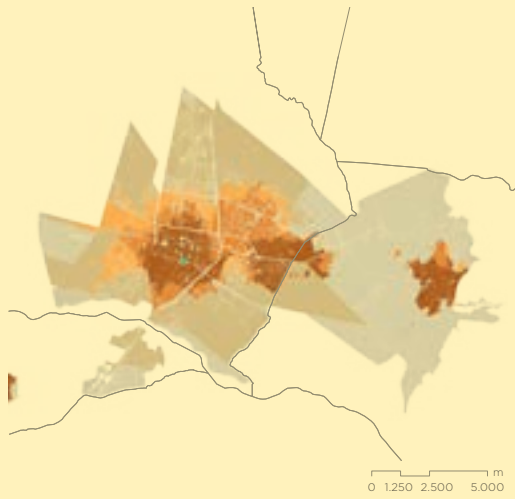
**GRAN SANTIAGO**



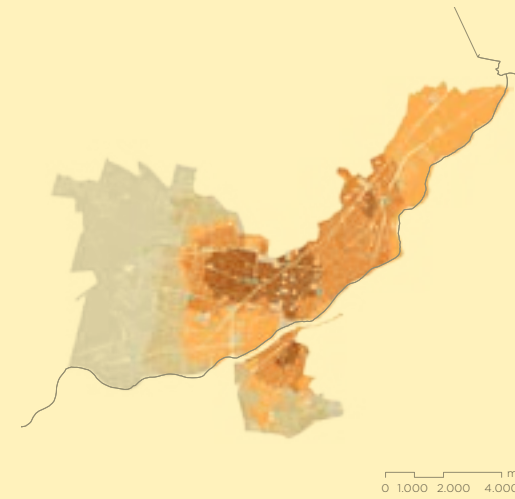
**GRAN CONCEPCIÓN**



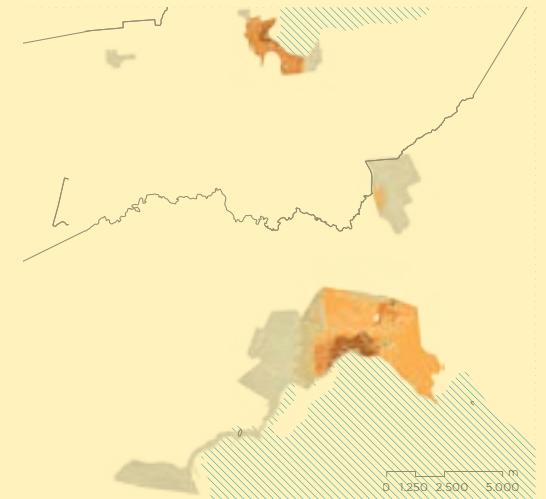
**GRAN VALPARAÍSO**



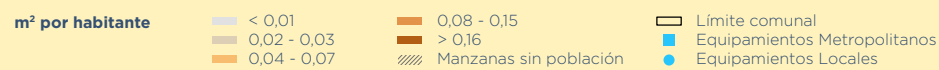
**RANCAGUA - MACHALÍ**



**TEMUCO - PADRE LAS CASAS**



**PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**



**Figura 20**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

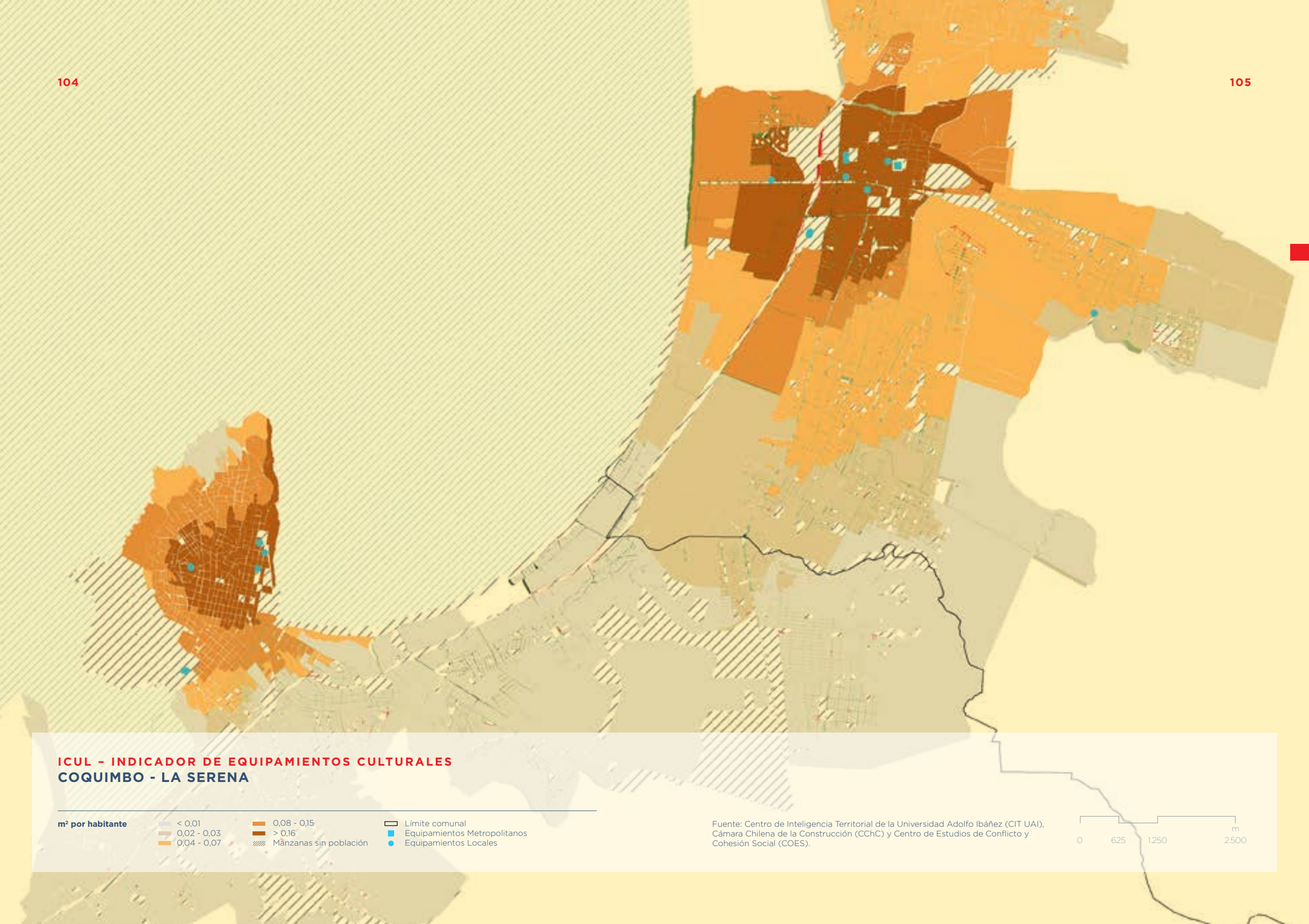
**ICUL - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS CULTURALES  
COQUIMBO - LA SERENA**

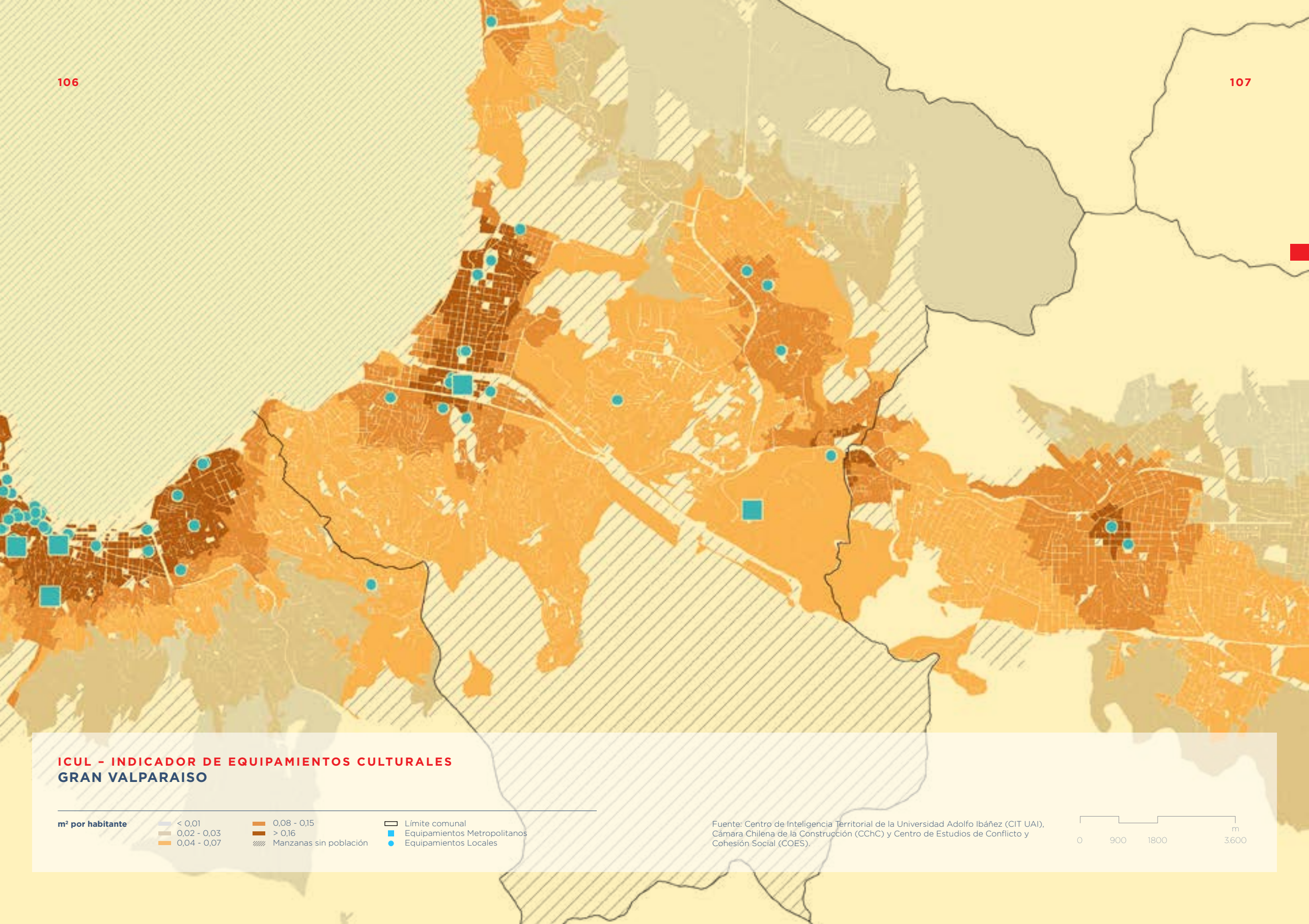
m<sup>2</sup> por habitante

- < 0,01
- 0,02 - 0,03
- 0,04 - 0,07
- 0,08 - 0,15
- > 0,16
- Manzanas sin población

- Límite comunal
- Equipamientos Metropolitanos
- Equipamientos Locales

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





**ICUL - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS CULTURALES  
GRAN VALPARAISO**

m<sup>2</sup> por habitante

- < 0,01
- 0,02 - 0,03
- 0,04 - 0,07
- 0,08 - 0,15
- > 0,16
- Manzanas sin población

- Límite comunal
- Equipamientos Metropolitanos
- Equipamientos Locales

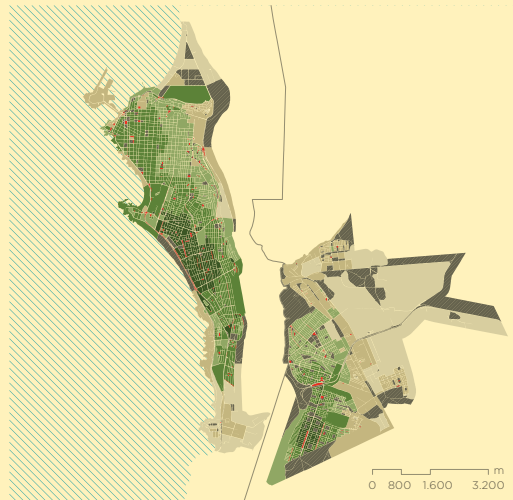
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).



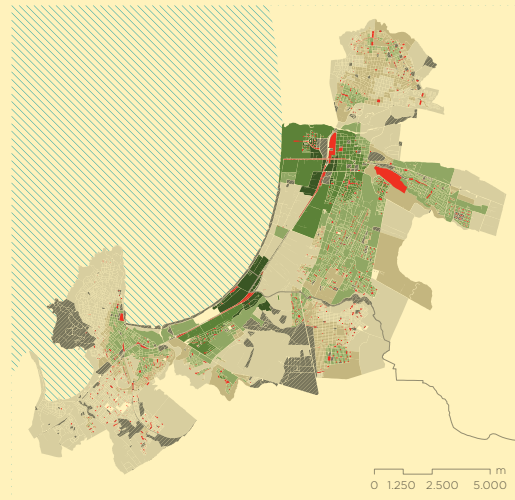


**IAV - INDICADOR DE ÁREAS VERDES**

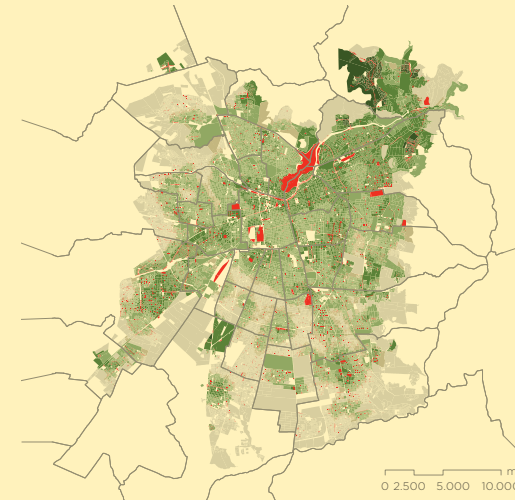
El indicador muestra la superficie por habitante de áreas verdes públicas a los que puede acceder un individuo que habita una manzana censal. El IAV se construye con la accesibilidad como factor fundamental, la cual se estima de dos formas: Por un lado, se simula la accesibilidad pedestre hacia las áreas verdes que sirven a la población en un tiempo acotado y, de manera complementaria, se mide la accesibilidad a las áreas verdes de carácter metropolitano.



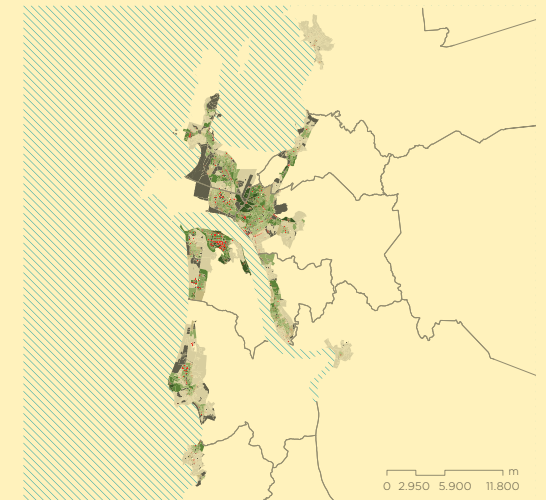
IQUIQUE - ALTO HOSPICIO



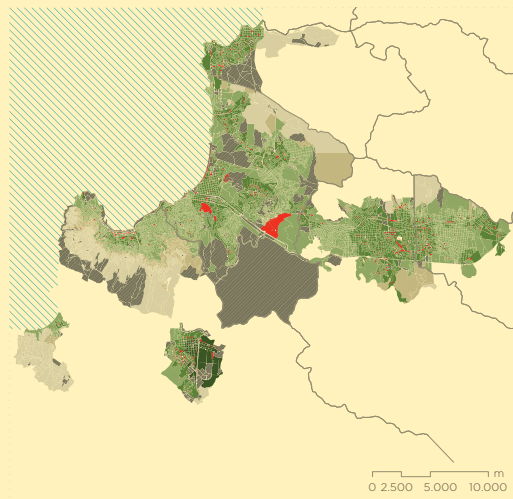
LA SERENA - COQUIMBO



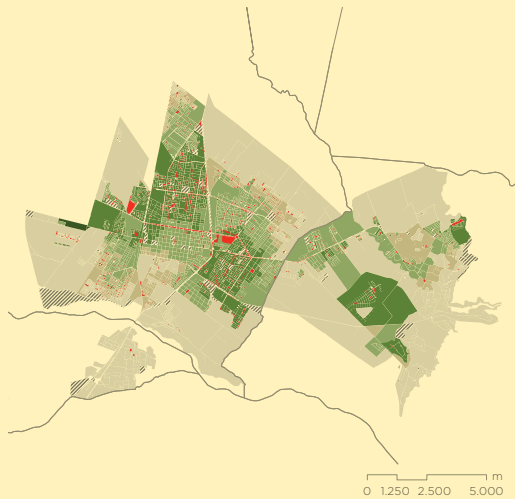
GRAN SANTIAGO



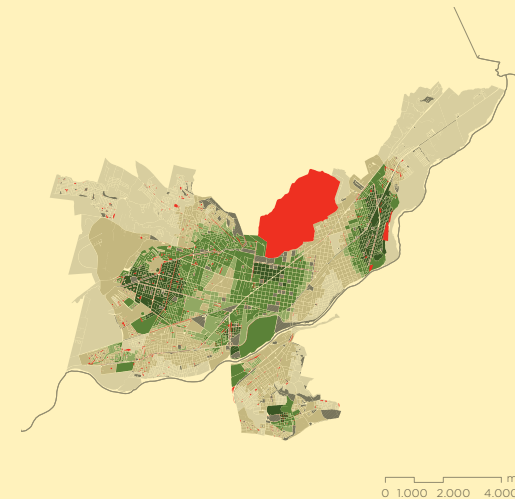
GRAN CONCEPCIÓN



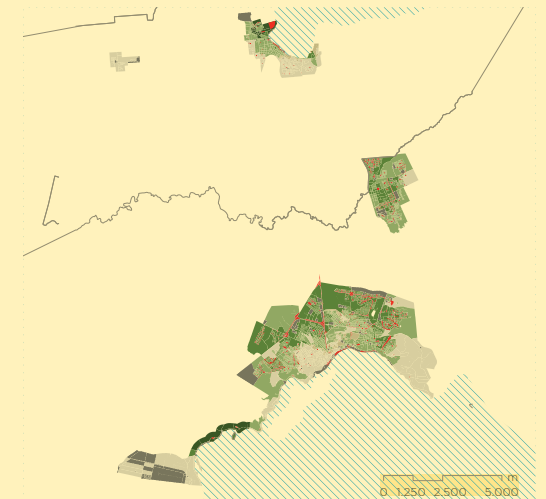
GRAN VALPARAÍSO



RANCAGUA - MACHALÍ



TEMUCO - PADRE LAS CASAS



PUERTO MONTT - PUERTO VARAS

**m² por habitante**

< 0,48	1,34-1,96	Límite Comunal
0,49-0,85	> 1,97	Áreas Verdes
0,86-1,33	Manzanas sin población	

**Figura 21**  
Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

### IAV - INDICADOR DE ÁREAS VERDES COQUIMBO - LA SERENA

m<sup>2</sup> por habitante

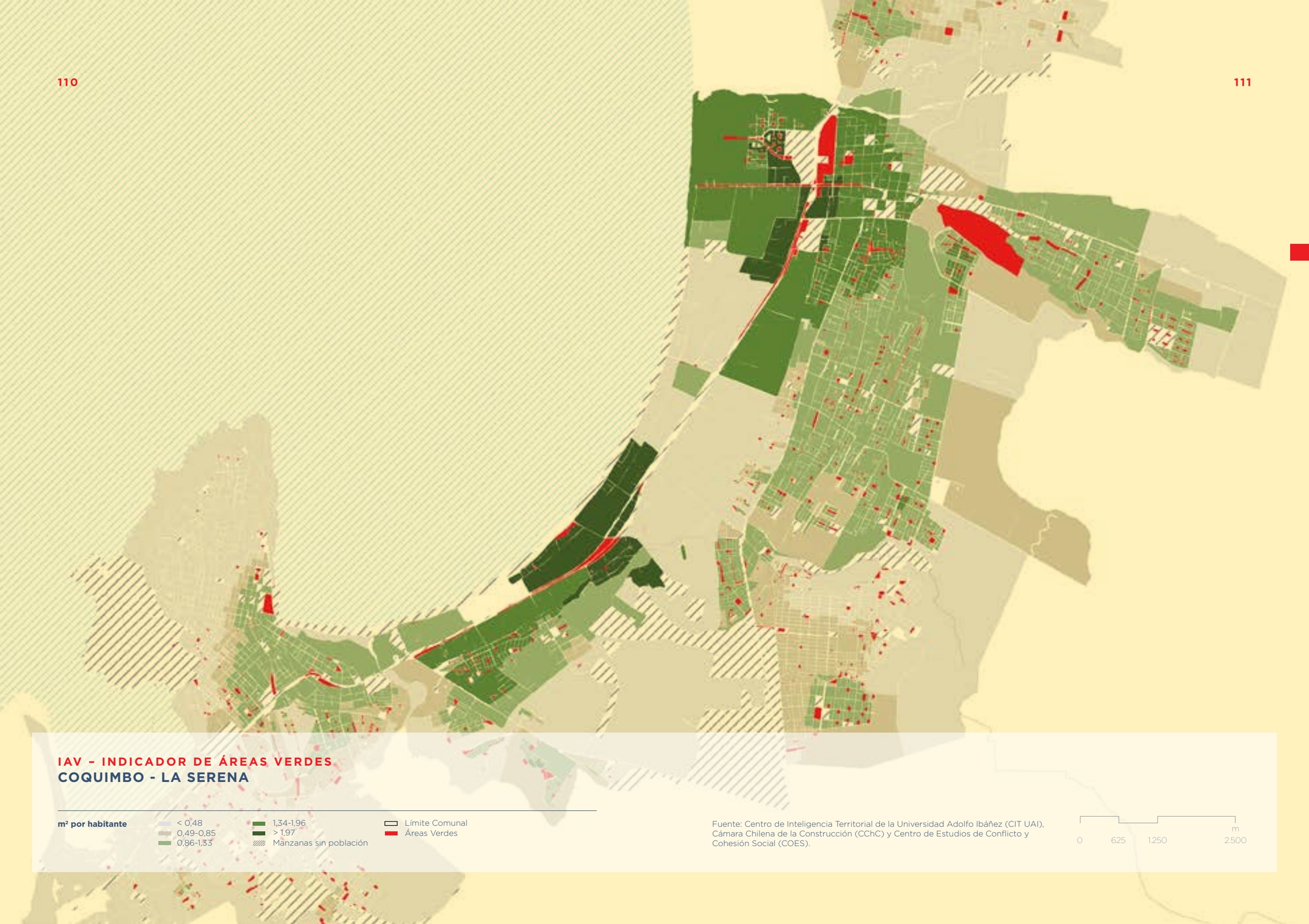
- < 0,48
- 0,49-0,85
- 0,86-1,33

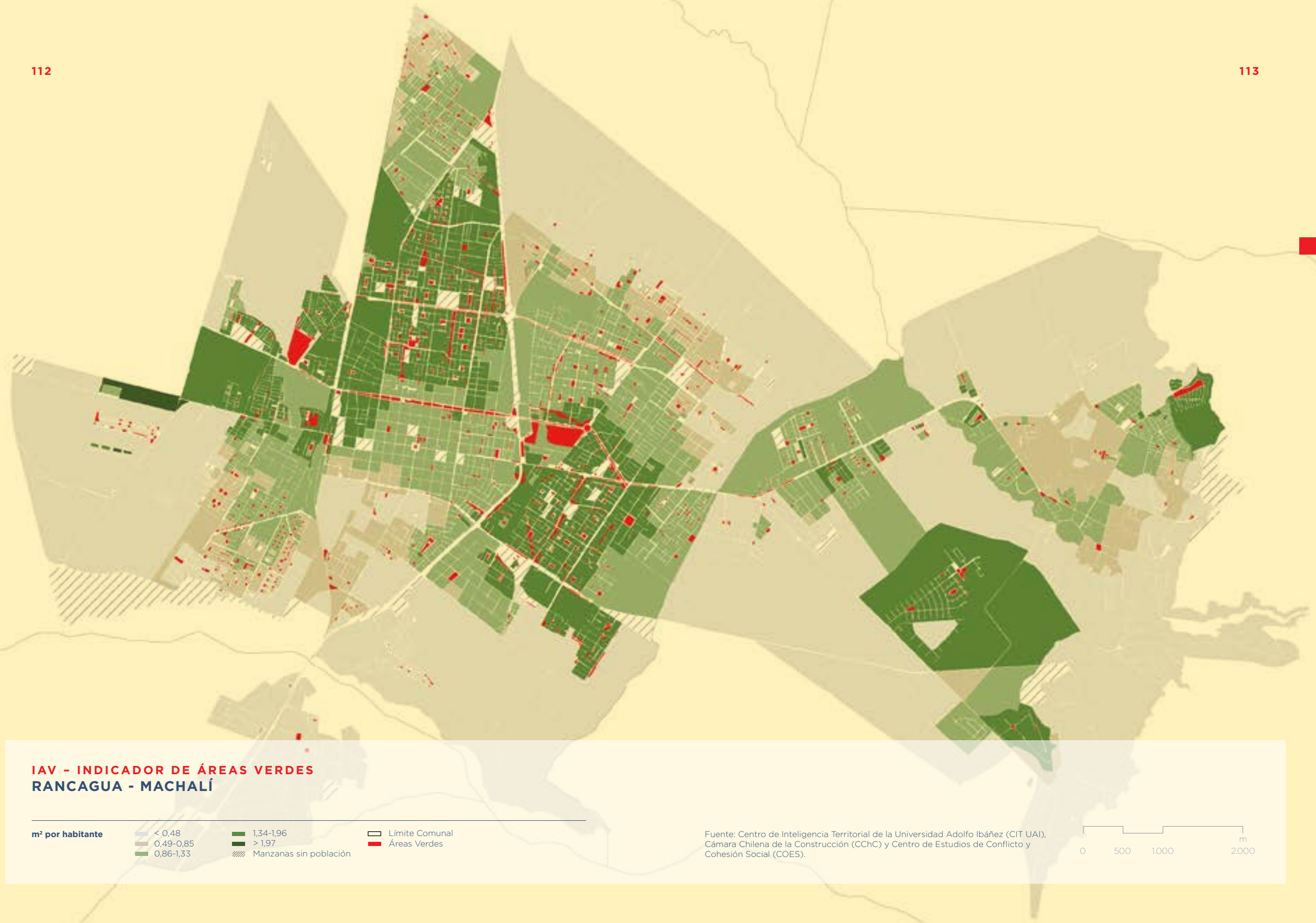
- 1,34-1,96
- > 1,97

Manzanas sin población

- Límite Comunal
- Áreas Verdes

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





**IAV - INDICADOR DE ÁREAS VERDES  
RANCAGUA - MACHALÍ**

m<sup>2</sup> por habitante

- < 0,48
- 0,49-0,85
- 0,86-1,33

- 1,34-1,96
- > 1,97
- Manzanas sin población

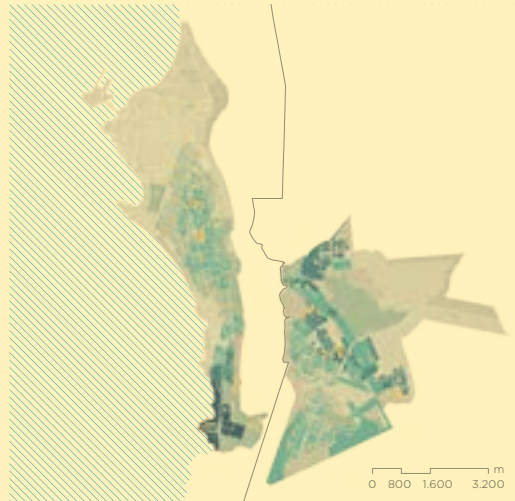
- Límite Comunal
- Áreas Verdes

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

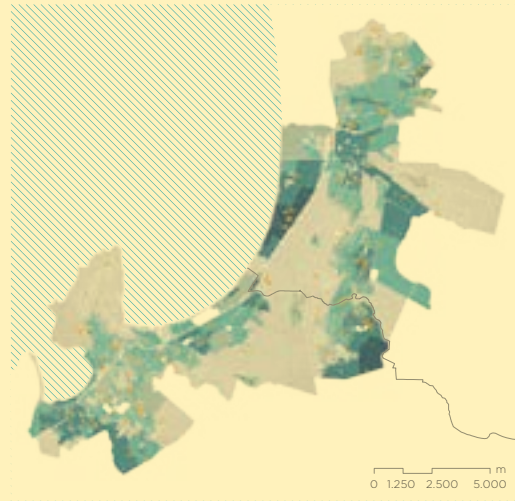


**IDEP - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS**

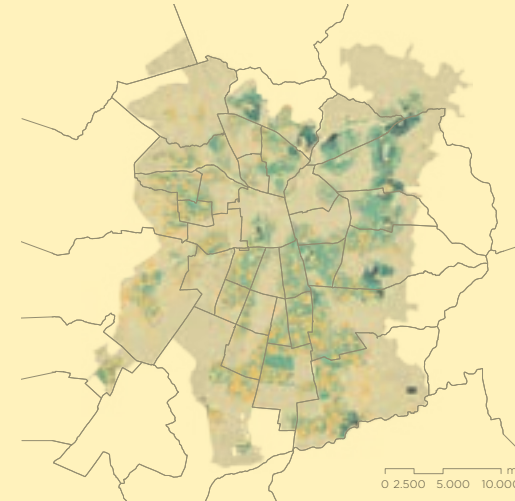
Este indicador muestra la superficie por habitante de equipamientos deportivos públicos al cual puede acceder potencialmente una persona que habita una manzana censal. Está construido con la accesibilidad como factor fundamental, la que estima el tiempo que se tarda caminando en acceder a las multicanchas y los grandes recintos deportivos a los que puede acceder toda la población de la ciudad.



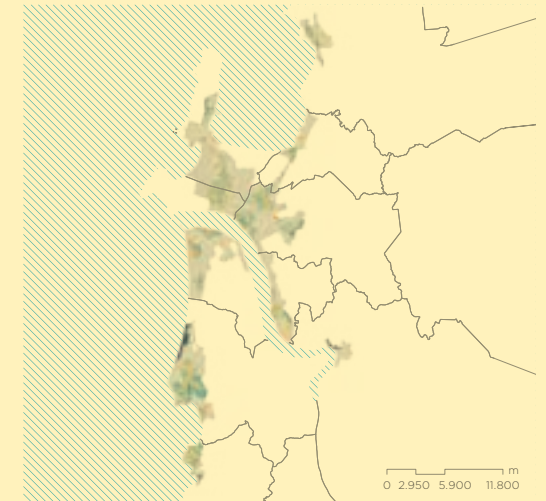
IQUIQUE - ALTO HOSPICIO



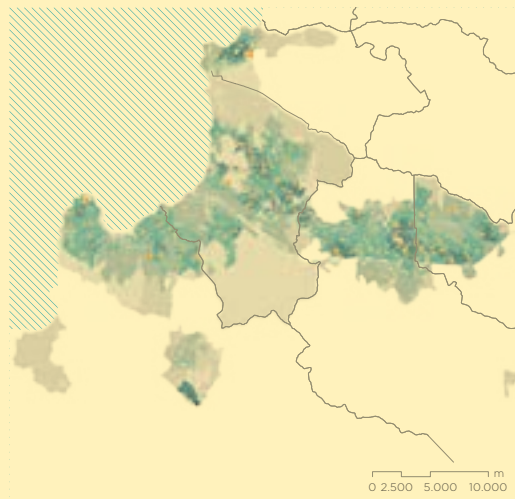
LA SERENA - COQUIMBO



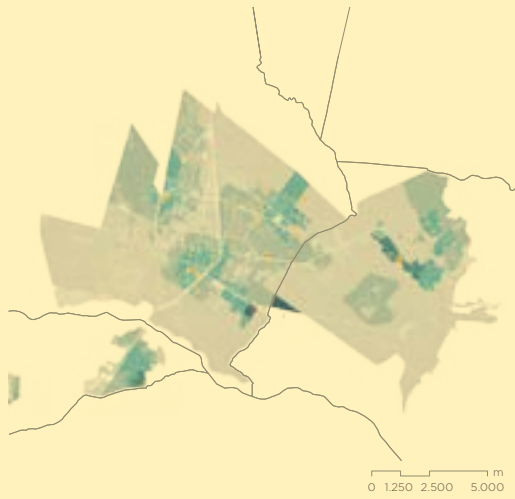
GRAN SANTIAGO



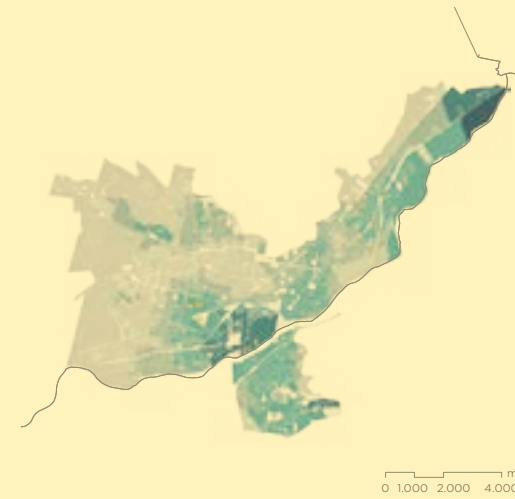
GRAN CONCEPCIÓN



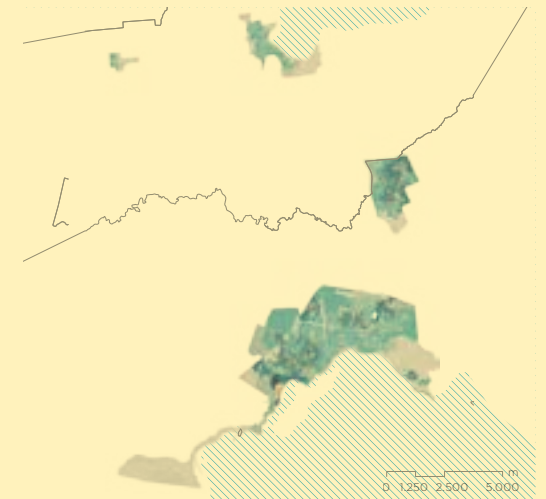
GRAN VALPARAÍSO



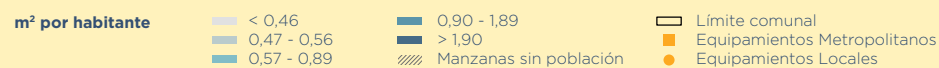
RANCAGUA - MACHALÍ



TEMUCO - PADRE LAS CASAS



PUERTO MONTT - PUERTO VARAS



**Figura 22**

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

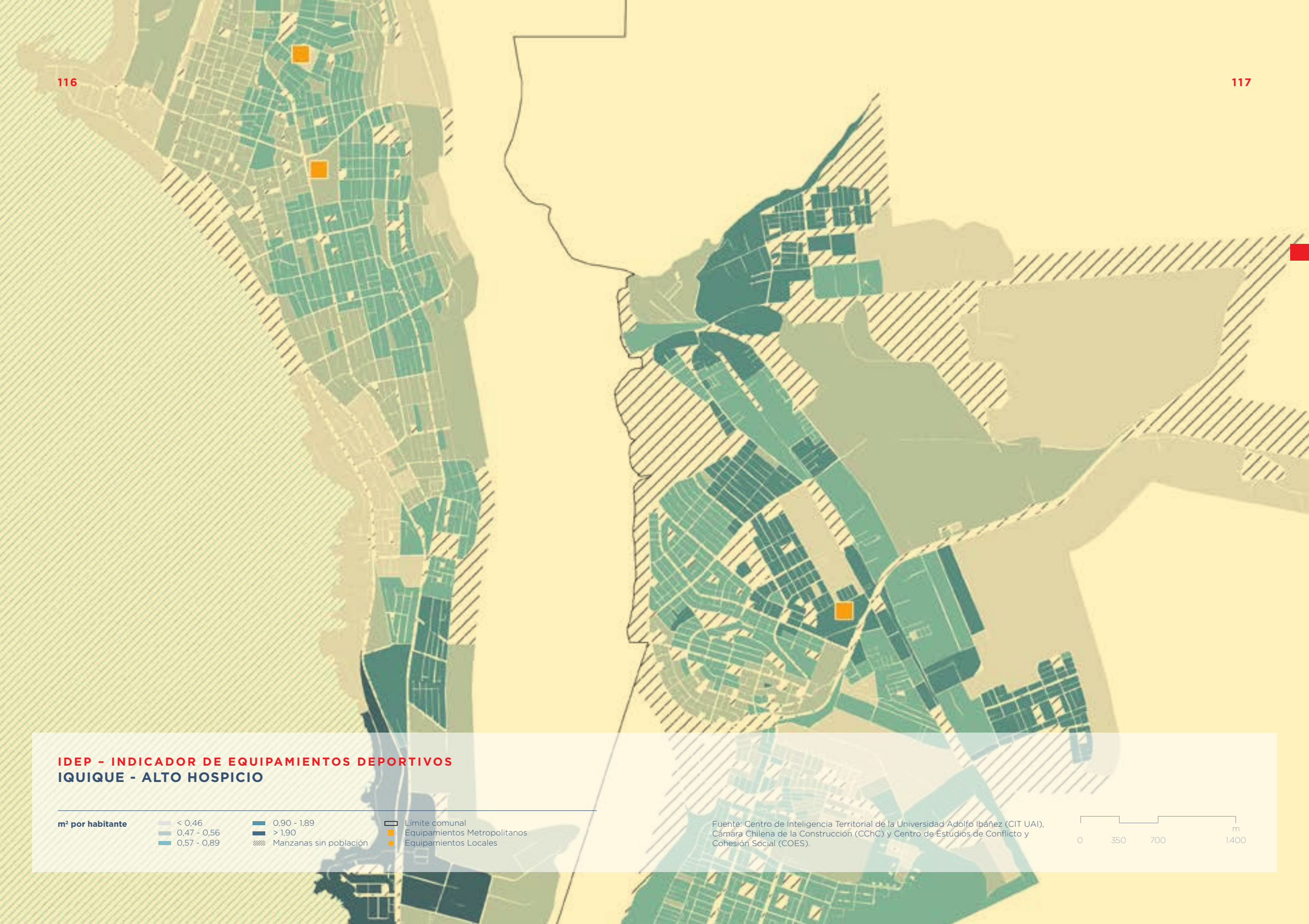
**IDEP - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS  
IQUIQUE - ALTO HOSPICIO**

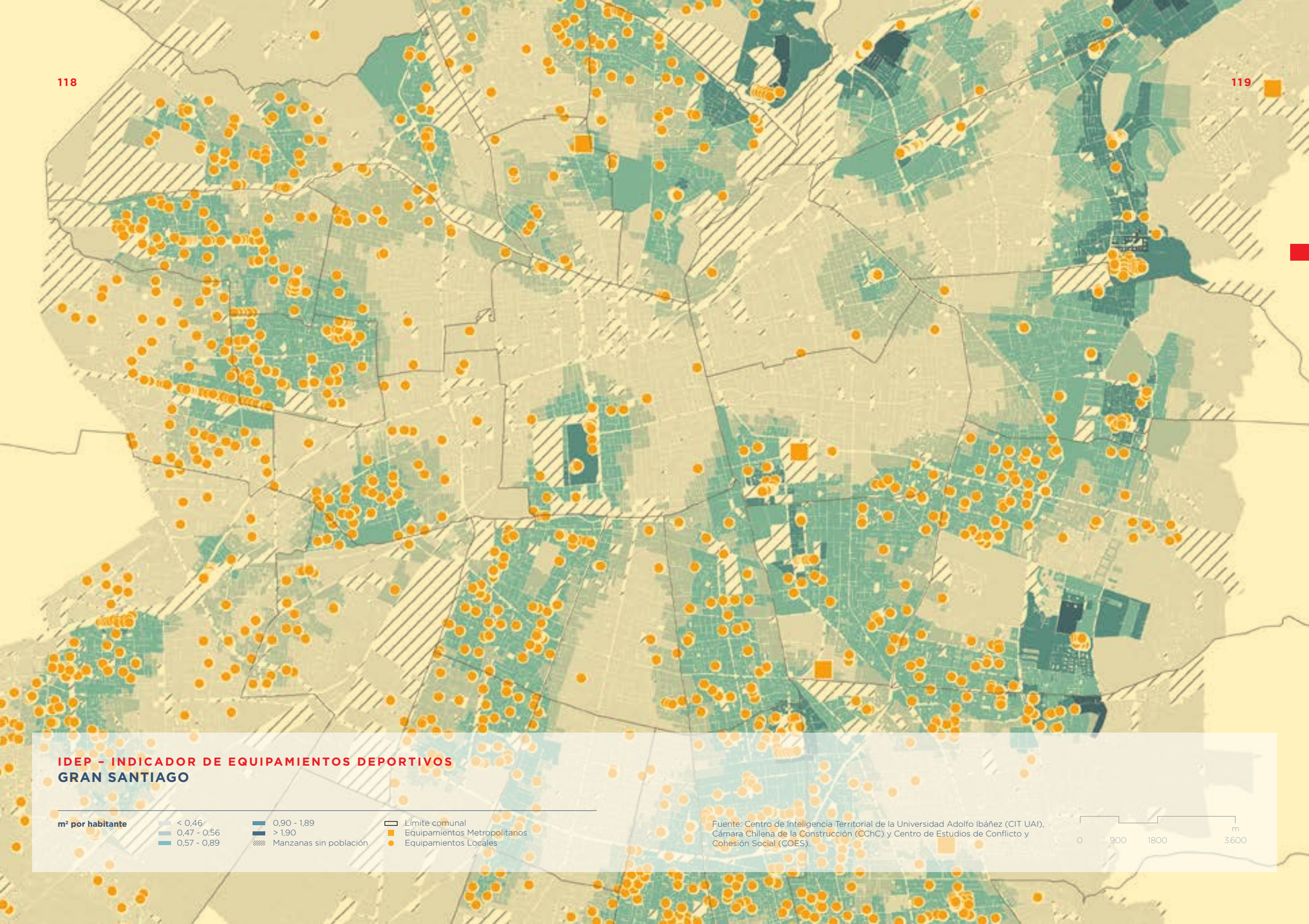
m<sup>2</sup> por habitante

- < 0,46
- 0,47 - 0,56
- 0,57 - 0,89
- 0,90 - 1,89
- > 1,90
- Manzanas sin población

- Límite comunal
- Equipamientos Metropolitanos
- Equipamientos Locales

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI), Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).





**IDEP - INDICADOR DE EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS  
GRAN SANTIAGO**

m<sup>2</sup> por habitante

< 0,46  
0,47 - 0,56  
0,57 - 0,89

0,90 - 1,89  
> 1,90

Manzanas sin población

Límite comunal

Equipamientos Metropolitanos  
Equipamientos Locales

Fuente: Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez (CIT UAI),  
Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y Centro de Estudios de Conflicto y  
Cohesión Social (COES).

0 900 1800 3.600 m

# DESCENTRALIZACIÓN INCREMENTAL

Ignacio Cienfuegos / Esteban Valenzuela

Durante los años 2014 - 2018, se gestiona un sistema de alta intergubernamentalidad para generar una mejor gestión de los asuntos de las macro ciudades con un responsable único: el Gobierno Regional (GORE), el que actualmente es encabezado por el Intendente y que, tras la aprobación e implementación de la Ley de Descentralización (2018), en adelante será liderado por el cargo de Gobernador Regional Electo.

Para llegar a este nuevo sistema no fue necesario crear una ley especial, sino que se mejoró un proyecto de fortalecimiento de los gobiernos regionales iniciado en el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2010 - 2014), al cual se le introdujeron indicaciones que constituyeron un avance significativo para definir un modelo viable para la elección de gobernadores regionales. Este modelo les asigna a los gobernadores regionales cuatro potestades e instrumentos: 1. Elección democrática del gobernador regional; 2. Sistema de traspaso de competencias; 3. Nuevas divisiones en los GOREs; y 4. Entrega de gobernanza metropolitana a los GOREs.

La Ley de Descentralización integra las recomendaciones de tres comisiones presidenciales: la Comisión Presidencial para la Descentralización (CPD, 2014), la Comisión Pro Movilidad Urbana (CPMU, 2014) y el Consejo Nacional Desarrollo Urbano (CNDU, 2016). Cada una de ellas propuso alternativas distintas: el CNDU propuso un gobierno propio, la CPMU acentuaba la coordinación intersectorial y la CPD propuso la responsabilidad en el GORE pero con un Comité Consultivo de Alcaldes, que tomará las decisiones en los planes claves (Valenzuela y Toledo, 2017).

Finalmente, la propuesta fue la creación de un Departamento de Administración Metropolitana (DAM) a cargo del GORE, el Comité Consultivo de Alcaldes y una alta intergubernamentalidad, ya que todo el sistema implica generar acuerdos con las agencias estatales -Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT)- que se agrupan para servir de interlocutores con el GORE en la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT).

A continuación, en la tabla 01, se muestra un resumen de las propuestas de las tres comisiones, contrastado con el marco legal aprobado.

## COMISIONES PRESIDENCIALES Y LA GOBERNANZA METROPOLITANA

	Comisión Presidencial para Descentralización (CPD). 2014	Comisión Presidencial para Movilidad Urbana (CPMU). 2015	Consejo Nacional Desarrollo Urbano (CNDU). 2015	Marco legal aprobado. 2017
<b>Tipo de gobernanza metropolitana</b>	Empoderamiento del ejecutivo regional electo mediante Concejo de Alcaldes y Consejo Regional.	Comité interministerial de pro movilidad urbana para gobernar el Área Metropolitana. Existencia de una autoridad de ciudad única, con capacidad de gestionar y gobernar la ciudad.	Autoridad electa democráticamente de escala metropolitana, junto a cuerpo colegiado de alcaldes, consejo regional y uno consultivo de la sociedad civil.	Gobernador regional electo preside Comité Consultivo de Alcaldes y coordina con Departamento de Área Metropolitana (DAM).
<b>Recursos</b>	Ley de rentas regionales, fondo de convergencia para equidad territorial y empoderamiento de GOREs en la promoción del desarrollo económico y manejo de recursos naturales. Fondo de Solidaridad Municipal.	Impuestos territoriales aplicables a los predios vacantes (sobretasa de sitios eriazos).	Compensaciones o devoluciones a las comunas que contienen familias vulnerables. Transformación del Fondo Común Municipal en un Fondo de Solidaridad Municipal.	No hay aún ley de rentas regionales, pero se crea Fondo de Inversión Metropolitana en presupuesto de la República.
<b>Competencias del GORE</b>	Competencias constitucionales exclusivas: 1. Ordenamiento y planificación territorial. 2. Regulación del transporte urbano y rural intrarregional. 3. Aprobación de planes de descontaminación ambiental. 4. Capacidad para establecer, modificar o suprimir, mediante acuerdos regionales de servicios públicos regionales, la planta y remuneraciones de sus funcionarios. 5. Elección de la autoridad que desempeñará la función de presidente del Consejo Regional.	No figura.	1. Planificación urbana metropolitana ampliada. 2. Planificación y regulación del sistema de transporte público. 3. Planificación y gestión de obras de infraestructura pública. 4. Regulación y gestión del tránsito urbano metropolitano. 5. Planificación y gestión de parques urbanos. 6. Planificación y gestión de la vivienda y suelo. 7. Regulación y gestión de disposición de residuos. 8. Gestión ambiental y manejo de riesgos. 9. Seguridad ciudadana.	1. Planificación en acuerdo con los ministerios. 2. Disposición de residuos convenida con municipios. 3. Aprobación de planes de transporte. 4. Capacidad para pedir nuevas competencias a contar del 2022 y recibirlas por oficio presidencial.
<b>Definición de Áreas Metropolitanas</b>	Ciudad mononuclear o extensión territorial, formada por dos o más centros de población, unidos por espacios construidos y que compartan la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos. Debe tener una población superior a 250.000 personas.	Ciudades o conurbaciones que adquieren una envergadura metropolitana.	No figura.	Continuo urbano que será precisado por reglamento vía decreto presidencial.

Tabla 01

Fuente: Cienfuegos & Valenzuela, 2017

De esta manera, con gobernanza metropolitana se fortalece el proceso incremental del empoderamiento regional y la descentralización en Chile, un proceso que se inició en 1974 con la creación de las regiones y que luego se fortaleció con la creación gradual de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Tanto la creación de las SEREMIs como del FNDR tenían como objetivo contribuir a la desconcentración de poderes y acceso a financiamiento. En esta línea, el FNDR se constituyó como un sistema de financiamiento dirigido a municipios y servicios públicos para mejorar infraestructura social básica.

En 1993 se creó la figura del GORE con potestades propias y personalidad jurídica y el Consejo Regional (CORE), electo por concejales municipales y en forma directa desde el año 2012. Desde 2015, los CORES han ido sumando al FNDR otros fondos a su cargo, como los Fondos de Innovación para la Competitividad (FIC) y otros vinculados a la cultura, seguridad ciudadana y participación social.

Con el paso de los años, los GOREs han ido perfeccionando su rol en priorizar las inversiones en las regiones como, por ejemplo, a través de la figura de la Inversión Regional de Asignación Regional (ISAR). Asimismo, han mejorado su capacidad negociadora para influir en Convenios de Programación plurianual con los ministerios y avanzado en acuerdos y pactos con los municipios.

El proceso de descentralización incremental que ha vivido Chile en las últimas décadas es ilustrativo de un modelo de gobernanza flexible, donde cada GORE puede pedir nuevas competencias según su realidad e ir recibéndolas en forma gradual según su evaluación o por oficio.

Este proceso tiene como fundamentos:

- La valoración de la tradición unitaria con desconcentración regional que asegura la presencia estatal de sus principales agencias en todos los territorios, combinado con un proceso hacia niveles de mayor autonomía e iniciativa regional, en articulación con planes pactados con dichas agencias nacionales.
- La profundización de instrumentos que obligan al diálogo y la articulación de agencias centrales con regiones y municipios.
- El sentido de eficacia y eficiencia para cofinanciar y concurrir a proyectos mayores, incluyendo tanto la escala metropolitana como el desarrollo rural.
- La evolución hacia la preponderancia regional de gestión de competencias complejas, como el desarrollo económico competitivo, desarrollo social, infraestructura y transporte, y planificación territorial integral, a través de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).

El proceso de **descentralización** incremental que ha vivido Chile en las últimas décadas es ilustrativo de un modelo de **gobernanza flexible**, donde cada gobierno regional puede pedir nuevas competencias según su realidad e ir recibéndolas en forma gradual según su evaluación o por oficio



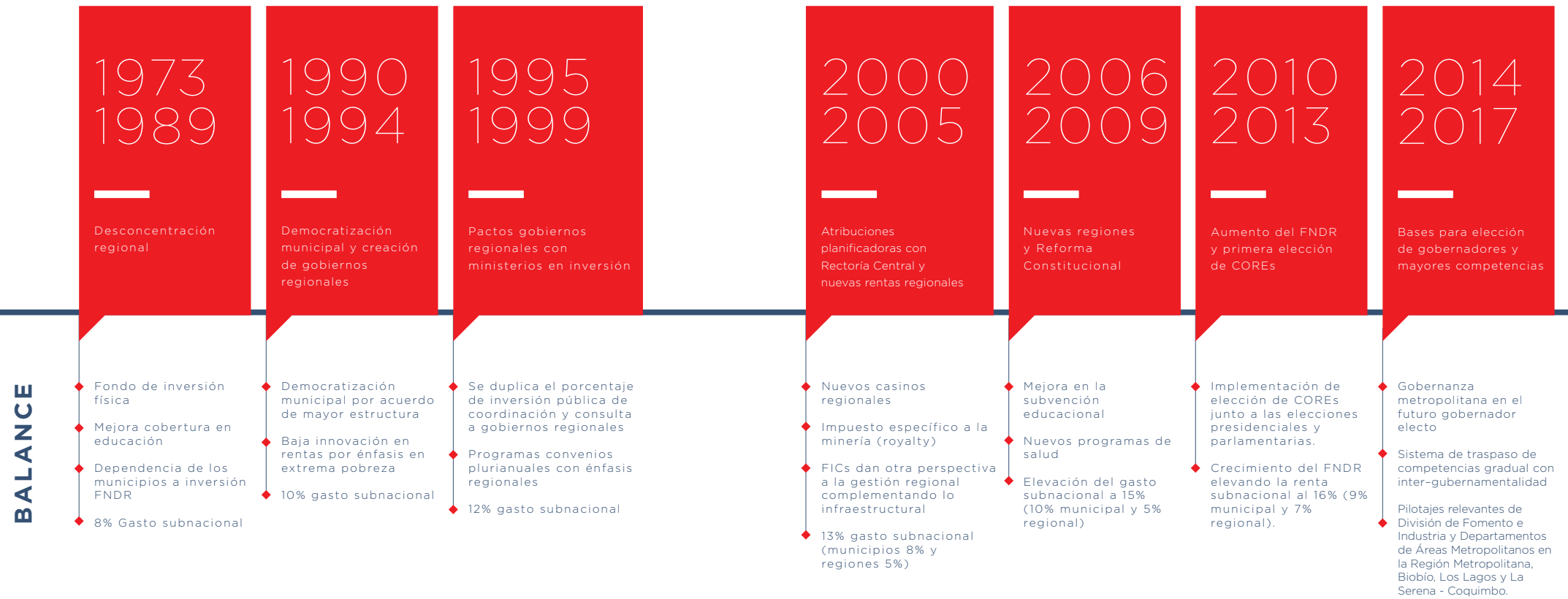
## EVOLUCIÓN DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE ENTRE 1980-2017, POR PERÍODO PRESIDENCIAL

Período	Hitos	Procesos	Balance
<b>1973 - 1989</b> Desconcentración regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de creación de regiones (1974).</li> <li>Se crea el FNDR y el Banco Integrado de Proyectos.</li> <li>Municipalización de la educación básica y salud primaria.</li> <li>Creación de Fondo Común Municipal (FCM).</li> <li>Aprobación ley de rentas municipales.</li> <li>Designación de alcaldes e intendentes.</li> <li>Desconcentración vía creación de SEREMIs y direcciones regionales de principales servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Municipios y sectores postulan proyectos de infraestructura al FNDR para el desarrollo; agua potable, saneamiento (alcantarillado), electrificación, ampliación de escuelas y caminos secundarios.</li> <li>Educación se financia según matrícula.</li> <li>Simplificación de rentas en contribuciones, patentes y permisos de circulación.</li> <li>Externalización de servicios de aseo y mantención de áreas verdes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se avanzó en un fondo de inversión física, impulsando proyectos ligados a prioridades nacionales.</li> <li>Mejora cobertura en educación.</li> <li>Dependencia de los municipios a inversión FNDR.</li> <li>Representa el 8% del gasto subnacional.</li> </ul>
<b>1990 - 1994</b> Democratización municipal y creación de GOREs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma constitucional.</li> <li>Creación de GOREs y COREs.</li> <li>Elecciones y democratización municipal.</li> <li>Dictación de Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR).</li> <li>Democratización de elecciones municipales (vía Concejo) incluyendo 25 comunas que con anterioridad eran designadas por Presidencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crean estructuras básicas de patrimonio, planes integrales, posibilidad reglamentaria de los GOREs y secretaria ejecutiva de COREs.</li> <li>Elección de alcaldes depende de disciplina intra-coaliciones.</li> <li>Consejos regionales son electos por asambleas de concejales por cada provincia.</li> <li>Mejora subvención educacional por pactos con profesores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarda dos años la democratización municipal por acuerdo de mayor estructura.</li> <li>Baja innovación en rentas por énfasis en extrema pobreza.</li> <li>Representa el 10% del gasto subnacional.</li> </ul>
<b>1995 - 1999</b> Pactos de inversión entre GOREs y ministerios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crean los Convenios de Programación entre GOREs, ministerios y la ISAR: Además de Convenios Regionales de Inversión Regional.</li> <li>Se crea la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL).</li> <li>Se crean plantas de funcionarios propios de los GOREs (Ley N° 19.379).</li> <li>Se permiten convenios entre regiones y universidades regionales.</li> <li>MINVU promueve planes intercomunales como primer esbozo de planificación metropolitana.</li> <li>Se fija meta de lograr un 42% de inversión pública con niveles de decisión regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se obliga a los sectores que el CORE apruebe la ISAR y que los COREs pacten con los municipios la IRAL.</li> <li>Se inician convenios de apoyo mutuo con universidades públicas regionales.</li> <li>Se gesta planificación intercomunal con poder de los tres actores: municipios, CORE y MINVU, lo que permite cooperación para mirar conectividad entre comunas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se aumenta el gasto subnacional autónomo, pero se duplica el porcentaje de inversión pública que tiene niveles de coordinación y consulta en los GOREs.</li> <li>Permite programas de mayor envergadura por convenios plurianuales con énfasis regionales: Región del Maule en educación, Región de O'Higgins en salud y regiones de Aysén y Tarapacá en conectividad, entre otros.</li> <li>Representa el 12% del gasto subnacional.</li> </ul>
<b>2000 - 2005</b> Mayores atribuciones planificadoras con rectoría central y nuevas rentas regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de rentas municipales aumentó exención al pago de contribuciones, pero inició aporte central al FCM.</li> <li>Se promulga ley de nuevas competencias (Ley N° 19.778) que fortalece rol planificador regional en lo urbano, metropolitano y desarrollo (artículo 1-39).</li> <li>Un 25% de lo recaudado del impuesto específico a la minería o royalty minero (4%) es destinado a los FIC.</li> <li>Plan agresivo de infraestructura concesionada y creación del primer sistema de transporte integrado (Transantiago).</li> <li>Eliminación en la Constitución de la referencia a trece regiones, lo que abrió posibilidad de la creación de nuevas regiones y, teóricamente, de fusiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por énfasis infraestructural del sexenio presidencial crecen las programaciones multianuales en los sectores de educación, salud, vivienda y obras públicas para sus apuestas de desarrollo.</li> <li>Gracias al royalty minero se crean los FIC, con asignación del CORE, los que generaron instrumentos para planes de innovación y estrategias.</li> <li>Las regiones vieron mejorada su conectividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por iniciativa parlamentaria se lograron las leyes de nuevos casinos regionales y el royalty minero, que permitió aumentar las rentas regionales pese a los menores ingresos municipales debido a la elevación de exención predial, que limitó la recaudación de costos de la basura (de un 40% de viviendas que pagaban, bajó a un 20%).</li> <li>Los FICs dieron otra perspectiva a la gestión regional, complementando lo infraestructural.</li> <li>Representa el 13% del gasto subnacional (municipios 8% y regiones 5%).</li> </ul>
<b>2006 - 2009</b> Nuevas regiones y reforma constitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crean las regiones de Arica y Parinacota (capital Arica) y la Región de Los Ríos (capital Valdivia).</li> <li>Se aprueba la reforma constitucional para elegir gobiernos regionales.</li> <li>Se realiza acuerdo entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) y centralidad del GORE en la planificación regional.</li> <li>Se aprueba ley espejo de subsidio al transporte y proyectos en regiones.</li> <li>Se pone en marcha Plan de Estadios para regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciada la tramitación en el gobierno de Ricardo Lagos, se implementa la Región de los Ríos y se crea la de Arica y Parinacota.</li> <li>Aunque no se cumplió la elección directa de consejeros regionales, se logró aprobar la Reforma Constitucional.</li> <li>Crece los fondos destinados a cultura, deportes y seguridad ciudadana gestionados por los COREs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las leyes de mejora en la subvención educacional y nuevos programas de salud permiten aumentar la renta de los municipios, así como la ley compensatoria del Transantiago permite aumentar inversión en regiones, elevando el gasto subnacional a 15% (10% municipal y 5% regional).</li> </ul>
<b>2010 - 2013</b> Aumento del FNDR y primera elección de COREs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.</li> <li>Se duplican los fondos destinados al FNDR</li> <li>se separa la transferencia de ingresos propios regionales al FNDR.</li> <li>Implementación de la primera elección democrática de los COREs (Ley N° 20.678).</li> <li>Envío de ley de fortalecimiento de los GOREs.</li> <li>MINVU inicia programa de creación de mega-parques en regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luego del terremoto de 2010, la reconstrucción implicó un fortalecimiento de las capacidades operativas de los SERVIUS y los GOREs con inyección de equipos y recursos adicionales para vivienda e infraestructura.</li> <li>La Contraloría interpretó que el Intendente ya no presidía el Consejo Regional, comenzando los concejales a elegir su presidente.</li> <li>Se aprueba la ley de creación de los Concejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) en los municipios de manera obligatoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las leyes de mejora en la subvención educacional y nuevos programas de salud permiten aumentar la renta de los municipios, así como la ley compensatoria del Transantiago permite aumentar inversión en regiones, elevando el gasto subnacional a 15% (10% municipal y 5% regional)</li> </ul>
<b>2010 - 2013</b> Aumento del FNDR y primera elección de COREs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación de ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.</li> <li>Se duplican los fondos destinados al FNDR</li> <li>se separa la transferencia de ingresos propios regionales al FNDR.</li> <li>Implementación de la primera elección democrática de los COREs (Ley N° 20.678).</li> <li>Envío de ley de fortalecimiento de los GOREs.</li> <li>MINVU inicia programa de creación de mega-parques en regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luego del terremoto de 2010, la reconstrucción implicó un fortalecimiento de equipos y recursos adicionales para vivienda e infraestructura.</li> <li>La Contraloría interpretó que el Intendente ya no presidía el Consejo Regional, comenzando los concejales a elegir su presidente.</li> <li>Se aprueba la ley de creación de los Concejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC) en los municipios de manera obligatoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se implementa la elección de COREs junto a las elecciones presidenciales y parlamentarias.</li> <li>Para agilizar la reconstrucción y producto del boom del precio de los minerales, se vive un crecimiento significativo del FNDR, elevando la renta subnacional al 16% (9% municipal y 7% regional).</li> </ul>
<b>2014 - 2017</b> Bases para elección de gobernadores y mayores competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de Comisión de Estado para la Descentralización con informe de consenso.</li> <li>Aprobación de ley de fortalecimiento con traspaso de competencias, nuevas divisiones y gobernanza metropolitana.</li> <li>Reforma constitucional para elección de gobernadores regionales.</li> <li>Implementación de ley de descentralización para la creación de las divisiones de Fomento e Industria, Infraestructura y Transporte, y Desarrollo Social y Humano. También se realizó pilotaje de creación de DAM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Comisión para la Descentralización logró consenso en su Informe de 33 comisionados y 15 cabildos regionales.</li> <li>Gobernador electo asume gobernanza metropolitana en zonas urbanas con más de 250 mil habitantes.</li> <li>GOREs tendrán DAM.</li> <li>Se añade Consejo Consultivo de Alcaldes.</li> <li>Se crean las divisiones de fomento, social e infraestructura con transporte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se concentró la gobernanza metropolitana en el futuro gobernador electo.</li> <li>Se pone en marcha sistema de traspaso de competencias gradual con intergubernamentalidad.</li> <li>Se mantiene en 16% el gasto subnacional.</li> <li>Los pilotajes de descentralización más relevantes fueron los de la creación de la División de Fomento e Industria, en la región de Antofagasta, la creación de DAMs en las regiones Metropolitana, Biobío, Los Lagos y Coquimbo, junto con los pilotajes de la división de Infraestructura en las regiones de O'Higgins, Magallanes y Arica y Parinacota.</li> </ul>

Tabla 02

Fuente: Análisis de Esteban Valenzuela. Datos fiscales de estudios de Mario Rosales, CEPAL e informes SUBDERE. Sobre hitos legales se consideró parte de presentación de Osvaldo Henríquez en seminario "A 24 años de LOGGAR", Universidad Autónoma, Chile, 2017.

EVOLUCIÓN DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE ENTRE 1980-2017



**Tabla 03**  
 Fuente: Análisis de Esteban Valenzuela. Datos fiscales de estudios de Mario Rosales, CEPAL e informes SUBDERE. Sobre hitos legales se consideró parte de presentación de Osvaldo Henríquez en seminario "A 24 años de LOGGAR", Universidad Autónoma, Chile, 2017.

## PAISAJES METROPOLITANOS, CIENCIA FICCIÓN Y EL FUTURO DE LA METRÓPOLIS

### ALFREDO RAMÍREZ

En su novela de ciencia ficción *Nueva York 2140*, Kim Stanley Robinson imagina Nueva York parcialmente inundada producto de dos grandes crecidas de agua provocadas por el calentamiento global. La ciudad se convierte en una versión aumentada de Venecia y su geografía se transforma radicalmente, alterando, a su vez, las relaciones sociales, políticas, financieras y ecológicas entre sus habitantes, la metrópolis y el planeta. Este escenario, aunque extremo, es factible, y sirve de telón de fondo para que Robinson proponga un proyecto alternativo para el futuro de New York, tejiendo su conocimiento profundo en ciencia con su capacidad para visualizar este proyecto a través de la ficción escrita.

Para Robinson, la ciencia ficción es el departamento de planeación del género de la novela, y su capacidad de describir visiones futuras –basándose en directrices creíbles– es fundamental para generar alternativas a situaciones actuales. Este rol visionario que se adjudica la ciencia ficción es un modelo replicable para los arquitectos/diseñadores/planeadores como parte de los equipos metropolitanos que hoy en día trabajan para ofrecer alternativas a los problemas y retos del mundo actual.

En este sentido, los esfuerzos para conformar Unidades Metropolitanas en Chile brindan una oportunidad inmejorable, ya que requieren la coordinación de diferentes actores para establecer mecanismos efectivos de gobernanza y gestión que permitan establecer visiones a futuro. El papel que los arquitectos/diseñadores/planeadores juegan aquí es crucial, pues pueden ayudar a visualizar, espacializar y formalizar aquellas políticas, normas y regulaciones que podrían hacer la diferencia ante escenarios futuros. En otras palabras, pueden hacer de la ficción visionaria del diseño un proceso con rigor científico y en diálogo constante con la gobernanza y la gestión metropolitana.

Con este fin, propongo tres directrices que permitirían que el diseño opere en las Unidades Metropolitanas de manera imaginativa:

### 1. Integración de modelos paisajísticos y ecológicos

Es crucial entender la escala geográfica a la que pertenecen las Unidades Metropolitanas y enmarcar en ellas los sistemas paisajísticos que las conforman: ciclos de agua, ecologías locales, climas predominantes, tendencias y pronósticos geomorfológicos y climáticos. Para poder escribir su novela, Kim Stanley Robinson estudió sistemáticamente escenarios futuros factibles,

teniendo en cuenta el cambio climático y su posible impacto en Nueva York. De la misma manera, es viable y deseable desarrollar propuestas futuras que consideren la interconexión íntima de los sistemas paisajísticos y ecológicos a los que pertenece la metrópolis en el presente y su posible huella en el futuro.

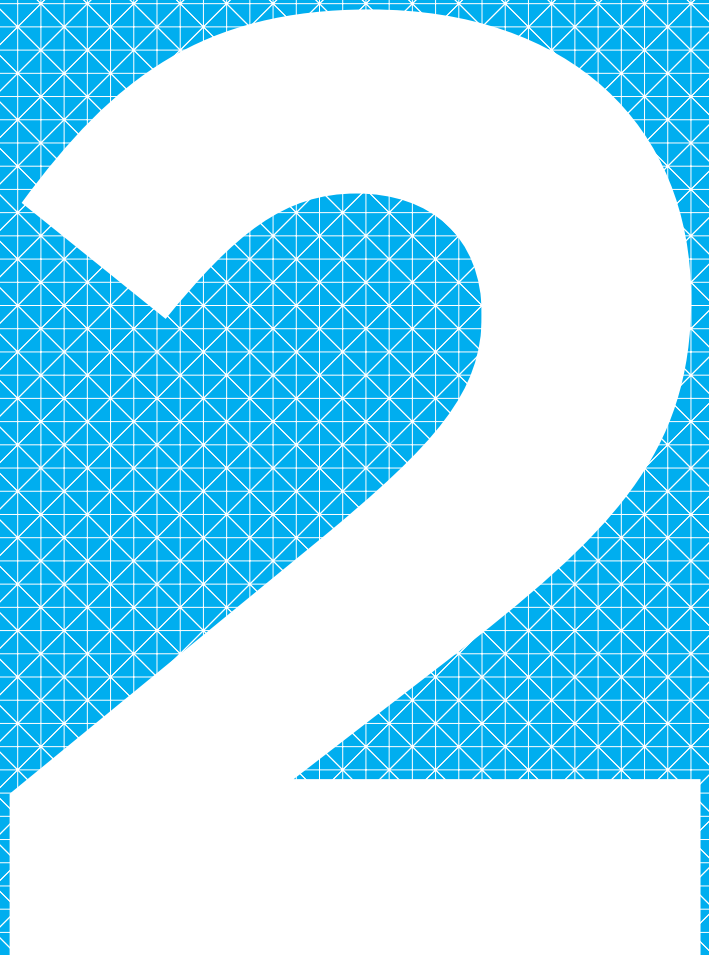
## **2. Favorecer el diseño de prototipos con impacto metropolitano**

Ya sean barrios, quebradas, ríos, paseos peatonales o corredores de transporte, las regiones metropolitanas se construyen a través de la consolidación de patrones espaciales conformados por la repetición coherente y variada de prototipos ambientales y urbanos. Nueva York 2140 se desarrolla en la torre MetLife. La vida en la torre –y la forma en la que se organizan sus habitantes– es el prototipo que el autor utiliza para generar una narrativa coherente, específica y accesible para todos. La torre funciona como un prototipo de organización comunitaria replicable a la escala de Nueva York. Siguiendo esta línea, planear y diseñar prototípicamente podría ayudar a construir una nueva narrativa metropolitana que responda de manera concreta a problemas puntuales de corto plazo, pero que tenga un impacto metropolitano y de largo plazo.

## **3. Consolidar plataformas participativas de involucramiento comunitario**

Recolectar ideas y visiones colectivas para dar voz y participación a las comunidades y actores locales es clave, ya sea en el campo de la ciencia ficción o de la visión metropolitana. Generar herramientas (digitales y análogas) teniendo en mente lo anterior, aseguraría que los proyectos metropolitanos puedan desarrollarse sin depender completamente de los tiempos políticos ni de un consenso colectivo.

De manera similar a la ciencia ficción, el diseño está equipado para entender las condiciones y problemáticas sociales, económicas y políticas, y para darles forma en el espacio futuro. El aporte del diseño en la creación de Unidades Metropolitanas ayuda a preguntarnos y visualizar qué tipo de metrópolis queremos, cómo nos la imaginamos y cómo podríamos implementar esas ideas nuevas, innovadoras y radicales –pero factibles– para enfrentar los desafíos de la metrópolis del siglo XXI.



**GOBERNANZA**

**METROPOLITANA**

# CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA METROPOLITANA

Francisca Rojas / Cristián Robertson

## ÁREAS METROPOLITANAS

En el siglo XXI las Áreas Metropolitanas se han transformado en territorios complejos y significativos que presentan importantes desafíos de gobernanza, coordinación inter-jurisdiccional y financiamiento. Si bien no existe una definición consensuada sobre el concepto “Área Metropolitana”, para efectos de esta sección, nos referiremos, a espacios urbanizados que se extienden sobre el territorio de más de una jurisdicción sub-nacional<sup>1</sup>.

Las Áreas Metropolitanas han ganado importancia en términos demográficos, representando aproximadamente el 47% de la población de América Latina y el Caribe en 180 aglomerados urbanos con una población de más de 100.000 habitantes, lo que equivale a cerca de 265 millones de personas (Banco Interamericano de Desarrollo, [BID], 2012). Las Áreas Metropolitanas también tienen un peso económico importante que usualmente equivale a hasta un cuarto del PIB en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Bahl et al., 2013) y cifras mayores en países en vías de desarrollo. En Chile, las Áreas Metropolitanas generan sobre el 80% del PIB nacional.<sup>2</sup>

Los desafíos presentados por la congestión del transporte, la contaminación ambiental, los desastres naturales y la inequidad urbana frente al acceso a servicios básicos, entre otros, son enfrentados de manera más efectiva y eficiente cuando se entienden como sistemas urbanos indivisibles e interdependientes, por lo que los problemas más agudos de las ciudades contemporáneas deben ser abordados a escala metropolitana. Las cuencas hídricas, por ejemplo, no respetan los límites municipales, y todas las decisiones individuales y colectivas sobre cómo implantar los usos de suelo sobre ese territorio indudablemente afectan el funcionamiento de nuestros sistemas hídricos y definen

<sup>1</sup> Las diversas definiciones muestran diferencias sustanciales en relación a criterios demográficos, morfológicos, funcionales, proxémicos y criterios político - administrativos entre otros. La presente definición de Área Metropolitana ha sido establecida como marco general para abordar las diversas realidades de Latinoamérica y el Caribe.

<sup>2</sup> Calculado a partir del PIB por región (Banco Central, 2016) de las 8 áreas metropolitanas identificadas según definición SUBDERE: Iquique Alto Hospicio; La Serena, Coquimbo; Gran Valparaíso; Rancagua, Machalí, El Olivar; Gran Concepción, Temuco, Padre las Casas; Puerto Montt, Puerto Varas, Llanquihue, Frutillar; Área Metropolitana de Santiago.

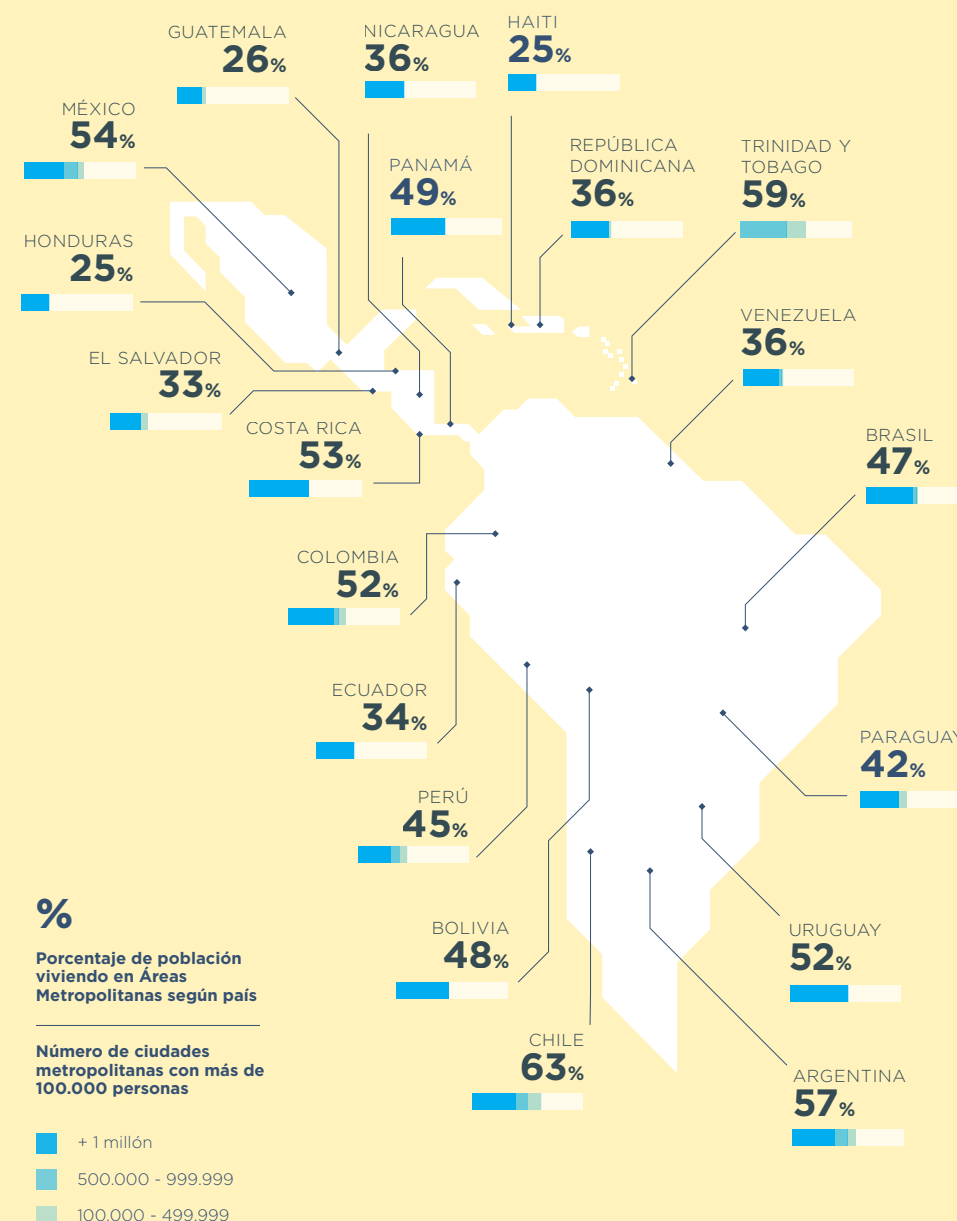


Figura 23  
Fuente: ONU, 2010

tanto el escurrimiento y absorción del agua como sus niveles de contaminación. Lo mismo sucede en el caso del transporte, donde resulta sub-óptimo planificar e invertir en sistemas de movilidad sin considerar su interdependencia con las actividades residenciales y económicas de la ciudad y el impacto de las emisiones del transporte sobre la contaminación ambiental. Sin embargo, a pesar de haber identificado que los problemas metropolitanos son multisectoriales y multi-jurisdiccionales, aún no hemos logrado desarrollar las estructuras institucionales necesarias para manejar esas dos dimensiones simultáneamente.

Los beneficios de poder mitigar los efectos de la fragmentación urbana y sectorial a través de estructuras institucionales de coordinación metropolitana se pueden entender en términos de la productividad urbana. La OCDE (Ahrend et al., 2014) indica que las ciudades con estructuras de gobernanza fragmentadas, como muchas de las Áreas Metropolitanas, alcanzan niveles más bajos de productividad. No obstante, en países de la OCDE, los mecanismos de gobernanza metropolitana han logrado contrarrestar el déficit productivo que produce la fragmentación administrativa en Áreas Metropolitanas.

Principalmente, la coordinación metropolitana contribuye a la productividad urbana al prestar servicios urbanos de manera más eficiente y a menor costo. Por ejemplo, Prud'homme y Lee (1999) muestran que un buen sistema de transporte urbano aumenta el tamaño de los mercados laborales. Usando París como caso de estudio, los autores estiman que un trabajador que viaja en transporte público puede acceder en 45 minutos a las áreas que concentran el 80% de los empleos. El mismo cálculo para Buenos Aires indica que los trabajadores, haciendo el mismo viaje en transporte público, solo tienen acceso a un 55% de los empleos ofertados en el Área Metropolitana (Prud'homme et al., 2004). En el primer caso, es más probable que coincidan las habilidades de un trabajador con la accesibilidad de la oferta laboral en esa ciudad. Consecuentemente, el trabajador es más productivo, la empresa produce a menor costo y el trabajador gana y consume más. En esa misma línea, contar con un sistema integrado de recolección, separación, reciclaje y disposición final de residuos sólidos para todos los municipios de un Área Metropolitana presenta economías de escala que le permiten cumplir estas funciones a costos unitarios más bajos y causando menos daños ambientales que sistemas fraccionados. Un sistema integrado más eficiente ahorra recursos que se pueden destinar a otros usos productivos o de servicios.

Para lograr una gestión metropolitana efectiva y eficiente en territorios urbanos fragmentados administrativamente, los mecanismos de coordinación inter-jurisdiccional son esenciales. Sin embargo, como destaca Lefèvre (2008), la gobernanza metropolitana no se genera de manera espontánea, sino que se construye a través de un proceso conjunto entre los actores relevantes para el desarrollo y la gestión de las ciudades. Al analizar los casos de gobernanza metropolitana a nivel mundial incluidos en los libros *Steering the Metropolis* (BID, 2017) y *Gobernar la Metrópolis* (Rojas et al., 2005), vemos que la eficacia de este camino depende de una estructura basada en una secuencia de

acciones desarrolladas en etapas. El proceso de construcción de una institucionalidad metropolitana debe ser incremental y participativo, y debe implementarse con paciencia a lo largo del tiempo.

Es a partir de este conocimiento que el BID elaboró una metodología de trabajo que se ha estado aplicando en Argentina desde 2012, a través del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior, y en Chile desde 2017, a través del proceso de asesoramiento a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) recopilado en este libro. El enfoque busca incentivar y fortalecer los mecanismos metropolitanos de coordinación horizontal y vertical para sostener procesos de decisión sobre prioridades de inversión y la capacidad de prestar servicios en coordinación con las entidades territoriales correspondientes. Esta propuesta se desarrolla por medio de cuatro etapas aplicadas de manera flexible de acuerdo a los antecedentes y necesidades de cada Área Metropolitana.

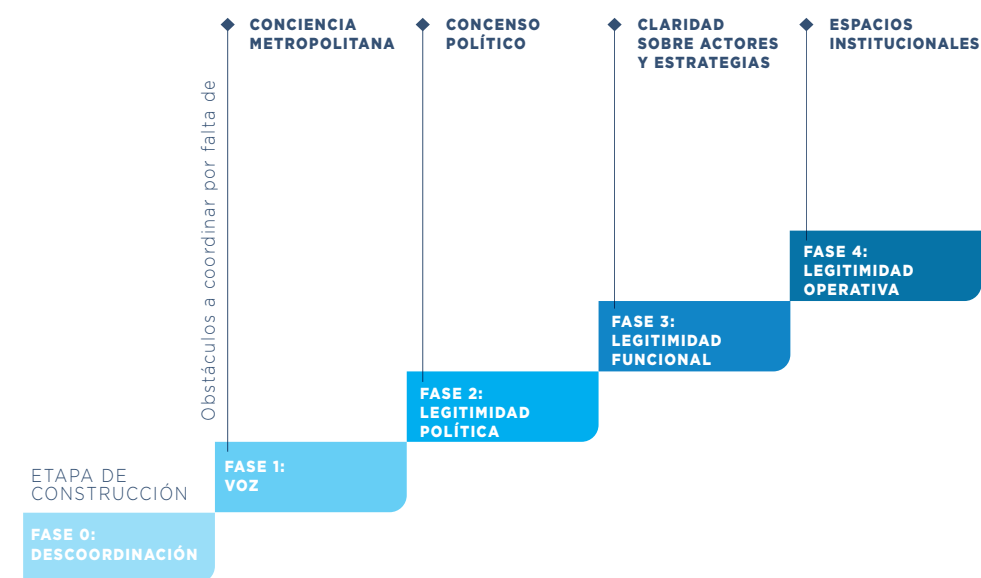


Figura 24  
Fuente: Gobernar las Metrópolis (BID, 2005)

#### FASE 0 – SITUACIÓN INICIAL

La situación inicial consiste en la fragmentación institucional, la que deriva en una falta de coordinación entre las entidades territoriales con jurisdicción sobre el Área Metropolitana. Como resultado de esta situación, existe poca conciencia pública sobre los problemas metropolitanos y no hay acuerdos respecto de posibles soluciones.

Las **Áreas Metropolitanas** representan aproximadamente el **47%** de la población de América Latina y el Caribe, concentradas en **180** aglomerados urbanos con una población de más de **100.000** habitantes, lo que equivale a cerca de **265** millones de personas.

#### FASE 1 - VOZ

Para lograr que los problemas metropolitanos se reconozcan como tal, y para definir un camino hacia la acción coordinada de las entidades territoriales relevantes, es necesario generar una “conciencia metropolitana”. En esta primera fase se abren oportunidades de diálogo, consulta e intercambio de experiencias a través de talleres y foros participativos. Asimismo, se desarrollan estudios de diagnóstico metropolitano que permiten que los gobiernos y la comunidad cuenten con una visión clara sobre la problemática que deben enfrentar. Se espera que, por medio de la ejecución de las actividades de la primera fase de construcción de gobernabilidad metropolitana, los problemas metropolitanos ganen “voz”, es decir, que se hagan parte del debate público y la agenda política de las entidades territoriales.

#### FASE 2 - LEGITIMIDAD POLÍTICA

La segunda retoma el proceso anterior e intenta buscar acuerdos entre las partes interesadas para solucionar con eficiencia los problemas metropolitanos e identificar a los actores y arreglos institucionales que se necesitan para implementar las soluciones detectadas. Con este fin, los actores políticos y de distintos sectores del sector privado y la sociedad civil colaboran para elaborar y acordar una Agenda Metropolitana que exprese los principales desafíos de su ciudad y las alternativas que existen para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En base a la Agenda Metropolitana, las autoridades generan Planes de Ejecución Metropolitana donde identifican las inversiones a ser realizadas. Al definir y acordar las prioridades de acción, y al lograr acuerdos sobre los arreglos institucionales necesarios para resolver los problemas metropolitanos, la gobernabilidad metropolitana gana legitimidad política.

#### FASE 3 - LEGITIMIDAD FUNCIONAL

A partir de los acuerdos logrados, se busca la legitimidad funcional de los arreglos institucionales. Para estos efectos, la tercera fase tiene como objetivo la formulación y ejecución de los proyectos de inversión metropolitanos, con el fin de poner en práctica los arreglos institucionales acordados, de manera que sean validados por la población y los gobernantes a través de la prestación de servicios eficientes. El desafío en esta etapa es lograr que los proyectos de inversión –que funcionan como obras de confianza para legitimar los mecanismos institucionales de coordinación– estén diseñados bajo una mirada metropolitana y que los actores relevantes estén debidamente identificados para que participen en su ejecución. Para lograr este objetivo, se contemplan inversiones de desarrollo y fortalecimiento institucional, incluyendo la capacitación de personal. Esta fase se puede considerar como un ensayo general de los actores metropolitanos, tanto para desarrollar una perspectiva metropolitana de los problemas urbanos y sus soluciones como para ejercer las habilidades de coordinación inter-jurisdiccional.

#### FASE 4 - LEGITIMIDAD OPERACIONAL

Una vez que los arreglos institucionales han sido constituidos y están funcionando, y que las entidades de coordinación ya han empezado a solucionar los problemas



metropolitanos y a prestar servicios en forma eficiente y sostenible, se considera que la gobernabilidad metropolitana ha ganado legitimidad operacional. Esta legitimidad operacional implica que las entidades de coordinación cuentan con el apoyo político e institucional de las jurisdicciones territoriales, tienen recursos seguros y programables y cuentan con el apoyo de la comunidad gracias a la calidad de los servicios que prestan.

Este proceso constituye una construcción de capacidad de gobernanza metropolitana a partir de proyectos con impacto metropolitano que evolucionan incrementalmente hacia políticas e instituciones metropolitanas. Se comienza con la identificación de problemáticas con una mirada sectorial, y tiene como fin promover una estrategia flexible que se pueda adaptar a las características existentes de la organización administrativa del Estado. Al abordar problemas concretos dentro de cada Área Metropolitana, un enfoque sectorial simplifica y facilita la implantación de arreglos institucionales específicos, definidos localmente y adaptados a los modelos de gestión de los distintos tipos de aglomeración urbana y marcos legislativos. Se anticipa que, a medida que los actores territoriales ejerzan la coordinación en estos distintos ámbitos sectoriales, se podrán ver reflejados los beneficios de utilizar esos mismos mecanismos de coordinación para solucionar otros problemas metropolitanos. Con el tiempo, se espera generar un efecto multiplicador que, a medida que se consolide la legitimidad operacional de las estructuras institucionales desarrolladas a través de las inversiones sectoriales en cada Área Metropolitana, le permita a estas mismas agencias, consorcios o consejos empezar a sumar otros temas metropolitanos complementarios, tales como el tratamiento conjunto de la planificación de transporte y los usos de suelo. De ser así, las instituciones metropolitanas estarán en mejores condiciones para acceder al financiamiento disponible para proyectos de inversión y podrán promover, no solo proyectos de carácter sectorial y municipal, sino que también metropolitano.

Considerando los múltiples desafíos que forman parte de la gestión urbana en el siglo XXI, esperamos que las lecciones de las experiencias destacadas en este libro sean de utilidad para avanzar la gobernanza metropolitana en otros países. El enfoque de construcción gradual e incremental de las instituciones metropolitanas es suficientemente flexible como para ser aplicable tanto en sistemas federales como unitarios de gobierno, una distinción importante a considerar (Lefèvre, 2008). Un incentivo importante para motivar el desarrollo de estos mecanismos de coordinación en Áreas Metropolitanas es el apoyo del gobierno nacional, tanto en término de recursos para el fortalecimiento institucional como de fuentes de financiamiento para proyectos coordinados, premiando a los pioneros en este camino hacia la gobernanza metropolitana.

## POR QUÉ ES IMPORTANTE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Enid Slack / Gustavo Carvalho

La gobernanza metropolitana es el proceso a través del cual las entidades de gobierno (de todo nivel) y los actores no gubernamentales (como la sociedad civil, asociaciones comerciales, sindicatos, etc.) colaboran para entregar servicios y formular políticas públicas para toda el Área Metropolitana. Este tipo de gobernanza se refiere a la capacidad que las Áreas Metropolitanas tienen para “establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables” (Lefèvre, 2008, p. 137). En pocas palabras, determinar qué tan bien funciona el Área Metropolitana hace posible que la gobernanza metropolitana afecte la productividad y el crecimiento económico. De la misma forma, la gobernanza metropolitana también determina dónde y cómo se toman las decisiones para su propia administración. Por último, la gobernanza metropolitana juega un rol fundamental en el buen funcionamiento de las Áreas Metropolitanas, pues determina cómo se entregan y coordinan los servicios dentro de los límites de los gobiernos locales y cómo se comparten los costos en toda el Área Metropolitana.

### MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

No contar con una estructura de gobernanza metropolitana adecuada deriva en una menor productividad y crecimiento económico. Un estudio de la OCDE sobre Áreas Metropolitanas en cinco países (Alemania, México, España, Reino Unido y Estados Unidos) reveló que las ciudades con estructuras de gobernanza fragmentadas (medidas según el número de municipios de cada Área Metropolitana) tienden a presentar niveles de productividad más bajos (medidos según primas salariales) (Ahrend et al., 2014). Según el estudio, la fragmentación puede tener un efecto negativo sobre la inversión en transporte y la planificación del uso de suelo, lo que, en términos generales, resulta en un aumento en la congestión y una reducción en el atractivo de la ciudad. Adicionalmente, las estructuras de gobernanza fragmentadas pueden incluso impedir el crecimiento, ya que la burocracia adicional asociada con la superposición de negocios y regulaciones medioambientales a lo largo de los gobiernos locales en el Área Metropolitana se convierte en una traba para las empresas.

La evidencia de países pertenecientes a la OCDE también sugiere que las Áreas Metropolitanas funcionan mejor que los gobiernos locales fragmentados cuando existe una organización metropolitana. Por ejemplo, un Área Metropolitana con el doble de municipios registró un nivel de productividad aproximadamente 6% menor. Ese efecto se redujo a la mitad en lugares donde hay algún tipo de entidad de gobernanza a nivel metropolitano. Otro estudio reveló que las estructuras metropolitanas presentan un desarrollo urbano más denso; un PIB per cápita más alto; atraen a más personas; cuentan con un mayor nivel de satisfacción ante el transporte público; y están sujetas a niveles de contaminación más bajos (Ahrend, Lembke y Schumann, 2016).

#### **PLANIFICAR Y TOMAR DECISIONES DE MANERA EFECTIVA**

Tomar decisiones entre varios gobiernos en vez de hacerlo por medio de un organismo metropolitano único hace difícil alcanzar consensos metropolitanos sobre las metas para la prestación de servicios públicos eficientes, las estrategias de desarrollo económico y la planificación del uso de suelos, entre otros. Esta situación es particularmente compleja en regiones donde hay un desajuste entre la planificación del uso de suelo y la prestación de servicios. Por ejemplo, es común que las viviendas nuevas sean ubicadas en áreas con infraestructura precaria porque la prestación de servicios y la planificación del uso de suelo no están coordinadas a nivel metropolitano. Un organismo metropolitano a cargo de las tareas de prestación de servicios y de la planificación del uso de suelo podría ayudar a aliviar estos problemas.

#### **COORDINAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Tanto la eficiencia con la que funcionan los servicios públicos locales en un Área Metropolitana como su calidad y cantidad dependen del funcionamiento de sus instituciones de gobernanza, en especial las estructuras formales de gobierno, pero también la sociedad civil, asociaciones comerciales y organizaciones sin fines de lucro (Slack y Côté, 2014). Las decisiones tomadas por un gobierno local tienen repercusiones en otros gobiernos locales (Ayuso y Coll, 2016). Por ejemplo, ante la ausencia de una estructura metropolitana, los servicios de transporte probablemente terminen siendo entregados por distintos gobiernos locales a lo largo de toda el Área Metropolitana de manera descoordinada. Esto se traduce en servicios deficientes (tránsito discontinuo dentro de los límites locales, un sistema de tarifa descoordinado a lo largo de todas las jurisdicciones locales, entre otros) y costos posiblemente más altos para cada uno de los gobiernos locales.

La gobernanza también es importante para el desarrollo económico, pues la calidad del ambiente de negocios afecta la inversión y el crecimiento económico. La coordinación de actividades de desarrollo económico reduce la competencia nociva dentro del Área Metropolitana, donde cada gobierno local está tratando de atraer a los mismos negocios. Por otro lado, la falta de una política coordinada del uso de suelo en toda el Área Metropolitana podría llevar a la población a instalarse en áreas protegidas y circunscritas a varias jurisdicciones (como cuencas hídricas y zonas con riesgo de inundación), lo que podría amenazar el abastecimiento de agua de toda la región.

#### **COMPARTIR LOS COSTOS DE MANERA JUSTA**

Es común que los límites geográficos de muchas ciudades no concuerden con los límites de toda la región económica. Una consecuencia de esto es que los trabajadores que viven en comunidades aledañas pequeñas y viajan a la ciudad central a diario hacen uso de los servicios locales (como caminos, hospitales, etc.) pero no pagan impuestos en la ciudad central. Por consiguiente, las ciudades centrales no solo deben costear estos servicios, sino que además tienen que hacerse cargo de la congestión vehicular, la contaminación del aire y otros problemas derivados de la alta población que transita durante el día. La ausencia de una estructura de gobernanza metropolitana impide la existencia de un mecanismo para compartir estos costos, por lo que las ciudades centrales a menudo se niegan a proveer servicios que cumplan con la calidad esperada por los usuarios.

## COORDINACIÓN METROPOLITANA Y EL NEXO ENTRE VIVIENDA Y TRANSPORTE

**DIANE DAVIS**

En una época de urbanización rápida y expansión metropolitana constante, el veredicto de los urbanistas sobre la importancia de la coordinación urbana es casi unánime. La verdadera pregunta es cuál es la mejor manera de alcanzarla. Ocasionalmente, algunos líderes políticos han estado dispuestos y han sido capaces de empujar planes para la formalización de nuevas instituciones de gobernanza metropolitana con autoridad, con el fin de coordinar políticas de servicio urbano e infraestructura a escalas mayores que las de un municipio. Si bien no siempre es necesario, el apoyo de las autoridades a nivel nacional ha demostrado ser clave al momento de avanzar en el desarrollo de esos objetivos. De hecho, de ser exitosas, estas acciones pueden llevar a la formación de Áreas Metropolitanas más equitativas y sustentables.

No obstante, empoderar a instituciones metropolitanas nuevas cuya autoridad puede parecer estar invalidando la de municipios individuales es más difícil de lo que parece, principalmente porque puede ser percibido como un desaire a la democracia local. Este dilema es aún más grande en aquellos países en los que la ardua lucha por

la democratización generó una descentralización más profunda, como es el caso de gran parte de América Latina. En esos escenarios, podría considerarse que la gobernanza metropolitana debilita la voluntad democrática de la ciudadanía local al reducir la autoridad para la toma de decisiones de políticas públicas a la de instituciones políticas alejadas de la experiencia de los individuos. Es entonces deber de quienes abogan por la gobernanza o coordinación metropolitana hacer hincapié sobre las ganancias individuales y de capital, y los bienes públicos/colectivos que se pueden conseguir cuando el desarrollo de políticas urbanas se expande a una escala mayor a la de un municipio pero menor a la de una nación.

Teniendo en mente este problema, no sorprende que quienes promueven la gobernanza metropolitana insistan especialmente sobre cambios en el sector transporte. Incluso para el ciudadano corriente, la falta de coordinación y/o insuficiencia de regulación de los servicios de transporte entre municipios metropolitanos resulta en externalidades negativas y exacerba la inequidad ante la provisión de servicios. Parte de esto tiene que ver con las dinámicas del mercado de suelo en las Áreas Metropolitanas. El crecimiento urbano descontrolado tiende a estar asociado a un incremento en el valor de las propiedades en las zonas más centrales de la ciudad, obligando a las poblaciones más pobres

a reubicarse en la periferia donde las viviendas son más económicas. En esos casos, el transporte suele ser más costoso y menos confiable. El hecho de que gran parte del servicio de transporte en América Latina sea manejado por operadores de pequeña escala también ha contribuido a la fragmentación e irregularidad de los servicios de transporte. Al no contar con otra alternativa más que un servicio de transporte de segunda clase, los ciudadanos metropolitanos que viven alejados a veces terminan optando por adquirir un vehículo privado, exacerbando aún más la expansión y reforzando un patrón de urbanización insostenible e ineficiente. Por todos estos motivos, es común que la coordinación del servicio de transporte y otras necesidades infraestructurales básicas sean centrales para la gobernanza metropolitana.

Promover servicios de transporte simplificados, equitativos y bien conectados será absolutamente crucial para que la gobernanza metropolitana cuente con apoyo público. Sin embargo, en gran medida, esta es la solución más fácil. De todos los sectores, el más difícil de abordar es el de vivienda, en especial el área de viviendas sociales, cuya oferta depende aún más de las dinámicas del mercado de suelos que el transporte. En un mundo perfecto, la manera más eficiente de asegurar que una ciudad esté bien coordinada y reciba servicios de manera efectiva es que el vínculo transporte-

vivienda esté al centro de la acción. Una oferta densa y bien ubicada de viviendas sociales podría reforzar la creación de modelos espaciales compactos y reducir la inversión de capital involucrada en la expansión de infraestructura urbana.

Finalizamos entonces con la siguiente petición: que quienes promuevan la gobernanza y coordinación metropolitana también estén preparados para abordar la cuestión de vivienda junto con la de transporte, por más difícil que sea. En vez de darle el visto bueno a las viviendas producidas únicamente a través de lógicas de mercado –y luego tener que luchar para asegurarse que sean acompañadas de una planificación de transporte coordinada, equitativa y sostenible, y de infraestructura urbana, o viceversa–, las autoridades metropolitanas a cargo deben garantizar el vínculo vivienda-transporte desde el comienzo. Esta no es una tarea fácil. Tanto el sector vivienda como el de transporte se ven afectados por agencias que se superponen y compiten entre ellas, y cuya mayoría tiene como mandato enfocarse ya sea en vivienda o en infraestructura urbana. Pero es ahí, exactamente, donde la coordinación metropolitana adquiere importancia. Si lo que se quiere es que las ciudades sean construidas y gobernadas de manera más sustentable, el uso de capacidades de gobernanza escaladas a nivel metropolitano para coordinar estas relaciones previamente fragmentadas es fundamental.

3

CASOS DE

ESTUDIO

# GOBERNANZA METROPOLITANA

Enid Slack / Gustavo Carvalho

La primera parte de este capítulo, presenta cuatro casos de estudio sobre experiencias de gobernanza metropolitana internacionales relevantes a las Áreas Metropolitanas de Chile, con el fin de extraer lecciones aprendidas de procesos de formación institucional, transferencia de competencias y estructuración de mecanismos de implementación para la gobernanza metropolitana.

Para comenzar, se fijan los criterios utilizados para la selección de los cuatro casos de estudios internacionales y describe brevemente las razones tras esa elección. La próxima parte describe y evalúa la experiencia de gobernanza metropolitana en cuatro países: Reino Unido, Nueva Zelanda, Colombia y Corea del Sur. Para cada caso se presenta información sobre los procesos de descentralización y gobernanza metropolitana. Al final de cada caso se resumen los principales hallazgos, para luego resumir una serie de temas globales que se desprenden de los casos analizados.

La selección de casos aplicó los siguientes criterios:

- *Países unitarios:* Chile es un país unitario, lo que significa que la mayor parte del poder para gobernar recae en el gobierno central. En un sistema unitario, el gobierno central generalmente delega la autoridad y las decisiones sobre políticas a unidades sub-nacionales para que estas las implementen. En contraste, en un sistema federal la división de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos sub-nacionales está definida, a menudo, en la constitución del país. Debido a que estos sistemas tienen diferentes efectos, tanto sobre la creación y el rol de las Unidades Metropolitanas como las relaciones intergubernamentales, los casos de estudio se enfocan en la experiencia de países unitarios.
- *Diferentes regiones del mundo:* Se tomó la decisión de analizar países de distintas partes del mundo en vez de enfocarse en un continente en particular, con la intención de explorar un rango más amplio de experiencias.
- *Países centralizados que están pasando por un proceso de descentralización:* Chile es un país centralizado, cuyo Congreso acaba de aprobar la Ley de Descentralización, y que además está interesado en la creación de Unidades Metropolitanas. He ahí la utilidad de explorar los casos de otros países que también estén pasando o hayan pasado por estos dos procesos de manera simultánea.

- *Áreas Metropolitanas de tamaño similar a las cuatro Áreas Metropolitanas participantes de Chile:* Las cuatro Áreas Metropolitanas piloto chilenas tienen un rango específico de población. La Región Metropolitana de Santiago (RMS) tiene una población de 6,5 millones, Biobío de 1 millón, Los Lagos tiene más de 315.000 habitantes y Coquimbo casi 440.000. Por esta razón, los países seleccionados tienen experiencia en la creación de Unidades Metropolitanas para ciudades de distinto tamaño.
- *Áreas que hayan experimentado una reestructuración municipal reciente:* Para crear Unidades Metropolitanas, Chile posiblemente necesitará realizar algún tipo de reestructuración municipal como fusionar o crear una estructura de dos niveles o de autoridades conjuntas. Analizar países con experiencia en la reestructuración municipal es fundamental para entender de qué manera este proceso podría funcionar en Chile.
- *La transferencia de transporte, gestión de residuos y planificación metropolitana o de uso de suelos a nivel regional:* Ya que el gobierno de Chile propone delegar estas responsabilidades a Unidades Metropolitanas, hay mucho que aprender de experiencias internacionales en las que ya se hayan transferido esas competencias.
- *Documentación y análisis de reformas:* Se seleccionaron casos de estudio que, además de incluir una descripción del proceso, ofrecen un análisis sobre lo que ha funcionado y lo que no.

En base a estos criterios se seleccionaron los cuatro casos de estudio : Reino Unido, Nueva Zelanda, Colombia y Corea del Sur. Cada uno de estos países es un país unitario y centralizado, y en conjunto representan a distintas regiones del planeta.

## CRITERIOS DE SELECCIÓN CASOS INTERNACIONALES

Áreas Metropolitanas de tamaño similar a las cuatro Áreas Metropolitanas participantes de Chile

La transferencia de transporte, gestión de residuos y planificación metropolitana o de uso de suelos a nivel regional

Diferentes regiones del mundo

Países centralizados que están pasando por un proceso de descentralización

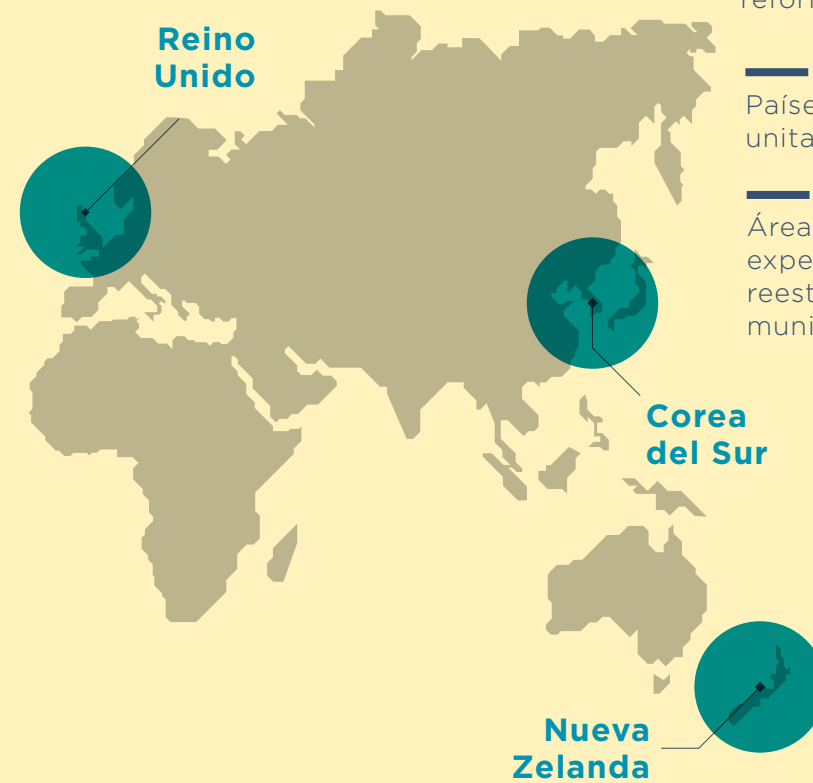


**Colombia**

Documentación y análisis de reformas

Países unitarios

Áreas que hayan experimentado una reestructuración municipal reciente



**Reino Unido**

**Corea del Sur**

**Nueva Zelanda**

Figura 25  
Fuente: Elaboración propia

# EL CASO DEL REINO UNIDO

El Reino Unido es uno de los países desarrollados más centralizados. Por ejemplo, cerca de un 95% de los impuestos son recaudados por el gobierno central, mientras que el promedio de la Unión Europea es de 50% (Storey y Farrar, 2009). El país ha experimentado numerosas reformas y reversiones de gobernanza local en los últimos 50 a 60 años, y hoy está atravesando por dos procesos simultáneos: la devolución y creación de autoridades combinadas. La devolución consiste en la transferencia a las autoridades locales de poderes nuevos, fondos, mayor potestad sobre los impuestos locales, poderes tributarios adicionales y mayor flexibilidad para el endeudamiento. Por otra parte, la creación de autoridades combinadas –que, en esencia, son gobiernos metropolitanos– implica una reforma de gobernanza. Si bien la creación de una autoridad combinada y la firma de un acuerdo de ciudad (acuerdo de devolución) con el gobierno central están conectadas, estos procesos están separados. No obstante, la transferencia de poderes y financiamiento por parte del gobierno central ha surgido, en parte, gracias al fortalecimiento de autoridades locales por medio de la creación de autoridades combinadas. Actualmente, se están haciendo esfuerzos para devolver poderes de recaudación a autoridades locales, y es ahí donde puede haber algunas lecciones para Chile. Sigue vigente la pregunta sobre si el alcance de la devolución ha sido suficiente para garantizar a las autoridades locales la autonomía fiscal necesaria.





► Puente de Londres - Keith Ellwood











CIRCUS TAVERN

Prime Chicken

HYDES  
GREY HORSE INN

COIN JELICOE GALLERY

# DEVOLUCIÓN EN EL REINO UNIDO

Enid Slack / Gustavo Carvahlo

## DEVOLUCIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA EN EL REINO UNIDO

La historia de devolución en el Reino Unido comenzó a mediados de los años 60, cuando el gobierno se embarcó en la reforma de gobiernos locales, y se ha mantenido hasta el día de hoy. La siguiente discusión –que examina la historia de la devolución, la introducción de acuerdos de devolución y ciudad, y la creación de autoridades combinadas– muestra cómo las políticas pueden evolucionar y cambiar en el tiempo... e incluso, ser revertidas. Este caso también destaca la conexión entre dos procesos de descentralización y reestructuración de gobernanza metropolitana que son diferentes pero que están vinculados.

## HISTORIA DE LA DEVOLUCIÓN, DE LOS AÑOS 60 A LOS 90

Durante la década de los 60, se fue haciendo cada vez más evidente que los arreglos de gobernanza locales estaban fragmentados y que los límites geográficos debían ser ajustados. En 1965, el gobierno laborista llevó a cabo la primera gran reforma a través de la cual reemplazó al *London County Council* (Consejo del Condado de Londres) por el *Greater London Council* (GLC, Consejo del Gran Londres), un gobierno de nivel superior que abarcaba 32 condados nuevos en Londres. Luego, en 1968, bajo la ley de transporte, se introdujeron las *Passenger Transport Authorities* (PTAs, Autoridades de Transporte de Pasajeros) en seis áreas de Inglaterra (y una en Escocia).

En 1974, el gobierno conservador a cargo estableció sistemas de dos niveles de condados y distritos en toda Inglaterra. En otras seis grandes ciudades (Birmingham, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle y Sheffield) se crearon condados metropolitanos de nivel superior con 36 distritos metropolitanos de nivel inferior. En ese entonces, las PTAs formaban parte de los consejos de condados metropolitanos.

En 1986, tanto el nivel superior del GLC como los condados metropolitanos fueron abolidos y el poder sobre el transporte volvió a las PTAs. Obviamente, la política de la época fue un factor central en la abolición de los niveles superiores, pero el gobierno también vio al GLC y los condados metropolitanos como entidades poco confiables en cuanto a su rol estratégico y financiero. Estas reformas transformaron a los condados de Londres y a los consejos distritales de otras ciudades en administraciones fragmentadas de un nivel. Algunas funciones del GLC fueron transferidas a la Ciudad de Londres y sus condados, y otras fueron derivadas a agencias de propósito especial.

La planificación metropolitana de Londres se desarrolló, esencialmente, a través del gobierno central y una serie de agencias. Fueron los líderes empresariales quienes, preocupados por la brecha existente entre la planificación y cooperación del área y amenazas a la competitividad económica del Gran Londres, empujaron desde abajo la reintroducción del gobierno metropolitano. Para esto, se unieron con representantes de condados y organizaciones civiles y crearon *London First*, un organismo de planificación, defensa y promoción. En otras Áreas Metropolitanas, tanto los arreglos voluntarios entre autoridades conjuntas como la cooperación entre agencias (usualmente llamadas organizaciones no gubernamentales casi autónomas o *quangos*) y líderes de consejos distritales fueron relativamente efectivas, especialmente en Manchester, Birmingham y Leeds. Sin embargo, debido a la alta rotación de líderes políticos, fue un desafío mantener las asociaciones locales ante la ausencia de estructuras de gobernanza de mayor durabilidad (Goldsmith, 2005).

Este período también vio el comienzo de un largo proceso de consolidación del cambio de estructuras de condados y distritos de dos niveles a estructuras de un nivel o *Unitary Authorities* (UAs, Autoridades Unitarias). Entre 1995 a 1998, se crearon 26 UAs, que en la mayoría de los casos incluían a autoridades locales para la supervisión de los servicios de rescate y acuerdos especiales con otros propósitos.

## FINES DE LA DÉCADA DE LOS 90 Y COMIENZOS DE LOS 2000

El rápido avance de la reforma de gobernanza local continuó bajo el gobierno laborista electo en 1997. La *Greater London Authority* (GLA, Autoridad del Gran Londres), un gobierno de nivel superior constituido por un alcalde electo directamente, asamblea y una modesta administración, se inauguró en 2000. La GLA trabaja con una serie de agencias, incluyendo la *Mayor's Office for Policing and Crime* (MOPAC, Oficina de Policías y Crimen de la Alcaldía, conocida anteriormente como *Metropolitan Police Authority*), la *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPA, Autoridad de Planificación de Incendios y Emergencias de Londres), *Transport for London* (TfL, Transporte de Londres) y *GLA Land and Property* (GLAP, Suelos y Propiedad de la GLA, anteriormente la *London Development Agency*).

Las intervenciones sucesivas para reestructurar las instituciones de gobernanza local fueron acompañadas por reformas destinadas a disminuir el poder de autoridades locales a través de un aumento del control centralizador. Durante los años 80, el gobierno de Margaret Thatcher impulsó la externalización para la provisión de educación, vivienda y recolección de basura, entre otros servicios, imponiendo, al mismo tiempo, un *council tax* (impuesto a la propiedad residencial), un tope a las tasas recaudadas por las autoridades locales y restricciones más estrictas para las finanzas locales.

A lo largo de este período, las responsabilidades de las autoridades locales cambiaron de manera significativa con la reducción del control local sobre la educación, vivienda,

servicios sociales, policía y tránsito. Como resultado, se creó una amplia gama de agencias de propósito especial –cerca de 5.000 en todo el Reino Unido– para gestionar las funciones locales. Estos nuevos *quangos* locales también son llamados “agentes del centro”, ya que fueron nombrados directa o indirectamente por el gobierno central y son responsables de los departamentos que los patrocinan (Wilson y Game, 2011).

### DESDE EL AÑO 2000 HASTA HOY

A mediados de los años 2000, la centralización de la autoridad era considerada una barrera para el funcionamiento de gobiernos locales representativos y efectivos. El reporte interino formulado por la *Lyons Inquiry* (Comisión Lyons), una investigación sobre el rol y los fondos del gobierno local, reveló que, si bien algunos aspectos de gobernanza habían mejorado, “la fuerza gravitacional de las subvenciones, los objetivos y la administración de desempeño del gobierno han creado una situación poco sana, en la que los consejos locales suelen estar más enfocados en las aspiraciones de los ministerios y sus departamentos que en las necesidades y preferencias de sus propios ciudadanos” (Lyons, 2006, p. 3).

En 2008, la *Local Transport Act* (Ley de Transporte Local) cambió el nombre de las PTAs a *Integrated Transport Authorities* (ITAs, Autoridades de Transporte Integradas), aumentó sus responsabilidades y les permitió redefinir sus fronteras geográficas. En ese proceso, se introdujeron acuerdos multi-área, tales como acuerdos transversales entre autoridades vecinas y organismos regionales, para fortalecer la participación del gobierno local en la regeneración de todas las áreas económicas funcionales.

En 2009, el gobierno laborista aprobó la *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* (Ley de Democracia Local, Desarrollo Económico y Construcción), la cual permitió la creación de autoridades combinadas. La agenda incluida en el manifiesto del partido conservador para las elecciones de 2010 proponía redistribuir el poder del Estado central a los individuos y comunidades, y autorizar la prestación de servicios por parte de operadores de la sociedad civil y privados. De ahí la importancia que adquirieron las propuestas que promovían la descentralización significativa de servicios y la devolución de poderes para revertir la centralización creciente de la época. (Partido Conservador, 2010). Las propuestas desarrolladas en ese período fueron reflejo de un gobierno central percibido como demasiado grande y controlador. La teoría del “nuevo localismo” que se estaba gestando se basaba en cuatro amplios principios: la descentralización del poder; una mejor capacidad de toma de decisiones; una democracia local fortalecida; y una renovación civil y comunitaria (Storey y Farrar, 2009).

A comienzos de la crisis financiera de 2008, la reforma del gobierno local seguía siendo vista como un elemento fundamental para el crecimiento económico nacional y la creación de riqueza. Esta idea fue desarrollada en el connotado informe de 2012, *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*, donde Lord Heseltine plantea que “el

gobierno debe revertir la tendencia del siglo pasado en este mismo instante y liberar el potencial dinámico de nuestras economías locales” (Heseltine, 2012, p. 6). Además, el informe recomienda otorgar nuevos poderes a las autoridades locales para áreas de políticas específicas; transferir fondos para aumentar los poderes sobre el impuesto de las autoridades locales en relación con el impuesto a la propiedad residencial y los *business rates* (impuestos a la propiedad no residencial); flexibilizar la capacidad de endeudamiento y administración financiera; y permitir la creación de autoridades combinadas y/o la elección directa de alcaldes.

Esta agenda de descentralización derivó en un sinfín de iniciativas de reformas para el gobierno local. La *Localism Act* (Ley de Localismo), aprobada en 2011, les otorgaba a las autoridades locales el “poder general de competencia”, alejándose de una legislación tradicional altamente prescriptiva y acercándose a una más flexible para el accionar local. Además, esta ley otorgaba mayores poderes para la toma de decisiones en planificación y vivienda. Cabe mencionar que la ley no permitía el acceso a nuevos impuestos locales, pero las provisiones sí autorizaban a las autoridades locales a ofrecer incentivos tributarios a través de descuentos a los impuestos a la propiedad no residencial establecidos a nivel central. Quizás las medidas más significativas correspondieron a las provisiones que permitían la elección directa de alcaldes en las 11 ciudades más grandes fuera de Londres, la que estaba sujeta a referendos locales (Department for Communities and Local Government, 2010).

### LOS ACUERDOS DE CIUDAD QUE ANTECEDIERON LA “REVOLUCIÓN DE DEVOLUCIÓN”

A comienzos de 2012, el gobierno central negoció una serie de *city deals* (acuerdos de ciudad) para apoyar el desarrollo económico local en las *core cities* (ciudades núcleo): Bristol, Nottingham, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle y Sheffield. Junto con los acuerdos de ciudad, el gobierno central incitaba a las autoridades y negocios locales a unirse para formar *Local Enterprise Partnerships* (LEPs, Alianzas Empresariales Locales), sociedades entre el mundo privado y público, creadas en un área de economía funcional para el crecimiento regional, el desarrollo y la inversión en infraestructura.

En 2014, el Canciller de Hacienda del Reino Unido introdujo un nuevo programa de devolución para delegar poderes a ciudades del norte de Inglaterra (“La potencia del norte”), con el fin de estimular el crecimiento y la productividad y abordar las diferencias entre el norte y sur del país (Randall y Casebourne, 2016). Los acuerdos de devolución transfieren poderes, recursos y responsabilidades desde el gobierno central a las autoridades locales. El primer acuerdo de devolución (y probablemente el que implicó el mayor grado de devolución) se firmó con el Gran Manchester en 2014, e incluía como posibilidad la elección directa de alcalde. Este acuerdo fue seguido por un acuerdo con la ciudad-región de Sheffield que excluía la cláusula que permite la elección de alcalde.



Una segunda ola de acuerdos de ciudad trajo acuerdos con otras 20 ciudades. Estos acuerdos, negociados de manera individual para reflejar las necesidades únicas y el contexto de cada ciudad, fueron diseñados para estimular el crecimiento por medio de la provisión de mayores poderes y herramientas financieras, destrabando los proyectos que fueran económicamente transformadores y fortaleciendo la gobernanza local. Estos acuerdos se convirtieron en el principal vehículo de descentralización en el Reino Unido. Los acuerdos han creado fondos de infraestructura local, y algunos han dado acceso a herramientas financieras, como el financiamiento al incremento del impuesto o fondos descentralizados para transporte e infraestructura. Los acuerdos también han estado vinculados a cambios de gobernanza, como la creación de las autoridades combinadas en el Gran Manchester, Leeds, Sheffield y otras ciudades, a ser discutidas más adelante.

En 2015, el gobierno llamó a licitación a las ciudades-regiones que quisieran entrar a un acuerdo de devolución a cambio de aceptar la elección directa de alcaldes. Los *mayor devolution deals* (acuerdos de devolución con alcalde) fueron aprobados con autoridades combinadas en las ciudades-regiones de Sheffield y Liverpool, y con autoridades combinadas sombra en el Valle de Tees y West Midlands. Un acuerdo de menor envergadura fue alcanzado con la Autoridad Combinada de West Yorkshire. En 2016, el *House of Commons Communities and Local Government Committee* (Comité de Comunidades y Gobierno Local de la Cámara de los Comunes) publicó un informe evaluando los acuerdos de ciudad entre 2012 y 2014. El informe manifestó preocupación por la falta de participación y consulta pública durante el proceso de devolución; la falta de rigor de un proceso de devolución sin objetivos claros y medibles; y la falta de transparencia en las negociaciones del acuerdo (House of Commons Communities and Local Government Committee, 2016). Además, el informe pedía una devolución fiscal mayor que les permitiera a las autoridades locales retener todas las ganancias de los impuestos a la propiedad no residencial.

En 2016, el gobierno aprobó la *Cities and Local Government Devolution Act* (Ley de Devolución de Ciudades y Gobiernos Locales), la que permitía la elección de alcaldes con autoridades combinadas y simplificaba el proceso para establecer autoridades combinadas en Inglaterra y Gales. También extendía las funciones de las autoridades combinadas más allá del desarrollo económico y el transporte, e incluyó vivienda, planificación y poderes para la formulación de políticas. A fines de 2016, los acuerdos de devolución fueron firmados por 11 áreas y las discusiones para incrementar la devolución en Londres persistían. A contar de 2017, ya había nueve autoridades combinadas en el Reino Unido. Seis de ellas celebraron elecciones de alcaldes en mayo de 2017 y se espera que para mayo de 2018 la ciudad-región de Sheffield lleve a cabo sus elecciones.

Los acuerdos de devolución han sido descritos como un “menú con platos especiales” (Sandford, 2016b). En otras palabras, los poderes centrales son delegados a las autoridades locales, pero cada acuerdo es único y puede incluir varios poderes especiales. La mayoría de los acuerdos incluyen poderes para la administración de suelos,

servicios de apoyo empresarial, fondos para competencias de adultos y presupuesto para transporte y buses. No obstante, los poderes para participar en los servicios de salud y la formulación de políticas fueron transferidos solo a algunas Áreas (Sandford, 2016b). Varios acuerdos incluyen un fondo de inversión, pero la repartición de ese fondo en elementos de capital y ganancia varía según cada Área Metropolitana. Asimismo, el poder para retener el 100% del crecimiento de los impuestos a la propiedad no residencial aparece en algunos acuerdos, y algunas Áreas están ejecutando un piloto de retención de esos impuestos antes que se comience a implementar la medida en toda Inglaterra a partir de 2020. El acuerdo de la LEP les permite a los alcaldes electos añadir un suplemento del 2% de los impuestos a la propiedad no residencial.

La finalidad detrás de los acuerdos de ciudad de tipo *bottom-up*, gestionados desde abajo por las autoridades locales, era asegurarse que los proyectos dirigidos a nivel nacional reflejaran estrategias y prioridades locales para empoderar a las autoridades locales e incentivarlas a defender sus necesidades específicas (O'Brien y Pike, 2015). Una de las principales ventajas de los acuerdos de ciudad es que reúnen a las autoridades locales y les permiten enfocarse en integrar la infraestructura de su ciudad-región y sus necesidades y prioridades de desarrollo económico (O'Brien y Pike, 2015). Los acuerdos de ciudad también han permitido e impulsado reformas de gobernanza, las que serán discutidas más adelante.

No obstante, O'Brien y Pike (2015) también identifican una serie de desventajas relacionadas con estos acuerdos de ciudad. Los autores describen los acuerdos de ciudad como un proceso de creación de acuerdos que genera la competencia entre autoridades locales y que exige la negociación con actores centrales y locales que no cuentan con la misma información y recursos. Esto conlleva a que los resultados no sean equitativos a lo largo del Reino Unido. A su vez, argumentan que el enfoque cerrado de estos acuerdos hace cuestionarse sobre la responsabilidad y transparencia (a lo que también se refiere Sandford, 2016b). También señalan que ha existido una asimetría en cuanto a financiamiento. Por ejemplo, los acuerdos de ciudad con un componente fuerte de infraestructura para el transporte han recibido, por lo general, más fondos que otros acuerdos enfocados en otros tipos de infraestructura. Pese a que el gobierno central hizo hincapié sobre el uso de evidencia para la selección de proyectos de infraestructura, muchos de estos acuerdos fueron más bien impulsados por razones políticas que por evidencia (O'Brien y Pike, 2015).

## AUTORIDADES COMBINADAS

Bajo la Ley de Democracia Local, Desarrollo Económico y Construcción de 2016, las autoridades combinadas son estructuras legales que pueden ser establecidas por dos o más autoridades locales en Inglaterra con o sin la elección directa de alcaldes. El Secretario de Estado para Comunidades y Gobierno Local establece de manera formal una autoridad combinada a través de un decreto ley, a pedido de los consejos locales.

Las autoridades combinadas tienen más peso que una sociedad informal, ya que, al trabajar en conjunto, los miembros del consejo cuentan con la capacidad para ser más ambiciosos y sacar provecho a los poderes y recursos delegados desde el gobierno central (Local Government Association, 2016). Además, pueden hacerse cargo de funciones legales transferidas desde el gobierno central o de cualquier función que las autoridades locales constituidas hayan acordado compartir. Las autoridades combinadas pueden estar configuradas ya sea por un representante de cada autoridad miembro o por un representante de cada autoridad miembro más un alcalde electo directamente. Estas autoridades pueden ejercer funciones sobre un área geográfica mayor que la de una autoridad local no combinada, lo que es relevante para el desarrollo económico y el transporte, dos funciones que se salen de los límites locales (Department for Communities and Local Government, 2017). Entre 2014 y 2016, el gobierno central negoció acuerdos de devolución con cada una de las autoridades combinadas.

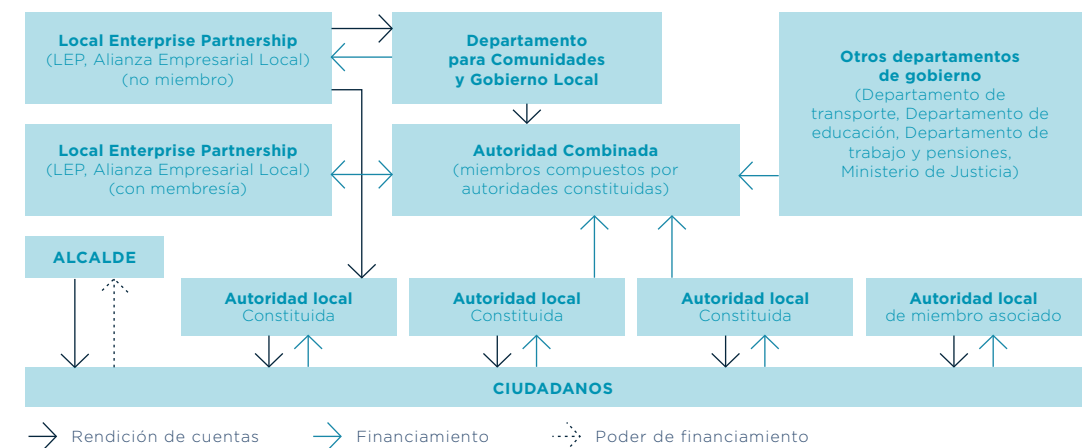
A continuación, se señalan los pasos para establecer una autoridad combinada (Local Government Association, 2016):

- Las autoridades locales deben determinar, en conjunto, el área geográfica a ser cubierta por las autoridades combinadas y fijar las bases económicas para esta creación. Para esto, es necesario que se complete una reseña evaluando diversas opciones para la gobernanza de transporte, crecimiento económico y regeneración.
- Luego, deben publicar un plan que recomiende la creación de una autoridad combinada y las funciones que deberá realizar. La publicación del plan requiere la aprobación de las autoridades locales involucradas. En este punto, es esencial consultar con los grupos de interés y el público sobre la reseña y plan de gobernanza. Luego, la Secretaría de Estado para Comunidades y Gobierno Local introduce un instrumento legislativo en el Parlamento para establecer una comunidad combinada.
- Los argumentos para la creación de una autoridad combinada deben reflejar los intereses de las autoridades locales afectadas. Las autoridades locales constituidas deben votar de manera unánime a favor de conformar una autoridad combinada.
- Si las autoridades locales optan por una autoridad combinada con alcalde, deben prepararse para la elección de alcalde. Además, las autoridades deben presentar un presupuesto y modelo de dotación de personal.
- Por último, se debe nombrar personal adicional para ejecutar el acuerdo de devolución en conjunto con el alcalde y los miembros de la autoridad combinada. Las autoridades combinadas deben contar con un oficial responsable de la administración financiera, un oficial fiscalizador, un oficial de monitoreo, un jefe de servicios remunerados y auditores independientes.

Los líderes del consejo, en conjunto con las LEPs, arman el acuerdo de devolución para presentarlo al gobierno central, proceso que es seguido por un período de negociación. Las autoridades locales son las que deciden bajo qué términos aceptar las condiciones con sus miembros.

La Figura 62 muestra el financiamiento y la rendición de cuentas de las autoridades combinadas con alcaldes electos. La autoridad combinada está compuesta por las autoridades locales constituyentes y recibe financiamiento desde el gobierno central (Departamento para Comunidades y Gobierno Local y otros departamentos, como los de transporte y educación) y las autoridades locales constituyentes. Aquellas que son miembros deben rendir cuentas a la autoridad combinada.

### AUTORIDADES COMBINADAS DEL REINO UNIDO



**Figura 26**  
**Las autoridades combinadas deben rendir cuentas al Departamento para Comunidades y Gobierno Local a través de un panel externo por el fondo de inversión a 30 años, que está sujeto a un proceso de revisión de 5 años.**  
 Fuente: Oficina de Auditoría Nacional del Reino Unido, extraído y adaptado de Reporte de Progreso en el Establecimiento de Autoridades Combinadas, Julio 2017

El financiamiento de autoridades combinadas proviene de diversas fuentes. Los alcaldes pueden imponer impuestos a las autoridades locales constituidas. Las autoridades combinadas también pueden cobrar un impuesto a sus miembros, pero estos fondos no son realmente nuevos, sino que son simplemente transferidos desde las autoridades locales a la autoridad combinada. Muchos acuerdos de devolución permiten la retención local del crecimiento de los impuestos centrales a la propiedad no residencial sobre una base acordada. Los alcaldes electos también tienen el poder de añadir un suplemento (2p por libra) a estos impuestos, a través de un acuerdo con la LEP. Las autoridades combinadas tienen el poder de pedir prestado dinero bajo el régimen de endeudamiento prudencial del gobierno local. Por último, muchos de los acuerdos de devolución les otorgan un fondo de inversión a las autoridades combinadas.

## Autoridad Combinada del Gran Manchester

El Gran Manchester es una ciudad-región con cerca de 2,7 millones de habitantes. La Greater Manchester Combined Authority (GMCA, Autoridad Combinada del Gran Manchester), creada en 2011 a través de un decreto ley, fue el resultado de negociaciones regionales y fue aprobada por los diez consejos distritales del Gran Manchester. Estos diez consejos ya habían colaborado de manera voluntaria en transporte, regeneración y atracción de inversiones. La GMCA es un cuerpo de planificación y toma de decisiones que tiene responsabilidades en las áreas de transporte, vivienda, formación, planificación y política económica. Es gobernada por una junta de diez miembros electos de manera indirecta, donde cada consejo distrital nombra a un miembro dentro de los concejales elegidos. La primera elección de alcalde fue en 2017. La próxima elección será en 2020 y luego se realizará cada cuatro años.

El alcalde tiene el poder y los recursos para: el presupuesto multi-anual consolidado de tránsito; el servicio de buses, estaciones de trenes y sistema de pago inteligente en el Gran Manchester; el fondo de inversión para la vivienda y entrega de préstamos a constructores; reglamentar una estrategia espacial sujeta a la aprobación unánime del gabinete de autoridad compartida; e implementar una forma mejorada del earn-back agreement (acuerdo de recuperación) de Manchester. El alcalde también es el comisionado de policía y crimen para el Gran Manchester. Adicionalmente, se le han entregado otros poderes relacionados con el apoyo a negocios, educación, programas de trabajo, inversión en vivienda e integración de salud y bienestar social. Las propuestas adicionales incluidas en el presupuesto de julio de 2015 transfirieron las funciones del Greater Manchester Fire Service (Servicio de Incendios del Gran Manchester) al alcalde e hicieron un llamado para establecer la Greater Manchester Land Commission (Comisión de Suelos del Gran Manchester) con el objeto de hacer más eficiente la administración de propiedades públicas y otorgar poder al alcalde para introducir Mayoral Development Corporations (Corporaciones de Desarrollo de Alcaldía). También se generó debate en torno a los servicios dirigidos a niños y programas de empleo, y el gobierno central accedió a entregar el control de los fondos estructurales de la Unión Europea a la GMCA.

A través del Informe de Gasto de 2015, se traspasaron más poderes –como el poder para imponer un impuesto a la infraestructura comunitaria sobre propiedades nuevas– y hubo claridad sobre el poder del alcalde para añadir un suplemento a los impuestos a la propiedad no residencial con la aprobación de la LEP y el presupuesto de 2016 (para más detalles, revisar Sandford, 2016a). En abril de 2017, Manchester realizó un piloto para la retención del 100% de la ganancia proveniente de los impuestos a la propiedad no residencial, a implementarse en el resto de Inglaterra en 2020. La GMCA también pretende absorber la autoridad de manejo de residuos de Manchester, que actualmente funciona como un cuerpo independiente a cargo de servir a la mayoría de los condados. Los poderes asociados a justicia también deben ser transferidos. En 2017, el Gran Manchester recibió fondos para desarrollar un nuevo programa de trabajo y salud, co-diseñado con el gobierno nacional.

No todas las áreas han sido capaces de establecer autoridades combinadas. Por ejemplo, las autoridades locales del Gran Lincolnshire y East Anglia aprobaron un acuerdo de devolución, pero no fueron capaces de llegar a acuerdos sobre una autoridad combinada, un componente necesario para firmar un acuerdo de devolución. Muchas de las autoridades locales fueron incapaces de ponerse de acuerdo frente a la elección directa de alcalde (las autoridades combinadas de North East y West Yorkshire no cuentan con alcaldes electos). Además, es de esperar que el crecimiento económico de varias autoridades combinadas se vuelva más difícil con la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), ya que estas reciben fondos de la UE (Department for Communities and Local Government, 2017) que podrían perder. Por último, las autoridades combinadas equivalen a otra capa de gobierno local más, en un sistema de gobierno local que ya es complejo en el Reino Unido. Esto resulta en una superposición considerable de las autoridades combinadas y otros cuerpos de gobierno, que incluyen el gobierno central, autoridades de nivel superior, dos niveles de consejos, LEPs, comisionados de policía y crimen, y otras entidades (Department for Communities and Local Government, 2017).

### AUTONOMÍA FISCAL LOCAL

Como fue señalado anteriormente, las autoridades locales en el Reino Unido tienen una autonomía fiscal local muy reducida. Las Tablas 4 y 5 ofrecen información sobre gastos e ingresos en el Gran Manchester. Para tener una idea clara sobre las finanzas municipales de Manchester, es necesario considerar tanto a los diez consejos como a la Autoridad Combinada del Gran Manchester (GMCA) y otras autoridades regionales como: Fire and Rescue Authority (Autoridad de Incendios y Rescate), Police and Crime Commissioner y Chief Constable (Comisionado de Policía y Crimen y Jefe de Policía) y Waste Disposal Authority (Autoridad de Manejo de Residuos). La Tabla 5 muestra que, dentro del Gran Manchester, el 80% de todos los gastos provienen de los consejos locales y solo un 20% de la autoridad combinada y otras autoridades. Los gastos más significativos corresponden a educación, seguidos por asistencia social de adultos y vigilancia policial.

La distribución de las fuentes de ingreso que aparece en la Tabla 5 revela que la GMCA y los diez consejos distritales reciben la mayor parte de sus ganancias por medio de subvenciones del gobierno central (74%, en total). Pese a que las tarifas para los usuarios cubren la mayoría de los costos de manejo de residuos, estas solo representan una pequeña proporción de los ingresos locales. El impuesto a la propiedad residencial solo representa el 17% de los ingresos totales. En resumen, las autoridades locales dependen fuertemente de los subsidios y tienen una autonomía fiscal local muy limitada.

## GASTOS DE SERVICIOS, GRAN MANCHESTER, 2016-17 (MILES, GBP)

	Diez consejos locales	Autoridad Combinada del Gran Manchester	Autoridad de Incendios y Rescate del Gran Manchester	Comisionado de Policía y Crimen y Oficial Jefe del Gran Manchester	Autoridad de Manejo de Residuos del Gran Manchester	Total del Gran Manchester (incluyendo a los consejos distritales)	Distribución de los gastos
EDUCACIÓN	2.111.462	0	0	0	0	2.111.462	42,1
AUTOPISTAS/TRANSPORTE	60.128	142.313	0	0	0	202.441	4,0
ASISTENCIA SOCIAL NIÑOS	437.599	0	0	0	0	437.599	8,7
ASISTENCIA SOCIAL ADULTOS	665.977	0	0	0	0	665.977	13,3
SALUD PÚBLICA	229.870	0	0	0	0	229.870	4,6
SERVICIOS DE VIVIENDA	62.280	0	0	0	0	62.280	1,2
SERVICIOS DE CULTURA	123.691	0	0	0	0	123.691	2,5
REGULACIÓN AMBIENTAL DESARROLLO/ PLANIFICACIÓN	132.734	0	0	0	181.878	314.612	6,3
PLANIFICACIÓN	54.096	-5.592	0	0	0	48.504	1,0
POLICÍAS	0	0	0	593.591	0	593.591	11,8
INCENDIO Y RESCATE	0	0	98.962	0	0	98.962	2,0
SERVICIOS CENTRALES	117.437	566	1.010	163	212	119.388	2,4
OTROS	2.557	0	0	0	0	2.557	0,1
<b>GASTOS TOTALES DE SERVICIOS</b>	<b>3.997.832</b>	<b>137.287</b>	<b>99.972</b>	<b>593.754</b>	<b>182.090</b>	<b>5.101.935</b>	<b>100,0</b>
<b>PORCENTAJE DEL TOTAL</b>	<b>79,8%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,0%</b>	<b>11,8%</b>	<b>3,6%</b>	<b>100,0%</b>	

Tabla 04

Fuente: Departamento para Comunidades y Gobierno Local de UK, Revenue Outturn (RO) 2016-17.

## DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE INGRESOS, GRAN MANCHESTER, 2016-17 (%)

	Diez consejos locales	Autoridad Combinada del Gran Manchester	Autoridad de Incendios y Rescate del Gran Manchester	Comisionado de Policía y Crimen y Oficial Jefe del Gran Manchester	Autoridad de Manejo de Residuos del Gran Manchester	Total del Gran Manchester
IMPUESTO MUNICIPAL	17,0	0,0	37,2	18,4	0,0	17,4
TARIFAS E IMPUESTOS DE USO	6,5	0,0	0,0	0,0	92,3	5,7
INGRESO POR INTERÉS E INVERSIÓN	2,2	19,2	0,1	0,1	2,1	2,1
OTROS INGRESOS	0,3	0,0	4,9	0,4	0,0	0,4
<b>TOTAL DE INGRESOS DE FUENTE PROPIA</b>	<b>26,1</b>	<b>19,2</b>	<b>42,1</b>	<b>18,8</b>	<b>94,4</b>	<b>25,6</b>
TRANSFERENCIAS	73,9	80,8	57,9	81,2	5,6	74,4
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tabla 05

Fuente: Departamento para Comunidades y Gobierno Local de UK, Revenue Outturn (RO) 2016-17.

# LECCIONES

## REINO UNIDO

El caso de estudio del Reino Unido es un buen ejemplo de un país altamente centralizado con niveles bajos de autonomía fiscal local, que está dando pasos modestos hacia la descentralización y devolución de poderes a las autoridades locales (Slack, 2017; London Finance Commission, 2017). A continuación, se resumen los principales hallazgos de este estudio:

1. Originalmente, la devolución se diseñó con el propósito de entregar a las autoridades locales más responsabilidades para el desarrollo económico; más tarde se agregaron otras funciones. En 2015, estos poderes fueron expandidos para incluir transporte local, vivienda, formación y salud. Las autoridades locales también tienen el poder para expropiar tierras y crear corporaciones de desarrollo de la alcaldía.
2. La devolución no solo consiste en la transferencia de nuevos poderes a autoridades locales en áreas políticas específicas, sino que también en la transferencia de fondos adicionales, mayor potestad sobre los impuestos locales, poderes tributarios adicionales y una mayor flexibilidad de endeudamiento. El proceso de devolución también ha significado la creación de autoridades combinadas. El impulso del gobierno central para la elección directa de alcaldes fue un aspecto crucial en este proceso.
3. El proceso de devolución no es el mismo para todos, sino que corresponde a un acuerdo único generado para cada Área. Pese a que los acuerdos de ciudad individuales permiten a las autoridades locales hacer acuerdos que reflejen necesidades específicas, la naturaleza asimétrica de estos acuerdos ha significado que algunas autoridades locales puedan negociar mejores acuerdos que otras al tener más conocimientos y capacidades. También ha habido un desequilibrio en cuanto al acceso a fondos. Por ejemplo, los acuerdos de ciudad con un componente fuerte en infraestructura de transporte han recibido, por lo general, más financiamiento que otros tipos de infraestructura.
4. Los acuerdos de devolución suelen ser deficientes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, ya que son negociaciones privadas entre el gobierno central y los líderes de las autoridades locales. Pese a que los acuerdos tienen que ser ratificados por cada consejo, los participantes del consejo suelen no tener información sobre el acuerdo hasta la publicación del último documento.
5. El éxito de los acuerdos de devolución, en comparación con esfuerzos de descentralización previos, puede ser atribuible, en parte, al fuerte liderazgo político y burocrático a nivel central. El proceso fue liderado por Hacienda y la iniciativa estuvo

asociada al Canciller (Randall y Casebourne, 2016). A diferencia de los acuerdos de ciudad que los precedieron, los acuerdos de devolución también revelaron que el gobierno central está de acuerdo con que la devolución exige gobiernos locales robustos.

6. Las autoridades combinadas se constituyen a través de un proceso de tipo bottom-up iniciado por las autoridades locales. Las autoridades locales trabajan en conjunto para determinar los límites geográficos y las bases económicas para la creación de una autoridad combinada y se les pide seguir una serie de procedimientos definidos por el gobierno central. Las áreas con una larga trayectoria de trabajo conjunto han tenido más éxito para establecer autoridades combinadas. Tal es el caso del Gran Manchester, que lleva muchos años construyendo buenas relaciones de trabajo con autoridades locales aledañas (Department for Communities and Local Government, 2017). Pese a esto, no queda claro si este modelo pueda ser replicado con facilidad en áreas con historias divergentes.
7. Si bien establecer una autoridad combinada y firmar un acuerdo de devolución son dos procesos separados, estos están vinculados. La transferencia de poderes y fondos desde el gobierno central ha sido posible, en parte, gracias al fortalecimiento de las autoridades locales que deriva de la creación de autoridades combinadas. Los acuerdos de ciudad y de devolución en el Reino Unido han permitido e impulsado la reforma de gobernanza.
8. La devolución ha sido criticada justamente por no haber ido mucho más allá, particularmente en otorgarle a las autoridades locales una autonomía fiscal que vaya a la par con el aumento de sus responsabilidades en términos de servicios (Pipe, 2013). Muchos acuerdos de devolución permiten la retención local del crecimiento de los impuestos centrales a la propiedad no residencial sobre una tasa acordada. Los alcaldes electos también tienen el poder de añadir un suplemento (2p por libra) a esos impuestos por medio de un acuerdo con las LEPs. Las autoridades combinadas tienen la potestad para pedir préstamos bajo el régimen de endeudamiento prudencial del gobierno local. No obstante, Tony Travers ha argumentado que las promesas de “localismo” no llegarán a nada si es que “Gran Bretaña no transfiere una parte significativa de los poderes de recaudación de impuestos lejos de Hacienda” (Travers, 2011). La London Finance Commission (Comisión de Finanzas de Londres), una entidad asesora convocada por la alcaldía, destacó los bajos niveles de autonomía fiscal de Londres en comparación con otras ciudades importantes a nivel internacional, y recomendó nuevos poderes tributarios y de endeudamiento (London Finance Commission, 2017).
9. La capacidad suele ser un tema de discusión para las nuevas autoridades combinadas, en parte, porque el gobierno central no entrega recursos para los costos de planificación, administración y operación de las oficinas de la alcaldía (Department for Communities and Local Government, 2017). Por el contrario, se espera que los alcaldes y las autoridades combinadas compartan oficinas y personal con las autoridades locales constituidas y usen el personal de las autoridades de transportes y LEPs.

# EL CASO DE NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda es un país unitario pequeño que está relativamente centralizado en comparación con otros países pertenecientes a la OCDE. Cuenta con un sistema de gobiernos locales de dos niveles, 11 consejos regionales y 67 municipalidades. Con una población de 1,5 millones, Auckland es la ciudad más grande de Nueva Zelanda y representa un tercio de la población del país. En 2010, la ciudad experimentó una reestructuración importante, luego de que un consejo regional y siete autoridades territoriales se fusionaran y formaran el Consejo de Auckland. Si bien la creación de este consejo le añadió legitimidad política al proceso, un enfoque de tipo bottom-up pudo haber derivado en un mayor apoyo político (especialmente por parte de las ex autoridades locales) y una mayor identificación con las comunidades locales. En cuanto a la efectividad de la reestructuración, esta mejoró el transporte y la planificación del uso de suelo, pero posiblemente redujo la capacidad de respuesta local del Consejo de Auckland debido a su tamaño. No queda claro si la eficiencia en la provisión de servicios mejoró. Además, bajo este modelo de co-gobernanza relativamente nuevo, los directorios locales tienen pocos poderes y carecen de recursos propios, por lo que dependen del Consejo de Auckland.

Esta breve discusión revisa la historia de la reforma de reestructuración y se enfoca en la fusión de la Ciudad de Auckland en 2010. Además, pone énfasis en el proceso a través del cual se implementó la fusión y la posterior evaluación de su funcionamiento.



► Vista del puerto de Auckland - Ronnie Macdonald



► Escultura Arbol de Viento, Auckland - D Coetzee







► Centro de Auckland - Jason Pratt





▶ Oveja urbana - Bernard Spragg

# REESTRUCTURACIÓN EN NUEVA ZELANDA

Enid Slack / Gustavo Carvahlo

## HISTORIA DE LA REFORMA DE REESTRUCTURACIÓN

El primer organismo de gobierno local en Nueva Zelanda fue creado en Wellington en 1842 pero fue abolido poco tiempo después. En 1852, la constitución estableció seis provincias responsables de definir sus gobiernos locales. En 1867, ya había 21 gobiernos locales. Tras la abolición de las provincias en 1867, las responsabilidades de los gobiernos locales fueron transferidas al gobierno central.

Una serie de reformas a los gobiernos locales fueron introducidas en Nueva Zelanda a fines de los años 80 y comienzos de los años 90. La reestructuración municipal fue parte importante del paquete de reformas que también incluía la separación de las funciones de formulación e implementación de políticas a nivel local, lo que significó un cambio hacia la privatización de servicios públicos locales y una rendición de cuentas local más amplia (OCDE, 2017). En 1989, se desarrolló una reforma importante que incluía una gran reestructuración de gobiernos municipales y de entidades gubernamentales de propósito especial. La *Local Government Commission* (Comisión de Gobierno Local) eliminó la mayoría de las entidades gubernamentales de propósito único, consolidando sus poderes en 86 autoridades multipropósito nuevas. La reforma de consolidación redujo el número de organismos locales en Nueva Zelanda de 850 entidades (200 autoridades locales y regionales, y 650 entidades de propósito especial, como juntas de alcantarillado, juntas de puertos, etc.) a 12 consejos regionales (reducidos después a 11) y 75 ayuntamientos y consejos distritales (reducidos después a 67). Muchas de estas entidades de propósito especial también fueron eliminadas durante ese período. Las 44 autoridades locales de la Ciudad de Auckland se fusionaron en 11 y la *Auckland Regional Authority* (Autoridad Regional de Auckland, que fue el primer organismo regional multifuncional en Nueva Zelanda, creado en 1963) fue sucedida por el *Auckland Regional Council* (Consejo Regional de Auckland) y recibió funciones adicionales (Royal Commission on Auckland Governance, 2009). Durante este período se abolieron muchas juntas locales. Un punto importante a destacar es que la legislación no contaba con disposiciones para que aquellos afectados por las consolidaciones pudiesen votar si estaban a favor o no.

El objetivo detrás de la reestructuración de 1989 no fue solamente reducir el número de autoridades locales, sino que mejorar la capacidad administrativa y técnica de las autoridades locales nuevas; crear entidades coherentes para la prestación de servicios

que no correspondieran a comunidades históricas de interés; crear entidades eficientes y efectivas, como también entidades con capacidades múltiples; y crear entidades que derivaran en menos costos y mayores beneficios potenciales (OCDE, 2017). La Comisión de Gobierno Local a cargo de supervisar la reforma no estaba restringida por los límites de las autoridades locales. En otras palabras, podía dejar fuera a las comunidades más antiguas en la reforma de reestructuración. Otras reformas de gobierno local fueron diseñadas al mismo tiempo para mejorar la rendición de cuentas local. Por ejemplo, el cambio a una contabilidad con devengos desde una contabilidad de liquidez; el requisito de diseñar planes anuales extensivos; la adopción de nuevos procesos de consulta; y el cambio a la privatización o la creación de corporaciones públicas o semi-públicas (OCDE, 2017).

Más tarde, se introdujeron más reformas a la *Local Government Act* (LGA, Ley de Gobierno Local) en 2002 y a través de una serie de enmiendas. La LGA aumentó los poderes, roles y responsabilidades de las autoridades locales y también aumentó la autonomía local al otorgarles a las autoridades locales el poder de competencia general (parecido a las disposiciones de la Ley de Localismo del Reino Unido en 2011). Las autoridades locales tenían la libertad para seleccionar las actividades a realizar, tomando en cuenta la opinión de la comunidad local. Al igual que con los acuerdos de ciudad del Reino Unido, se ha sugerido que el poder que los gobiernos locales tienen para seleccionar qué es lo que desean hacer resulta en asimetrías en la prestación de servicios por parte de las autoridades locales (OCDE, 2017). Asimismo, se fijaron nuevos requerimientos tanto para la planificación estratégica y la rendición de cuentas como para la comunicación y la coordinación entre las autoridades locales. Adicionalmente, se estableció un procedimiento para la resolución de conflictos dentro de los municipios. En 2014, se introdujeron enmiendas para promover la cooperación municipal y los servicios compartidos entre las autoridades locales, además de otras medidas.

## PROCESOS PARA LA REESTRUCTURACIÓN MUNICIPAL

Tras la reestructuración de Auckland en 2010 (revisar abajo), el gobierno de Nueva Zelanda ha tenido dudas sobre si llevar a cabo una reforma similar en el resto del país o no. Sin embargo, en 2012 ingresó una modificación a la Ley de Gobierno Local para facilitar las propuestas de reestructuración de los consejos locales (Local Government Forum, s.f.). A continuación, se ilustran los pasos del proceso de reestructuración municipal realizado en Nueva Zelanda.

- Los consejos locales envían una postulación a la Comisión de Gobierno Local, el organismo responsable de considerar las reorganizaciones.
- La Comisión decide si la postulación contiene suficiente información, determina si es que cuenta o no con apoyo comunitario que respalde la postulación y si esta debiese proceder.

- La postulación se hace pública y se solicitan postulaciones alternativas.
- La Comisión identifica opciones razonablemente practicables, una de las cuales debe incluir el statu quo.
- La Comisión selecciona su opción preferida y esboza una propuesta para hacerla pública.
- Una vez publicada la propuesta de la Comisión, se reciben las presentaciones, la Comisión las considera y puede realizar audiencias.
- La Comisión decide si se emitirá una propuesta final. Si es aprobada, pasa a la siguiente etapa. Si no, la postulación es rechazada.
- Si al menos 10% de los electores afectados firman una petición dentro de 60 días de la notificación pública, se lleva a cabo una votación entre todos los electores afectados del área. La propuesta final será implementada si es que más del 50% de los votos están a favor de la propuesta. Si hay menos del 50% de votos a favor, se mantiene el statu quo.
- Si no se presenta ninguna petición dentro de los 60 días o no se logran conseguir las firmas necesarias, la Comisión puede comenzar a preparar un plan de reorganización. Luego, la Comisión presenta su propuesta final, la que comienza a tener efecto a través de un decreto ley.

A diferencia de la reestructuración de Auckland en 2010 (que se muestra a continuación), la participación pública forma parte importante del proceso de reestructuración, por lo que el público tiene la opción de votar frente a la propuesta.

### LA REESTRUCTURACIÓN EN AUCKLAND EN 2010

La Ciudad de Auckland experimentó una reestructuración sustancial en el año 2010. Esto, ya que el gobierno central creía que el alto número de consejos y la dificultad que tenían para trabajar en conjunto, además de la debilidad del gobierno regional y su falta de poderes, estaban restringiendo al éxito económico de la ciudad. La fragmentación y la falta de compromiso y participación de las comunidades locales también fueron mencionadas como razones para la reforma (Fathimath, 2017).

El proceso de reestructuración comenzó en 2007, tras la creación del gobierno de la *Royal Commission on Auckland Governance* (Comisión Real de Gobernanza de Auckland), constituida por un presidente y dos comisionados. Para hacer que las reformas tuvieran legitimidad política, el gobierno central delegó la autoridad para la reestructuración de las autoridades locales a esta Comisión de Gobierno Local independiente que abarcaba

distintos partidos políticos. El presidente de la comisión formaba parte de un partido político distinto al del ministro a cargo de las reformas. La comisión trabajó de manera cercana con la asociación de autoridades locales *-Local Government New Zealand* (Gobierno Local de Nueva Zelanda)- y consultó a la sociedad civil. El informe, titulado “Making Auckland Greater” (“Mejorando Auckland”), llevó a la introducción de reformas que fueron implementadas rápidamente después del lanzamiento del informe. Algunos comentaristas han sugerido que la velocidad de la reestructuración derivó en una menor aversión al cambio, lo que hubiese sido distinto de haber sido más lenta (OCDE, 2017).

En aquella época, las dos opciones disponibles eran la creación de un gobierno regional más fuerte o la fusión de todos los consejos locales en una sola autoridad. Como parte de su trabajo, la Comisión publicó una serie de documentos de investigación, realizó giras de estudio alrededor del mundo y participó de consultas públicas extensivas. En 2009 presentó su informe y, posteriormente, el nuevo gobierno electo anunció la creación de una “súper ciudad” que incluiría toda el Área Metropolitana bajo un Consejo de Auckland (la segunda opción). En cuanto al proceso de creación de la autoridad nueva, este involucró numerosos instrumentos de legislación y la *Auckland Transition Agency* (Agencia de Transición de Auckland).

Con una población de cerca de 1,5 millones de personas, el Consejo de Auckland es una autoridad unitaria creada a partir de la fusión de un consejo regional y siete autoridades territoriales. El nuevo Consejo combina las funciones del antiguo consejo regional de Auckland y las siete autoridades territoriales. Esta autoridad unitaria, a cargo de toda la región y recomendada por la comisión, fue diseñada para solucionar los problemas de fragmentación y la falta de coordinación entre los consejos locales (Gobierno de Nueva Zelanda, 2009).

El modelo de gobernanza para el Consejo de Auckland se presenta en la Figura 63. Esta muestra la estructura única, constituida por dos organismos electos: la entidad de gobierno, responsable de la toma de decisiones en toda la región, y 21 juntas locales que aportan en las materias de la región, responden a las necesidades de sus áreas particulares y proveen a las comunidades de liderazgo. La entidad de gobierno está constituida por un alcalde electo por la ciudad y 20 concejales (ocho electos por toda la región y 12 electos por distritos electorales), y su trabajo se concentra en la toma de decisiones que afectan el área abarcada por el consejo. Las 21 juntas locales cuentan con 149 miembros en total, los que son electos por votantes de las áreas correspondientes a las juntas. Las juntas se enfocan en problemas locales, actividades e infraestructura como también en contribuir a la toma de decisiones regionales a través de la entidad de gobierno y las CCOs, que se presentan más adelante. La *Independent Maori Statutory Board* (Mesa Directiva Maorí Independiente) fue creada en vez de asignar asientos separados para maoríes en la entidad de gobierno y es independiente del Consejo de Auckland. Esta mesa asiste al Consejo en la toma de decisiones y la ejecución de funciones promoviendo aquellos asuntos que afectan a la población maorí.

### MODELO DE GOBERNANZA DEL CONSEJO DE AUCKLAND

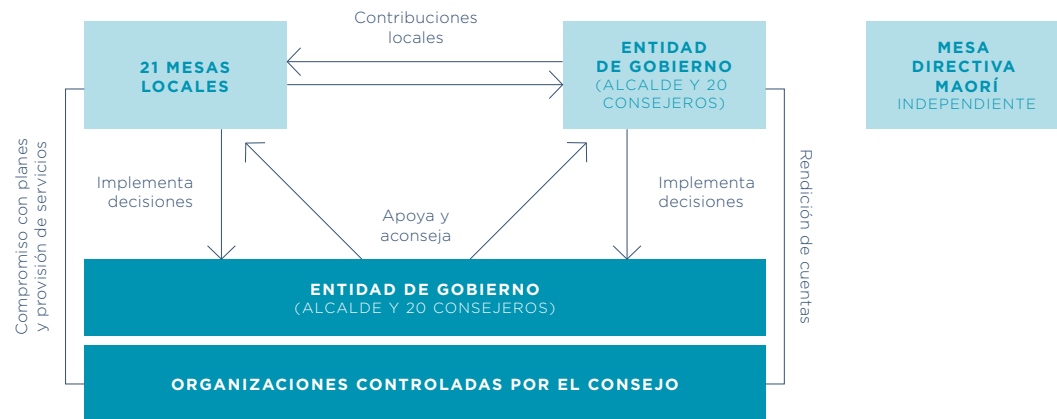


Figura 27

Fuente: Consejo de Auckland, abril 2014, p.1., extraído y adaptado de Reporte sobre Gobernanza en Auckland: 5 años en implementación, Observatorio de Políticas Públicas de la Auckland University of Technology

El modelo que se implementó fue distinto al recomendado por la Comisión Real en varios sentidos. Pese a que la Comisión Real tenía en mente formar un consejo unitario, terminó por recomendar la creación de seis consejos locales con poderes similares a los de las juntas comunitarias y funciones similares a las de las autoridades territoriales existentes. En otras palabras, los consejos locales se enfocarían en la participación comunitaria y prestación de servicios. Sin embargo, el gobierno optó por recomendar la creación de juntas locales, las que creía tendrían una voz local fuerte y funciones realmente locales (New Zealand Cabinet Office, 2009). El gobierno tomó esa decisión pues sentía que los consejos locales no serían capaces de responder a las preferencias locales y a la democracia local o de asignar de manera coherente los roles funcionales y responsabilidades entre los dos niveles. En esta línea, destacó que las juntas locales serían más pequeñas y harían un mejor trabajo en representar a las comunidades de interés, además de tener una mayor cercanía con las comunidades (New Zealand Cabinet Office, 2009).

El órgano rector es responsable de transporte; parques; comunidad y estilo de vida; administración y regulación medioambiental; planificación y desarrollo; desarrollo económico y cultural; apoyo y gobernanza; y abastecimiento de agua y desagües. Las responsabilidades de las juntas locales incluyen parques locales, deportes y recreación; planificación y desarrollo local; administración medioambiental local; y gobernanza y apoyo. Las juntas locales tienen la potestad para fijar políticas, pero no cuentan con personal o servicios operativos.

En cuanto al financiamiento, cada año se realiza un acuerdo de junta local entre la entidad de gobierno y cada junta local (Auckland Council Annual Budget 2016/17). El acuerdo considera tanto las prioridades de la junta local y las decisiones del órgano rector como las prioridades de toda la ciudad, restricciones presupuestarias, etc. El financiamiento es asignado a las juntas locales a través de servicios basados en activos (para actividades locales basadas en servicios que operan en toda la región, como la construcción de una nueva piscina o biblioteca); iniciativas impulsadas a nivel local (asignaciones basadas en una fórmula); y servicios de gobernanza (asignaciones basadas en el número de miembros electos y costos administrativos asociados de cada junta).

Otra característica interesante del nuevo Consejo de Auckland es la transferencia de activos públicos a *Council Controlled Organizations* (CCOs, Organizaciones Controladas por el Consejo) para servicios como el transporte y el agua. En estas organizaciones el consejo controla al menos el 50% de los votos o tiene el poder de nombrar al 50% o más de sus directores o administradores. Las CCOs son gobernadas por una junta de directores o administradores y operan como un brazo del consejo.

Las CCOs “sustantivas” son responsables de entregar servicios importantes – como transporte– en representación del Consejo de Auckland o son propietarias o administradoras de activos que exceden los NZD 10 millones. Las seis CCOs sustantivas en Auckland son: *Auckland Council Investments Limited* (Consejo de Auckland Inversiones Limitada); *Panuku Development Auckland* (Desarrollo Panuku Auckland); *Tourism, Events and Economic Development Limited* (Turismo Eventos y Desarrollo Económico Auckland Limitada); *Auckland Transport* (Transporte Auckland); *Regional Facilities Auckland* (Instalaciones Regionales Auckland); y *Watercare Services Limited* (Sistemas de Cuidado de Agua Limitada).

A modo de ejemplo, Transporte Auckland está a cargo de todas las funciones y operaciones de transporte en Auckland. Es además responsable de la planificación y financiamiento del transporte público, la promoción de maneras alternativas de movilidad en la ciudad y la operación de la red local de caminos. También tiene como responsabilidad preparar el *Regional Land Transport Plan* (Plan de Transporte Terrestre Regional), que define los proyectos y servicios a ser financiados por el Consejo de Auckland y la *New Zealand Transport Agency* (Agencia de Transporte de Nueva Zelanda). Adicionalmente, asistirá en la implementación del *Auckland Plan* (Plan de Auckland).

Han surgido muchos temas de discusión en relación con las CCOs, incluyendo la falta de entendimiento entre los concejales municipales y miembros de las juntas locales sobre la administración, propiedad y gobernanza de las CCOs (Fathimath, 2017). Como respuesta a estas preocupaciones, el Consejo de Auckland inició una evaluación en 2014.

Antes de la introducción del nuevo Consejo de Auckland, el gobierno nombró a un *Establishment Board* (Junta de Creación) independiente, responsable de las reformas

y de monitorear las actividades de los consejos existentes, las cuales estaban más restringidas durante el período de transición. Para apoyar el trabajo de esta Junta de Creación, se constituyó un *Transition Management Group* (Grupo de Administración de Transición), compuesto por los jefes ejecutivos de los consejos existentes, los Servicios de Cuidados de Agua Limitada y La Autoridad de Transporte Regional de Auckland. Este grupo era responsable de gestionar las operaciones del día a día de los consejos e implementar cambios en los procesos de administración (Auckland Council Annual Budget 2016/17).

A ocho años de la reestructuración, ya existen publicaciones que evalúan los éxitos y fracasos de esta fusión. Algunos autores, por ejemplo, argumentan que la fusión ha creado una visión regional unificada y un transporte y planificación de uso de suelos más integrado para el Área Metropolitana. Además, hay mayor claridad sobre la dirección futura de la ciudad y una colaboración más sólida en toda el Área Metropolitana (Fathimath, 2017). Por otro lado, se ha sugerido que los servicios se han deteriorado y que el tamaño y la complejidad del nuevo gobierno lo han vuelto muy centralizado y con poca capacidad para responder a las necesidades locales. El gran tamaño del Consejo (un gobierno con más de 8.000 empleados) lo hace inaccesible y burocrático (Fathimath, 2017). De hecho, algunos de los municipios en la periferia han mostrado interés en dejar la ciudad fusionada porque sienten que todo el foco está puesto en el centro de la ciudad. Otros sugieren que las CCOs no son lo suficientemente transparentes y, finalmente, se dice que uno de los mayores problemas con el modelo de Auckland es la falta de cooperación con el gobierno central, pese al tamaño de la Ciudad de Auckland.

Las juntas locales no cuentan con recursos propios. El personal y los servicios de asesorías para las juntas son entregados por el Consejo de Auckland. Esta forma de co-gobernanza sigue evolucionando mientras el Consejo de Auckland y las juntas locales deciden quién es responsable de qué funciones (Fathimath, 2017). No obstante, esto pone en cuestión la habilidad de las juntas locales de hacer cualquier cosa y podría obstruir la colaboración.

### FINANZAS MUNICIPALES DE AUCKLAND

Las Tablas 6 y 7 presentan los gastos e ingresos de la Ciudad de Auckland y el presupuesto para el período 2017 - 2018. Los gastos e ingresos incluyen la Ciudad de Auckland, las CCOs, asociados y empresas conjuntas. Los gastos más altos (de capital y operacionales) son en transporte, seguidos por abastecimiento de agua y desagües; y parques, comunidad y estilo de vida.

### GASTOS (CAPITAL Y OPERATIVOS), CIUDAD DE AUCKLAND, 2017-18 (NUEVA ZELANDA \$)

	GASTOS OPERATIVOS		GASTOS DE CAPITAL	
	\$millones	%	\$millones	%
TRANSPORTE	1.324	34,8	844	41,8
PARQUES, COMUNIDADES Y ESTILO DE VIDA	578	15,2	279	13,8
ADMINISTRACIÓN Y REGULACIÓN MEDIOAMBIENTAL	494	13,0	117	5,8
DESARROLLO DE AUCKLAND	204	5,4	202	10,0
DESARROLLO ECONÓMICO Y CULTURAL	189	5,0	57	2,8
GOBERNANZA Y APOYO	482	12,7	160	7,9
ABASTECIMIENTO DE AGUA Y DESAGÜES	536	14,1	358	17,7
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>3.807</b>	<b>100,0</b>	<b>2.017</b>	<b>100,0</b>

Nota: Los gastos son para el Grupo Consolidado de Auckland, que incluye el concejo, sus CCOs, asociados y empresas conjuntas.

Tabla 06

Fuente: Auckland Council Annual Budget, 2017/18. Volume 1.

En términos de ingresos, la ciudad depende de manera más sustancial de las tasas (impuestos a la propiedad), las que representan casi un 40% de los ingresos totales. Le siguen las tarifas para los usuarios, subvenciones y subsidios. En cuanto a la dependencia en las subvenciones versus las ganancias propias, Auckland parece tener cierta autonomía fiscal local. En términos del número de fuentes de impuestos, Auckland solo puede cobrar impuestos a la propiedad.

### INGRESOS CIUDAD DE AUCKLAND, 2017-18 (NUEVA ZELANDA \$)

	\$millones	%
IMPUESTOS	1.324	34,8
TARIFAS DE USO	578	15,2
SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS	494	13,0
DESARROLLO Y CONTRIBUCIONES FINANCIERAS	204	5,4
ACTIVOS CONFERIDOS	189	5,0
OTROS INGRESOS	482	12,7
INGRESOS DE FINANZAS	536	14,1
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>3.807</b>	<b>100,0</b>

Nota: Los ingresos son para el Grupo Consolidado de Auckland.

Tabla 07

Fuente: Auckland Council Annual Budget, 2017/18. Volume 1.



La **fusión de Auckland** mejoró su habilidad para la planificación regional logrando un enfoque más **integrado** para la **planificación y la infraestructura de transporte**.

## LECCIONES NUEVA ZELANDA

La reestructuración de Auckland en 2010 sugiere lo siguiente:

1. La existencia de una comisión independiente para el estudio de la gobernanza metropolitana en Auckland y la realización de recomendaciones para la reforma fue considerada clave para su éxito, ya que le otorgó legitimidad política a un proceso que era independiente del gobierno central. Sin embargo, un enfoque de tipo bottom-up pudo haber generado mayor apoyo político, especialmente por parte de las ex autoridades locales, y ayudado a mantener una mayor identificación con las comunidades. Las comunidades no tuvieron la oportunidad de votar sobre si querían la fusión o no. No obstante, el proceso de reestructuración introducido en 2012 permite la votación pública.
2. La reforma de reestructuración municipal fue parte de un paquete de reformas a las autoridades locales diseñado para mejorar la eficiencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales. En otras palabras, no fue una reforma independiente.
3. Los resultados de los estudios han sido diversos en cuanto a determinar si la reestructuración aumentó la eficiencia en la disposición de servicios gracias al beneficio de las economías de escala o si fue porque mejoró la eficiencia técnica.
4. Se ha sugerido que la fusión de Auckland mejoró su habilidad para la planificación regional y que ahora tiene un enfoque más integrado para la planificación y la infraestructura de transporte. La ciudad también cuenta con más recursos gracias al sistema unificado de impuestos.
5. Algunos han argumentado que la reestructuración municipal en Auckland derivó en una ciudad tan grande que ya no hay capacidad de respuesta a nivel local. Asimismo, con el modelo de co-gobernanza relativamente nuevo, las juntas locales tienen menos poderes y recursos. Algunas juntas locales, particularmente ubicadas en los límites de la ciudad, han sugerido que les gustaría salirse de la fusión.
6. Otros han sugerido que la externalización de funciones a organizaciones controladas por el Consejo, pero no electas (CCOs), han reducido de manera significativa la transparencia en la toma de decisiones.

# EL CASO DE COLOMBIA

Colombia es un país unitario que está sufriendo las consecuencias de un crecimiento urbano rápido y no planeado, lo que ha llevado a la población y la actividad económica a concentrarse en unas pocas ciudades. El país tiene una estructura de gobernanza compuesta por tres niveles (gobierno nacional, departamental y municipal), y está conformado por 32 departamentos, 7 distritos (el más importante de ellos siendo Bogotá), y más de mil municipios. La experiencia que Colombia ha tenido con la descentralización y la creación de Áreas Metropolitanas ha resultado en más poderes para los municipios. Sin embargo, la descentralización fiscal ha demorado la transferencia de funciones del gobierno nacional a los municipios y Áreas Metropolitanas. Estas últimas se caracterizan por la falta de fondos, una capacidad institucional insuficiente y niveles bajos de participación política. El proceso de descentralización del país ha sido dirigido, principalmente, de arriba a abajo, especialmente en términos de autonomía fiscal, pero no excluye la creación de arreglos de gobernanza voluntarios o de tipo bottom-up. No queda claro si las formas voluntarias de asociación terminarán por debilitar las Áreas Metropolitanas o si servirán como un trampolín hacia un modelo de gobernanza metropolitana más formal. Esta breve descripción revisa la historia de la descentralización en Colombia y el marco institucional actual del país y se enfoca en las Áreas Metropolitanas y el proceso legal vigente para su creación.





► La Caldelaria, Bogotá - Reg Natarajan





UVA  
de La Imagenación



► Parque Bicentenario, Medellín - Iván Erre Jota



► Orquideorama, Medellín - Miguel Olaya



# DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Enid Slack / Gustavo Carvahlo

## PERSPECTIVA GENERAL SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Si bien una descripción detallada sobre el proceso de descentralización en Colombia va más allá del alcance de este informe, los acuerdos gubernamentales metropolitanos existentes en Colombia son consecuencia directa de la descentralización. En otras palabras, es difícil imaginar la creación de Áreas Metropolitanas en Colombia sin tomar en cuenta ese proceso. Esta sección ofrece un breve resumen sobre la descentralización y sus principales hitos. Cabe destacar que el proceso de descentralización fue dirigido principalmente desde arriba y que fue implementado a modo de ensayo y error, con etapas marcadas por avances hacia la descentralización seguidas por intentos de recentralización (OCDE, 2013). A pesar de la naturaleza *top-down* del proceso, la creación de acuerdos gubernamentales voluntarios o de tipo *bottom-up*, especialmente en términos de autonomía fiscal, no quedó fuera. Las Áreas Metropolitanas y asociaciones municipales son parte importante de ese espacio.

Los primeros intentos de una descentralización en Colombia tuvieron lugar a fines de los años 60, con la promulgación de una ley que le exigía al gobierno nacional repartir los ingresos a los gobiernos sub-nacionales. El proceso se intensificó en los años 80 tras una oleada de protestas populares que exigían un aumento en la cantidad y calidad de los servicios públicos por parte del Estado colombiano (Sanín, 2010; OCDE, 2013), y en 1986 fueron introducidas las elecciones de alcalde (Sanín, 2010). Casualmente, tanto el Banco Mundial como otros organismos internacionales incidieron indirectamente en el proceso de descentralización de Colombia –y otros países latinoamericanos– al apoyar la descentralización como una forma de hacer más eficiente la prestación de servicios públicos a nivel local (Ibíd.). La constitución colombiana de 1991 profundizó sobre el proceso de descentralización y consagró la autonomía política de los gobiernos locales al introducir elecciones de gobernadores departamentales y crear u otorgar un nivel constitucional a una serie de entidades gubernamentales y modalidades de asociación locales/regionales (Díaz et al., 2011; Nisimblat, 2010; OCDE, 2013; y Sanín, 2010). La constitución también creó el Sistema General de Regalías (SGR) y estableció un sistema formal con niveles obligatorios de transferencias fiscales a gobiernos locales.

Las crisis financieras internacionales de finales de los años 90 y comienzos del 2000 llevaron al gobierno nacional a promulgar una Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 617/2000) y a crear el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual reemplazó

al sistema anterior de transferencia fiscal (Sanín, 2010; Nisimblat, 2010; OCDE, 2013). Según algunos críticos, estas medidas representaron la recentralización de Colombia, en gran parte dado que revertían la descentralización fiscal establecida en la Constitución. El SGP es entendido como una herramienta utilizada por el gobierno central para limitar el nivel de transferencias a los gobiernos locales y, por consiguiente, controlar sus propios déficits presupuestarios. Los críticos también señalaron que el SGP prioriza pocos sectores (principalmente salud, educación e infraestructura sanitaria básica) y limita la capacidad de los gobiernos locales de establecer sus propias prioridades (Nisimblat, 2010). Al poner freno a los gastos en todos los niveles de gobierno, la Ley de Responsabilidad Fiscal fortaleció el arrastre de políticas establecidas nacionalmente a través del SGP (Nisimblat, 2010).

Pese a los problemas con el SGP, los gobiernos locales en Colombia suelen tener una capacidad baja de ingresos y dependen de las transferencias del gobierno central (ya sea a través del SGR, el SGP, o ambos). La debilidad fiscal de los gobiernos locales y de los acuerdos gubernamentales es anterior al SGP o a la Ley de Responsabilidad Fiscal. Algunos críticos sostienen que el gobierno central no ha logrado revertir esa falencia, pues no ha sido capaz de entregarle el soporte adecuado a los gobiernos locales para que desarrollen su propia capacidad de prestación de servicios (OCDE, 2013; Sanín, 2010).

## MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE

El proceso de descentralización en Colombia abrió espacio para modalidades de asociación de tipo *bottom-up* o voluntarias, tales como la creación de Áreas Metropolitanas y asociaciones municipales (Díaz et al., 2011). Estas formas de gobernanza están prescritas en la constitución colombiana y son reguladas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y leyes y normas específicas. Los departamentos, distritos y municipios siguen siendo las formas de gobierno local más importantes. En términos legales, estas entidades poseen tres características que las distinguen de otros acuerdos de gobernanza: son autónomas (elemento político); tienen la competencia y autonomía para actuar dentro de sus propios límites jurisdiccionales (elemento administrativo); y tienen el derecho de recibir transferencias del gobierno nacional y, dentro de los límites constitucionales y legales, de crear y recaudar sus propios impuestos (elemento fiscal) (Ibíd.). Los municipios fueron los más beneficiados por el proceso de descentralización. En principio, todos los municipios tienen las mismas responsabilidades y poderes. Tienen la capacidad de recaudar sus propios impuestos y base impositiva, la cual es más amplia que la de departamentos e incluye un impuesto predial y un impuesto de industria y comercio. También son responsables por las obras públicas y la prestación de la mayoría de los servicios a nivel local, incluso cuando en la práctica puede que no tengan la capacidad de entregarlos según la cantidad y calidad requerida.

El sistema colombiano permite distintos tipos de tratamientos para los municipios, dependiendo de sus características o capacidad. El artículo 320 de la Constitución

dice que el gobierno nacional puede crear regímenes administrativos especiales para los municipios según sus características (tamaño de población, recursos fiscales, importancia económica y ubicación geográfica), aunque aún no se ha creado ninguno (Bogotá y los otros distritos tienen sus propios regímenes administrativos). Finalmente, el gobierno central sí toma en cuenta las distintas necesidades y características de los municipios al brindarles apoyo financiero a través de transferencias de compensación y fondos especiales de desarrollo (República de Colombia, 2011). Por ejemplo, el SGR distribuye regalías entre los municipios y departamentos a través de fondos sectoriales y de desarrollo que le dan prioridad a las Áreas menos desarrolladas (Díaz et al., 2011; Nisimblat, 2010; OCDE, 2013).

Los distritos son un caso especial, ya que son sistemas de dos niveles que combinan las características de los departamentos y municipios. Cada distrito tiene su propio régimen administrativo especial. Bogotá es el distrito más importante y tiene una autonomía fiscal significativa. El Recuadro incluye detalles que podrían ser de interés en el contexto chileno, ya que Santiago tiene un grado de importancia similar al de Bogotá al ser el centro económico y político de Chile y, en cuanto a su estatus legal, al ser un gobierno regional. La Figura 64 muestra un resumen simplificado de la organización administrativa del distrito.

RESUMEN SIMPLIFICADO ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE BOGOTÁ

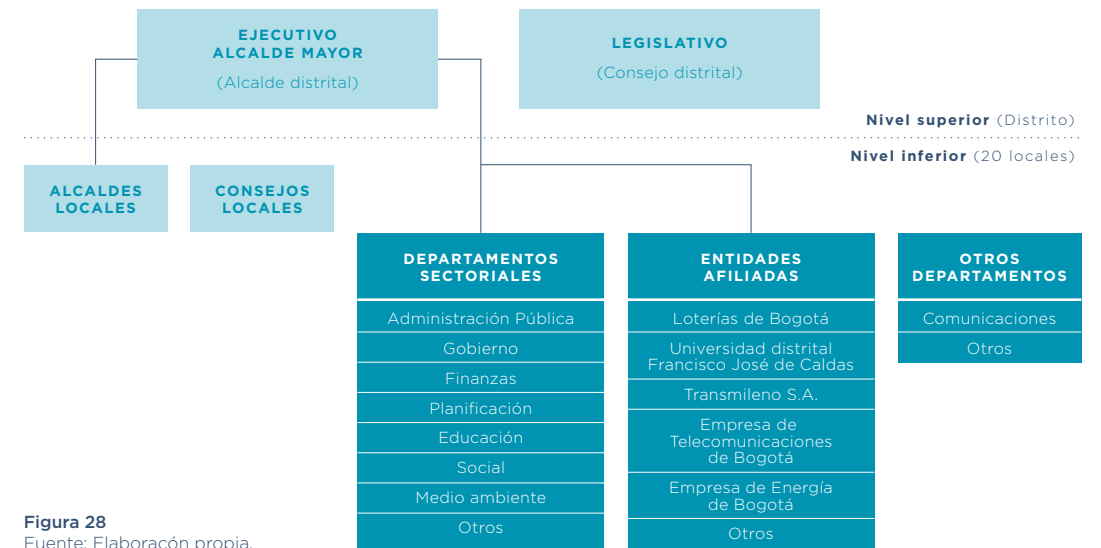


Figura 28 Fuente: Elaboración propia.

**Bogotá, Distrito Capital**

El Distrito de Bogotá es una estructura de dos niveles. El alcalde mayor de Bogotá y el consejo distrital operan como las ramas ejecutiva y legislativa, respectivamente, a nivel distrital. Ambos son electos por medio del voto popular. Los distritos también están divididos en distintas localidades, cada una de las cuales cuenta con su propio alcalde local y junta administradora local. Los miembros de la junta local son electos, mientras que los alcaldes son nombrados por el alcalde mayor a partir de una lista de candidatos posibles preparada por las juntas locales.

Los gastos en 2015 fueron de COP 11,6 billones, de los cuales aproximadamente el 16% corresponde al gobierno general y a operaciones, y el 82% restante a inversiones de capital. De la inversión de capital total, 50,5% corresponde a inversión directa de Bogotá y el 49,5% a transferencias a agencias locales u otras entidades con fines de inversión. La transferencia más grande fue para Transmilenio, el sistema de transporte público de la capital, el cual recibió 23,8% del total (COP 1.1 billón) (Bogotá DC, 2016).

En 2015 los ingresos totales fueron de COP 10 billones, de los cuales 61,5% correspondió a ingresos tributarios y aproximadamente 21% a transferencias (Bogotá, 2016). Bogotá tiene el poder para recaudar distintos impuestos, incluyendo un impuesto predial, un impuesto de industria y comercio, un impuesto sobre vehículos automotores, un impuesto de delimitación urbana (atado a licencias de construcción), una sobretasa a la gasolina, un impuesto al consumo de cigarrillos extranjeros y un impuesto a la cerveza. Bogotá también puede endeudarse dentro de los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Las siguientes Tablas, de la 8 a la 11, muestran los gastos e ingresos de Bogotá en 2015. La capital depende principalmente del impuesto de industria y comercio, y del impuesto predial, los cuales representaron cerca del 78% de sus ingresos tributarios en 2015. Además, sus ingresos propios constituyeron dos tercios de los ingresos totales, con solo 21% proveniente de transferencias del gobierno central. Cabe destacar que, dado que Bogotá es la capital de Colombia y que las reglas pueden variar para cada distrito dependiendo de su régimen administrativo, es difícil establecer conclusiones generalizadas sobre la autonomía fiscal en otros contextos.

DESGLOSE DE GASTOS DISTRITO DE BOGOTÁ, 2015

Gastos

SECTOR / CONCEPTO	PORCENTAJE
INVERSIÓN DIRECTA	41,0
TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	41,0
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	16,0
INTERESES DE DEUDA	1,0
OTROS GASTOS CORRIENTES	1,0

Tabla 08 Fuente: Bogotá DC, 2016, p. 39.

## DESGLOSE DE GASTOS DE CAPITAL POR SECTOR/CONCEPTO DISTRITO DE BOGOTÁ, 2015

### Inversión directa

SECTOR / CONCEPTO	PORCENTAJE
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	61,3
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	20,4
OTROS	18,3

### Transferencias para inversión

INVERSIÓN DIRECTA	PORCENTAJE
MOVILIDAD	31,7
EDUCACIÓN	17,9
INTEGRACIÓN SOCIAL	11,3
SALUD	10,1
OTROS	29,0

Tabla 09

Fuente: Bogotá DC, 2016, p. 42.

## DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE INGRESO, DISTRITO DE BOGOTÁ, 2015

### Ingresos

TIPO	PORCENTAJE
INGRESOS TRIBUTARIOS	61,0
TRANSFERENCIAS	21,0
INVERSIÓN DE CAPITAL	12,0
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	6,0

Tabla 10

Fuente: Bogotá DC, 2016, p. 31.

## DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS, DISTRITO DE BOGOTÁ, 2015

### Ingresos tributarios

TIPO	PORCENTAJE
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	48,0
IMPUESTO PREDIAL	30,0
IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS	7,0
SOBRETASA A LA GASOLINA	6,0
OTROS	9,0

Tabla 11

Fuente: Bogotá DC, 2016, p. 31.

## ÁREAS METROPOLITANAS

Las Áreas Metropolitanas están descritas en la constitución y son reguladas principalmente por la Ley de Áreas Metropolitanas (Ley N° 1625/2013). Actualmente, hay seis Áreas Metropolitanas en Colombia, las que son definidas como estructuras de gobernanza conformadas por dos o más municipios que están conectados de manera física, económica y social, pero que pueden no estar ubicados en el mismo departamento.

Las Áreas Metropolitanas son gobernadas por la junta metropolitana. La junta reúne a los alcaldes de cada municipio en el Área Metropolitana; a un representante del concejo municipal del principal municipio núcleo; a un representante de los concejos municipales de los otros municipios del Área Metropolitana (para ser electo entre sus respectivos presidentes); a un representante del gobierno central (quien no tiene derecho a voto); y, a un representante electo entre organismos sin fines de lucro y la sociedad civil dedicados a temas ambientales. El alcalde del principal municipio núcleo, también conocido como alcalde metropolitano, es el presidente de la junta metropolitana. La junta puede invitar a otros observadores cuando sea necesario.

Las Áreas Metropolitanas pueden desempeñar las siguientes funciones:

- Planear y coordinar el desarrollo metropolitano de acuerdo a los planes nacionales (a través de la creación de un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano).
- Crear e implementar un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y asegurar la coordinación entre los distintos planes municipales de uso de suelo.
- Formular políticas de movilidad regional y diseñar e implementar programas de transporte masivos a nivel regional.
- Diseñar e implementar planes para la creación y preservación de espacios verdes y públicos.
- Racionalizar la prestación de servicios públicos (incluso prestando servicios de manera directa o indirecta, a través de empresas públicas o concesionarios privados).
- Administrar y ejecutar obras de interés metropolitano.
- Actuar como la autoridad/regulador ambiental en el territorio metropolitano.
- Actuar como la autoridad de tránsito y determinar las tarifas de tránsito en su territorio.

A pesar de ser limitadas, las Regiones Metropolitanas en Colombia tienen fuentes claras de ingreso y gastos. Tienen derecho a recaudar una sobretasa de 0,002% sobre el avalúo catastral de los bienes inmuebles ubicados en su territorio (también denominada sobretasa ambiental, un término que refleja el rol significativo que tienen las Áreas Metropolitanas en la regulación y supervisión ambiental). También reciben transferencias de municipios (y otras entidades) y pueden recaudar cargos o tasas relacionadas con el uso de recursos naturales renovables en su territorio; contribuciones de valorización; tarifas de usuario; otras tarifas relacionadas a operaciones de transporte masivo; dividendos de sus bienes; tarifas relacionadas a cualquier servicio prestado a los residentes; y la plusvalía. El acuerdo para la creación del Área Metropolitana debe especificar la contribución de cada municipio. Además, es vinculante, y los municipios deben prever para las transferencias en sus propios presupuestos. Las Áreas Metropolitanas también pueden pedir préstamos en los mercados de capital.

### Área Metropolitana del Valle de Aburrá

El Área Metropolitana de Aburrá incluye la ciudad de Medellín (el núcleo metropolitano) además de nueve municipios. Fue la primera Área Metropolitana en Colombia y su propósito inicial era apoyar la planeación del uso de suelo a lo largo de la región. Con el tiempo, fue incorporando otras funciones, particularmente relacionadas con el medioambiente y la regulación y supervisión de tránsito (Aburrá, 2016). Aburrá no utiliza todos los poderes asignados a las Áreas Metropolitanas por ley. Su mandato está restringido a planificar y coordinar el territorio, ser la autoridad ambiental y de tránsito en el área metropolitana y administrar y ejecutar las obras de interés metropolitano.

La principal fuente de ingresos de Aburrá es el 0,002% en sobretasa ambiental, que corresponde a aproximadamente 46% de su ingreso total al 2016. Las transferencias municipales equivalen a aproximadamente 23% del total, mientras que el resto está compuesto por tasas, multas, ingresos de capital y otros tipos de ingresos. Medellín, el municipio núcleo, fue responsable por 83% de las transferencias en 2015.

Los gastos operacionales y las inversiones de capital representaron 15,44% y 80,06% de los gastos totales en 2016, respectivamente. El gasto de la capital de Aburrá se concentra en tres áreas principales:

- Planeación y desarrollo territorial (aproximadamente 35% del total)
- Administración y control de riesgos ambientales (aproximadamente 34% del total)
- Transporte público, movilidad y conectividad metropolitana (aproximadamente 22% del total)

Las ganancias recaudadas por la sobretasa ambiental deben ser invertidas en proyectos y políticas ambientales, lo que limita el rango de actividades de Aburrá. Las ganancias provenientes de transferencias municipales pueden ser utilizadas en otros proyectos (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014).

### RESUMEN SIMPLIFICADO ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE ABURRÁ

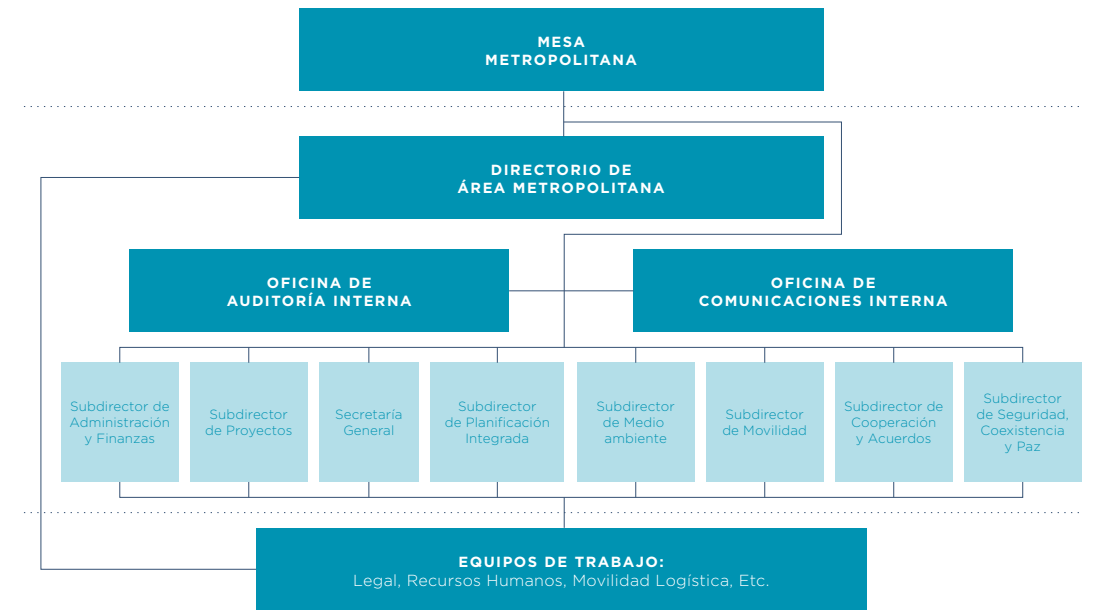


Figura 29 Fuente: Elaboración propia.

### PROCEDIMIENTO PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA

Si bien los ciudadanos y gobiernos locales pueden tomar la iniciativa para crear Áreas Metropolitanas en Colombia, deben seguir los procedimientos prescritos por la Ley de Áreas Metropolitanas. En último caso, el Congreso colombiano tiene la última palabra cuando se trata de autorizar la creación de Áreas nuevas.

- Las Áreas Metropolitanas pueden ser creadas ya sea a partir de la solicitud de los alcaldes de los respectivos municipios, de un tercio de sus concejales, de un 5% de sus votantes o del gobernador(es) del departamento(s) en el que se ubican los municipios.
- Las partes interesadas deben presentar un proyecto que indique, al menos, los municipios que conformarán el Área Metropolitana, el municipio que se convertirá en el municipio núcleo y la razón para su creación.

- El proyecto debe ser enviado a la Registraduría Nacional, quien verifica si cumple o no con los requerimientos legales.
- Si lo hace, el paso siguiente es un referendo popular. La creación del Área Metropolitana debe ser aprobada por la mayoría de los votantes en cada uno de los municipios afectados con una participación de al menos el 25% de los votantes.
- A continuación, los alcaldes y presidentes de los concejos municipales deben firmar un acta para la creación del Área Metropolitana y presentar los documentos a una comisión especial del Congreso colombiano, el que analiza si se justifica o no la creación del Área, como también otros aspectos de su organización.
- Es posible anexar nuevos municipios al Área Metropolitana a petición de su(s) alcalde(s), los presidentes de sus concejos municipales, un tercio de sus concejales o un 5% de sus votantes. La propuesta debe ser aprobada por la mayoría de los votantes en cada municipio con una participación de al menos el 5% de los votantes.
- Las Áreas Metropolitanas pueden convertirse en distritos por medio de la aprobación de la mayoría de los votantes de cada municipio, con una participación de al menos un 25% de los votantes. Cuando son parte de un distrito, los municipios pierden su estatus territorial y descienden a la categoría de localidad. Los distritos, y sus relaciones con las localidades, deben seguir las mismas reglas aplicables a Bogotá.

### ASOCIACIONES MUNICIPALES

Los municipios y áreas municipales en Colombia pueden crear sus propias asociaciones (Díaz et al., 2011; OCDE, 2013). Dos o más municipios situados en uno o más departamentos pueden firmar un acuerdo de asociación para prestar servicios públicos, hacer inversiones de capital y ejecutar funciones municipales en común. Esto requiere la coordinación e integración de los respectivos planes de desarrollo municipales en un marco de desarrollo común.

Las asociaciones municipales cuentan con su propia personería jurídica y bienes, y tienen los mismos derechos y privilegios conferidos a los municipios bajo la ley colombiana. Tienen una estructura de gobernanza flexible, con al menos una asamblea general, una junta administrativa nombrada por la asamblea general y un director ejecutivo nombrado por la junta. Las asociaciones de Áreas Metropolitanas siguen las mismas reglas.

Finalmente, los gobiernos locales también pueden participar en contratos y acuerdos llamados contratos-plan y acuerdos para la prosperidad (OCDE, 2013), al igual que pactos y alianzas territoriales (OCDE, 2013). Esos contratos y acuerdos en efecto pueden ignorar las estructuras de gobernanza formales creadas por la constitución, la LOOT y otras leyes con el fin de fomentar una cooperación ad hoc entre el gobierno nacional y las entidades sub-nacionales específicas, y así prestar servicios a una región o comunidad local específica. Son acuerdos públicos y están sujetos a consulta con las partes locales interesadas. Los pactos y alianzas territoriales son instrumentos que promueven la coordinación entre gobiernos sub-nacionales sin requerir la creación de nuevos acuerdos institucionales. También son acuerdos ad hoc y pueden ignorar las estructuras de gobernanza formales creadas por la constitución, la LOOT y otras leyes.

### INSTANCIAS DE PROPÓSITO ESPECIAL - EL EJEMPLO DE TRANSMILENIO

Transmilenio (el primer sistema de buses de tránsito rápido) es un ejemplo interesante sobre la transferencia de algunas funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos locales por medio de la creación de una instancia de propósito especial. A Transmilenio se le atribuye haber disminuido el tiempo de viaje promedio en un 32%, lo que ha aumentado el valor de las propiedades entre un 15% y 20% y, consecuentemente, los ingresos tributarios, además de haber mejorado la salud y seguridad (reducción de muertes por incidentes viales, emisiones y polución) (SUSC, 2012; Turner, Kooshian y Winkelman, 2012). Aunque en un comienzo fue considerado un éxito, Transmilenio ha sido foco de críticas y de problemas judiciales con los operadores de autobuses (Transmilenio, 2017).

Transmilenio fue implementado en el contexto más amplio del Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU), el que promovía el transporte masivo y sistemas de transporte integrados en las ciudades más grandes de Colombia (SUSC, 2012; Turner, Kooshian y Winkelman, 2012). El liderazgo político también jugó un rol importante durante la fase inicial. Algunos de los análisis sobre Transmilenio le atribuyen al alcalde mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa (1998-2001), la implementación rápida de la primera fase del sistema. Sin embargo, el liderazgo también puede ser perjudicial para el futuro desarrollo de un sistema de tránsito masivo, particularmente cuando los gobiernos locales sucesivos se oponen políticamente y no están dispuestos a continuar con un proyecto asociado a una administración anterior (Ibíd.).

Un elemento crucial del PNTU es el cofinanciamiento de infraestructura vial, en el que el gobierno nacional es responsable del 40% - 70% del financiamiento. No obstante, la primera fase de Transmilenio fue financiada por una sobretasa a la gasolina del 25% (equivalente al 46% de la inversión), ingresos locales (28%), una subvención del gobierno nacional (20%) y un préstamo del Banco Mundial (6%). Cabe destacar que el proyecto ha logrado vender certificados de carbono (Reducciones de Emisiones

Voluntarias y Reducciones de Emisiones Certificadas), y fue el primer sistema de tránsito masivo en registrarse en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM) (Turner, Kooshian y Winkelman, 2012).

El sistema está estructurado como una asociación público-privada (APP). Las responsabilidades están divididas de la siguiente manera (SUSC, 2012; Turner, Kooshian y Winkelman, 2012):

- El gobierno es responsable de la infraestructura vial (paradas de bus, pistas exclusivas para buses, etc.). El Instituto de Desarrollo Urbano, una agencia del gobierno de Bogotá, es responsable de la construcción de las obras (SUSC, 2012), pero también hay distintos distritos y ministerios y entidades nacionales que participan en los procesos de planeación e inversión (SUSC, 2012).
- Transmilenio S.A. administra el sistema. Ellos están a cargo de operar el centro de control, adjudicar los contratos a los operadores de buses privados y monitorear y supervisar.
- Las empresas privadas son responsables de comprar y operar los buses, contratar y manejar a los conductores y recaudar las tarifas (los operadores troncales y los operadores de líneas complementarias son remunerados de maneras distintas).

Como parte del PNTU, el gobierno nacional también debe asistir y entrenar a los gobiernos locales con el fin de crear capacidad para que ellos puedan hacerse responsables de la planificación, administración y regulación del tránsito y del tráfico a nivel local (Turner, Kooshian y Winkelman, 2012).

## LECCIONES COLOMBIA

1. El proceso de descentralización privilegió a los municipios, lo que debilitó a los departamentos. No obstante, transfirió la prestación de servicios a los municipios de manera equitativa, independiente de su capacidad institucional. El gobierno central no ha logrado ayudar a los gobiernos locales a desarrollar su propia capacidad de prestación de servicios y la capacidad sigue siendo un problema.
2. Las Áreas Metropolitanas y las asociaciones municipales luchan por ser efectivas. Se caracterizan por una falta de financiación y financiamiento, capacidad institucional insuficiente y bajos niveles de participación política. Las Áreas Metropolitanas pueden recaudar la sobretasa sobre el avalúo catastral y recibir transferencias de los municipios, pero estos fondos pueden resultar insuficientes para el pago de inversiones más grandes y costosas en transporte público.
3. El sistema cuenta con algo de flexibilidad (por ejemplo, las asociaciones municipales). No obstante, queda por ver si las formas de asociación voluntaria debilitarán las Áreas Metropolitanas o si servirán de trampolín para alcanzar un modelo de gobernanza metropolitana más formal.
4. El marco actual para las transferencias (SGP y SGR) concentra más poder en el gobierno nacional. Las entidades sub-nacionales se beneficiarían si tuvieran más fuentes de ingreso a su disposición.

# EL CASO DE COREA DEL SUR

Corea del Sur es un país unitario y centralizado que está en los inicios del proceso de descentralización. Su nivel de centralización se ve reflejado, en cierto grado, en la planificación y establecimiento de políticas para el transporte, que siguen a cargo del gobierno central, y en el transporte público, el cual está significativamente subsidiado por el gobierno central. Si bien el proceso de descentralización está en curso, la descentralización fiscal no ha avanzado lo suficiente. Las asociaciones de gobierno local y las subunidades administrativas luchan por ser efectivas y se ven obligadas a hacer presión para obtener mayor autonomía fiscal y administrativa sobre un gobierno central que permitió la elección directa de alcaldes recién en 1995. El país es conocido por tratar a las distintas autoridades de manera diferente, dependiendo del tamaño de su población. Por ejemplo, el envío de recursos desde el gobierno central a Seúl –la “ciudad especial”, que concentra el 20% de la población y genera cerca del 24% del PIB del país– por sobre otras regiones del país, sigue siendo un foco de tensión. La participación pública es limitada, pero Seúl está experimentando con herramientas innovadoras de gobierno electrónico para incentivar la participación cívica.



直尋柱尺未為得

萬里長風送月明









► Plaza de Seoul - Republic of Korea



▶ Seoul - Jordi Sanchez



# DESARROLLO REGIONAL EN COREA DEL SUR

Enid Slack / Gustavo Carvahlo

## PERSPECTIVA GENERAL SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COREA DEL SUR

El proceso de descentralización comenzó a fines de los años 80 y continuó hasta comienzo de los años 90, siguiendo los pasos de un movimiento más amplio que buscaba acabar con el régimen militar y promover la democratización de Corea (Choi, Choe y Kim, s.f.; Snyder et al., 2012). Las primeras medidas para la descentralización introdujeron consejos locales autónomos y elecciones para puestos locales (concejales y jefes de gobierno, como gobernadores provinciales y alcaldes de ciudades). Las elecciones a alcalde fueron introducidas en 1995. Las ciudades que en ese entonces tenían estatus de “ciudades gobernadas de manera directa” (Busan, Daejeon, Incheon, Gwangju y Ulsan) fueron promovidas al estatus de ciudades metropolitanas (OCDE, 2015). Después de la constante crítica de los expertos y los gobiernos locales sobre el ritmo del proceso de descentralización, el gobierno coreano creó una Comisión Presidencial para la Descentralización en 1999 y aprobó una ley para la promoción de la descentralización en 2004 (Choi, Choe y Kim, s.f.).

A pesar de estos esfuerzos, el alcance de la descentralización sigue siendo bastante limitado y es el gobierno nacional quien domina en el marco administrativo coreano (OCDE, 2005). Las relaciones entre los niveles superiores e inferiores del gobierno siguen siendo jerárquicos (OCDE, 2005; Snyder et al., 2012), incluso en ciudades metropolitanas. Como lo ha señalado la OCDE, “(...) al igual que las administraciones de las jerarquías superiores, las mega ciudades suelen ser menos entusiastas ante la descentralización cuando esta significa delegar autoridad o finanzas a la administración contenida” (2005, p. 124). Incluso si se toma en cuenta algún grado de descentralización, el gobierno central sigue teniendo poder e influencia sobre los gobiernos locales (Choi, Choe y Kim, s.f.). Las asociaciones de gobiernos locales y subunidades administrativas también tienen dificultades para ser efectivas. La participación pública es limitada, incluso a nivel de vecindarios, aunque existen mecanismos formales para la participación pública, y los gobiernos locales como Seúl están comenzando a explorar maneras cívicas de incentivar la participación por medio de sitios web, redes sociales y aplicaciones móviles.

## EL CONTEXTO INSTITUCIONAL VIGENTE

En Corea, la Constitución y la Ley de Autonomía Local de 1949 (LAL) establecieron las reglas básicas para el funcionamiento de los gobiernos locales. Todos los gobiernos locales tienen una estructura administrativa de tipo “director-consejo” (un gobernador en el caso de las provincias, un alcalde para las ciudades metropolitanas y otras unidades de nivel inferior). El director ejecutivo es electo a través del voto popular por un período de cuatro años y con un límite máximo de tres períodos. También se eligen la mayoría de los concejales en todos los niveles, mientras que un cierto número de asientos son reservados para los “representantes proporcionales” de partidos de la oposición (Ibíd.).

En general, los gobiernos locales desempeñan funciones de naturaleza local y cualquier otra función delegada por el gobierno central. Las funciones locales incluyen:

- Funciones relacionadas con la organización territorial y la administración de gobiernos locales
- Promoción del bienestar de los residentes
- Desarrollo local y regional
- Construcción y administración de instalaciones medioambientales
- Educación y promoción de actividades culturales o artísticas
- Defensa civil y servicios de protección de incendios

Según la LAL, las provincias y ciudades metropolitanas tienen poderes importantes de coordinación a lo largo de sus territorios; actúan como intermediarios entre los gobiernos locales de niveles inferiores y el gobierno local; tienen jurisdicción sobre temas que deben cumplir con los mismos parámetros o que deben ser manejados de manera uniforme en más de un gobierno local de nivel inferior; y tienen el poder de construir y administrar instalaciones que cubran dos o más gobiernos locales de nivel inferior (Choi, Choe y Kim, s.f.). No obstante, la LAL también restringe la autonomía local al reservar al gobierno central el poder de ejecutar o controlar cualquier función local si alguna ley las describe como una función del gobierno central, lo cual sucede con frecuencia. Por ejemplo, el gobierno central puede suspender o revocar decisiones locales. Otro de los problemas es el cruce entre niveles de gobierno local. Según Choi, Choe y Kim, “el alcance de responsabilidades entre [gobiernos locales de nivel superior e inferior] es borroso y complejo” (s.f., p. 30).

La Figura 66 muestra cómo la historia se refleja en la práctica en una taxonomía relativamente compleja de gobiernos locales y distintas subunidades administrativas, pese a que los beneficios potenciales de esa diferenciación son silenciados por la predominancia del gobierno central y la falta de autonomía de los niveles de administración inferiores.

### SISTEMA DE GOBIERNO AUTÓNOMO LOCAL DE COREA DEL SUR

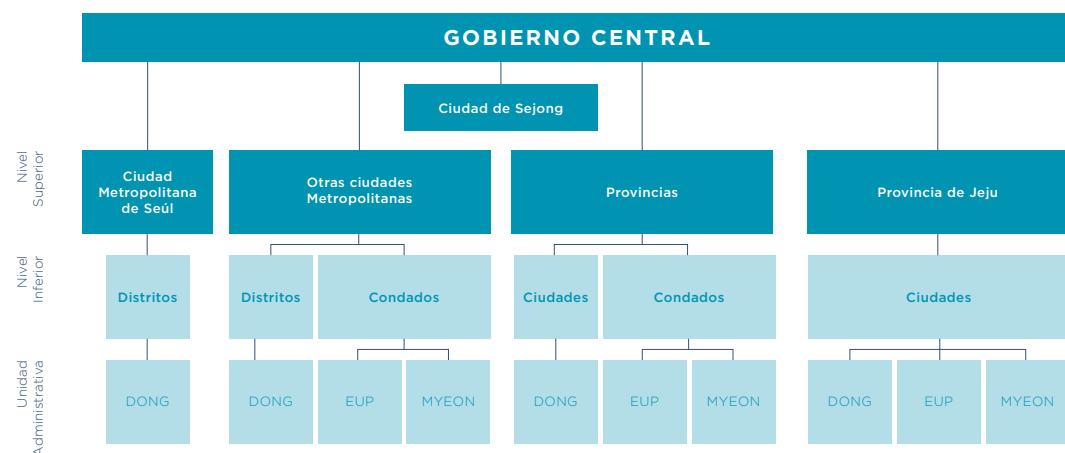


Figura 30 Fuente: (Choi, Choe and Kim s.f., p 24).

### FINANZAS MUNICIPALES DE COREA DEL SUR

Desde un punto de vista fiscal y administrativo, hay una diferencia clara entre las ciudades metropolitanas (incluyendo Seúl), las que cuentan con mayor autonomía fiscal y más fuentes de ingreso, y otras ciudades en Corea (OCDE, 2005). Ciertamente, ser una ciudad metropolitana trae consigo un gran beneficio fiscal. Mientras que las ciudades comunes están limitadas a seis impuestos, a las ciudades metropolitanas se les asignan trece impuestos distintos, cuatro de los cuales están destinados a propósitos especiales, como el impuesto a la educación regional (OCDE, 2005; 2017). Los otros nueve incluyen impuestos prediales, distintos tipos de impuestos sobre consumos específicos y un impuesto a los carburantes (OCDE, 2005). Un aspecto interesante sobre el sistema de impuestos coreano es que el gobierno central también establece los rangos de tasas de impuesto aceptables para la mayoría de los impuestos locales. Los gobiernos locales tienen la opción de ajustar la tasa efectiva hasta un máximo de 50% de la tasa base, aunque en la práctica no todos hacen uso de esa opción (OCDE, 2005).

Dentro de las ciudades metropolitanas, Seúl cuenta con un nivel más alto de autonomía fiscal (OCDE, 2005), aunque el grado de autonomía ha sido una fuente de tensión constante con el gobierno central. El nivel de dependencia que Seúl (y otras Áreas Metropolitanas) tiene en cuanto a los impuestos a la propiedad e impuestos basados en los bienes inmuebles es visto como una debilidad, incluso cuando las alternativas son políticamente delicadas. Por ejemplo, si Seúl fuera a recibir una parte del IVA o del impuesto a la renta, esa decisión podría no tomar en cuenta la estrategia de desarrollo regional del gobierno central, ya que la ciudad capital concentra la mayor parte de la actividad económica del país (OCDE, 2005). Además, Seúl es la única ciudad de Corea que ha establecido tarifas de congestión, las que fueron creadas para dos túneles urbanos en 1996, pero que forman parte de un sistema que no se ha seguido expandiendo (OCDE, 2017).

La Tabla 12 muestra un desglose de los gastos de Seúl por concepto. Los gastos más significativos corresponden a bienestar social y educación, los que juntos equivalen al 60% de los gastos.

### DESGLOSE DE GASTOS POR CONCEPTO, CIUDAD METROPOLITANA DE SEÚL, 2017

#### Gastos

SECTOR / CONCEPTO	PORCENTAJE
BIENESTAR SOCIAL	34,0
EDUCACIÓN	26,0
CAMINOS Y TRANSPORTE	8,0
GASTOS ADMINISTRATIVOS	7,0
PARQUES Y MEDIOAMBIENTE	7,0
SEGURIDAD PÚBLICA	5,0
ACTIVIDADES FINANCIERAS	4,0
CULTURA Y TURISMO	3,0
ECONOMÍA INDUSTRIAL	2,0
ADMINISTRACIÓN GENERAL	2,0
PLANIFICACIÓN URBANA Y VIVIENDA	1,0
IMPREVISTOS	1,0

Tabla 12 Fuente: Gobierno Metropolitano de Seúl, 2017.

El gobierno central está a cargo de planear y establecer las políticas en las distintas áreas (Kim, 2014). Por medio del Ministerio de Territorio, Infraestructura y Transporte, es responsable de establecer políticas urbanas y de transporte (OCDE, 2017). En cuanto al medioambiente y crecimiento verde, la planificación estratégica también se concentra a nivel nacional. Según Kamal-Chaoui et al., “el rol de los gobiernos sub-nacionales ha sido principalmente el de cumplir las instrucciones del gobierno central respecto de la implementación de proyectos para el

crecimiento verde con el apoyo financiero considerable, sino exclusivo, del gobierno central” (2011, p. 39). La principal excepción es Seúl, que también ha establecido un conjunto de políticas medioambientales y de crecimiento verde, tales como mejoras al sistema de transporte público, la adquisición de buses eléctricos y taxis híbridos, y subsidios para los motoristas que conducen autos eléctricos. Aun así, los planes de acción de crecimiento verde de las ciudades metropolitanas y provincias deben ser aprobados a nivel nacional por el Comité Presidencial de Crecimiento Verde. Los gobiernos locales son responsables de gestionar la prestación de servicios como el tránsito, pero incluso entonces acostumbran a recibir subsidios financieros para cubrir los costos operacionales (Kamal-Chaoui et al., 2011).

Los gobiernos locales, e incluso las ciudades metropolitanas, dependen considerablemente de las transferencias fiscales del gobierno central. Estas transferencias incluyen tributos locales compartidos (un esquema de igualación nacional para compensar los desbalances verticales y horizontales de acuerdo a una fórmula de igualación), subsidios nacionales (subvenciones condicionadas que se otorgan para apoyar proyectos locales y nacionales, pero que se enfocan en la salud y asistencia financiera de hogares de bajos recursos), y un fondo de transferencias locales que también está destinado a financiar proyectos del gobierno central (OCDE, 2005).

La OCDE estima que los ingresos independientes de los gobiernos locales registrados en 2004 corresponden, en promedio, a entre la mitad y dos tercios de sus ingresos totales, mientras que el resto consiste en distintos tipos de subvenciones y subsidios (OCDE, 2005). También se presentan disparidades entre los gobiernos locales. Seúl y otras ciudades metropolitanas tienen acceso a un rango más amplio de recursos fiscales y también transfieren recursos a sus subunidades administrativas. No obstante, entre dos tercios y tres cuartos de los presupuestos de la mayoría de las provincias dependen del gobierno central (OCDE, 2015). De manera similar, ciudades más pequeñas y no metropolitanas pueden tener una relación de dependencia mayor con el gobierno central o las provincias (Jong-seok, 2016). En otras palabras, Corea se caracteriza por un nivel inferior de autonomía fiscal a nivel local, pero las ciudades metropolitanas tienen más opciones de ingreso bajo su control que las ciudades comunes.

El transporte público es subsidiado considerablemente y la mayoría de los fondos proviene de subvenciones específicas del gobierno central o subsidios directos de empresas públicas (Kim, 2014). Por ejemplo, la financiación para la construcción de las líneas del metro en las ciudades metropolitanas usualmente se divide entre el gobierno central, que provee el 60% de los fondos, y el gobierno local, quien debe cofinanciar el resto. Seúl es la excepción, con un 40/60% (Kamal-Chaoui et al., 2011).

## Ciudad Metropolitana de Daejeon

Daejeon es una ciudad metropolitana que retrata las disparidades horizontales presentes hoy en Corea. Está ubicada en una intersección importante de caminos y vías ferroviarias, a al menos dos horas de cualquier lugar en el país. Sin embargo, sufre de congestión vehicular y su sistema de transporte público es inadecuado. De hecho, es la segunda ciudad que menos utiliza el transporte público en el país, con solo 15% de uso comparado con 54% para el uso de automóvil (OCDE, 2015). Las conexiones de transporte a ciudades aledañas son subdesarrolladas y no existe un mecanismo de coordinación para la armonización de los aranceles (OCDE, 2015). Uno de los principales obstáculos para la mejoría del transporte de la zona es el nivel relativamente bajo de autonomía fiscal de Daejeon. Recientemente, la ciudad tuvo que suspender sus planes de construir una segunda línea del metro en la ciudad para privilegiar la construcción de un tren liviano y el proyecto sigue siendo financiado en un 60% por el gobierno central. Daejeon es responsable por el 40% del financiamiento del proyecto.

## El sistema de buses en Seúl

En 2004, Seúl introdujo cambios a su sistema de buses al adoptar un modelo de asociación público-privada para la operación de las rutas de los buses. Más tarde, el sistema fue replicado en otras cinco ciudades metropolitanas del país (OCDE, 2017).

El sistema de buses en las ciudades coreanas fue completamente privatizado; el rol del sector público fue limitado a la distribución de licencias para las rutas y a establecer los rangos tarifarios. En la práctica, los operadores de buses privados tenían derechos de monopolio sobre las líneas que operaban. En los años 90, en respuesta a los crecientes déficits experimentados por los operadores de buses y el deterioro de la calidad del servicio, los gobiernos comenzaron a subsidiar a las compañías. Como consecuencia, las reformas de 2004 no revolucionaron el transporte público en Seúl, sino que ajustaron el sistema existente y lograron alcanzar un acuerdo que fuera aceptable para las principales partes involucradas (Ibid.). El gobierno de la ciudad accedió a compensar a los operadores de buses por sus costos operacionales a cambio de tener más autoridad sobre la planeación y el manejo de las rutas. Estos costos son calculados por el gobierno metropolitano para incentivar la eficiencia operacional de las compañías. Además, las licencias de cualquiera de las rutas creadas después de 2004 son otorgadas a los operadores a través de un proceso de licitación por un período de seis años y son propiedad de la ciudad, y no de las compañías que las operan. Los ingresos son recaudados en un fondo metropolitano y distribuidos a los operadores de acuerdo al número de vehículos utilizados y la distancia recorrida (OCDE, 2017). El nuevo sistema también incorporó un mecanismo de incentivo para los mejores operadores (una parte adicional del ingreso total).



### SEÚL VERSUS OTRAS CIUDADES

Cabe destacar que el gobierno coreano ha estado persiguiendo por décadas una política de desarrollo que intente desplazar el crecimiento económico desde la ciudad de Seúl. Esta política oficial podría ser de interés en el contexto de Chile, especialmente en vista del peso económico y político de Santiago como capital del país. En Corea, el gobierno central pone restricciones sobre la creación de nuevos negocios y proyectos de construcción en Seúl. Las primeras medidas fueron introducidas en los años sesenta e incluían el reordenamiento de instituciones gubernamentales y sedes universitarias en otras ciudades, al igual que incentivos financieros para que empresas se reubicaran (OCDE, 2005). Hoy, la Ley de Planificación del Reordenamiento Metropolitano de Seúl de 1982 es uno de los principales instrumentos legales que sustenta la política de equilibrio regional. Divide el Área Metropolitana en tres zonas: una de restricción de congestión, una de gestión del crecimiento y una de conservación de la naturaleza. En cada zona, el gobierno central prohíbe o controla la construcción de fábricas, edificios y nuevas universidades, o impone un cargo por sobre-concentración (Ibíd.).

Los proyectos de desarrollo regional constituyen otra manera a través de la cual el gobierno nacional promueve el desarrollo regional y financia a los gobiernos locales. Los proyectos son adaptados a las circunstancias locales y pueden tener distintas características dependiendo del perfil económico, industrial y demográfico de las comunidades en cuestión, además de la cantidad de apoyo fiscal disponible por parte del gobierno nacional, sus ministerios y gobiernos locales (Kim, 2014). Por esta razón, la capacidad fiscal de los gobiernos locales es un elemento crucial para el análisis de cada proyecto. Entre 80% y 90% de los fondos de desarrollo regional son asignados a regiones fuera de Seúl y el desarrollo regional es la segunda área de mayor gasto público en Corea (la primera es el bienestar social). Una parte considerable de los fondos utilizados para el área de desarrollo es entregada por el gobierno central; parte de ella es asignada a proyectos liderados por ministerios nacionales, otra es destinada a proyectos liderados localmente que se benefician de esquemas de cofinanciamiento que incluyen a los gobiernos locales y otra es entregada como una subvención en bloque para apoyar las cuentas del gobierno local (Ibíd.).

### PROCEDIMIENTO PARA LA CREACIÓN DE CIUDADES METROPOLITANAS

Los gobiernos locales de Corea pueden cambiar su estatus legal siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas por la Ley de Autonomía Local de 1949 (Choi, Choe y Kim, s.f.). Por ejemplo, las subunidades administrativas locales pueden cambiar de unidades urbanas a rurales cuando cruzan un umbral de población y se urbanizan. Cambios similares pueden ocurrir con ciudades comunes y sus divisiones administrativas internas. Además, las ciudades con más de un millón de habitantes que cumplan con criterios como capacidad fiscal pueden postular para convertirse en Áreas Metropolitanas (Ibíd.).

### MECANISMOS DE ASOCIACIÓN

Corea cuenta con algunos mecanismos de asociación para los gobiernos locales. Muchos de ellos se enfocan en la región capital, pero siguen sin ser explorados o utilizados (OCDE, 2005). Por ejemplo, los gobiernos locales pueden crear asociaciones conformadas por organismos administrativos independientes para desarrollar tareas específicas o prestar servicios específicos. No obstante, aquellos mecanismos han sido mayoritariamente ineficientes: el Consejo Administrativo para la Región Capital, un mecanismo político de alto nivel para la cooperación en la región capital, fue creado en 1988 pero ha efectuado pocas reuniones desde entonces (Ibíd.).

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde los años 90, el gobierno coreano ha creado instancias para un monitoreo público y un control sobre las políticas y la toma de decisiones más amplio. Los mecanismos formales e institucionalizados incluyen peticiones, auditorías y peticiones de investigación, demandas, referendos y destituciones (Choi, Choe y Kim, s.f.). Algunos gobiernos locales incentivan la participación pública a través de múltiples comités y también han promulgado decretos que regulan la divulgación de información a petición de los ciudadanos. Más recientemente, algunos gobiernos locales han introducido iniciativas presupuestarias participativas.

La participación ciudadana no está restringida a iniciativas formales como demandas o referendos. En las últimas décadas, el gobierno nacional y los gobiernos locales se han apoyado en tecnologías disponibles en Corea para fomentar la participación y transparencia. De hecho, la iniciativa nacional para propulsar el uso de plataformas en línea y tecnológicas se remonta a finales de los años 90, con la creación de una Comisión Especial de Gobierno Electrónico por parte del gobierno central (Ibíd.).

Dentro de los gobiernos locales y las ciudades metropolitanas, Seúl es la ciudad que tiene más experiencia con herramientas innovadoras de gobierno electrónico para el alcance y participación política. Las herramientas incluyen un sitio web con acceso abierto a datos e información relacionados con la administración metropolitana y una aplicación de votación para teléfonos móviles (llamada mVoting), que le permite a los residentes votar sobre las políticas y temas que ellos creen que deben ser prioridad para el gobierno, y al mismo tiempo le brinda la oportunidad a los funcionarios públicos de conducir encuestas de opinión de manera más rápida y rentable.

Los proyectos de desarrollo regional constituyen otra manera a través de la cual el gobierno nacional promueve el desarrollo regional y financia a los gobiernos locales. Los **proyectos son adaptados** a las **circunstancias locales** y pueden tener distintas características dependiendo del perfil económico, industrial y demográfico de las comunidades en cuestión, además de la cantidad de apoyo fiscal disponible por parte del gobierno nacional, sus ministerios y gobiernos locales

## LECCIONES COREA DEL SUR

1. A pesar de algunos esfuerzos realizados a favor de la descentralización, el gobierno central sigue siendo el agente dominante dentro del marco administrativo coreano. Las relaciones entre los niveles superiores e inferiores de gobierno continúan siendo jerárquicas. El proceso de descentralización sigue en curso y la descentralización fiscal, en especial, no ha avanzado mucho.
2. El gobierno central pone varias restricciones sobre la creación de nuevos negocios y edificios en Seúl con la intención de balancear el crecimiento y desarrollo directo en otras áreas del país. Estas restricciones y control sobre Seúl podrían ayudar al desarrollo económico y social en otras regiones, pero también podrían terminar deprimiendo el potencial que Seúl tiene como ciudad global.
3. El gobierno central está a cargo de planificar y establecer políticas en el sector de transporte (los planes provinciales y de ciudades deben atenerse a los planes nacionales). El transporte público en Corea es subsidiado significativamente con fondos que provienen principalmente de subvenciones específicas entregadas por el gobierno central. El espacio para la innovación local en el sector de transporte es limitado.
4. Las asociaciones de gobiernos y subunidades administrativas locales tienen dificultades para ser efectivas. La participación pública también es limitada, incluso a nivel de barrios, a pesar de la existencia de herramientas formales para el monitoreo y participación pública, tales como las peticiones o destituciones. No obstante, Seúl ha experimentado con algunas herramientas innovadoras de gobierno electrónico para el alcance y la participación política. Estas herramientas podrían ser replicadas en otras ciudades y regiones, siempre y cuando la población tenga acceso fácil a internet y teléfonos móviles.

# ASPECTOS A CONSIDERAR DE LOS CUATRO CASOS DE ESTUDIO INTERNACIONALES

Si bien las conclusiones de cada caso de estudio ya fueron presentadas, esta sección reúne una serie de aspectos generales.

## TRATAMIENTO DIVERGENTE DE LAS DIFERENTES AUTORIDADES LOCALES

El primer tema tiene que ver con los distintos tratamientos de las diferentes autoridades locales dentro de un país. Las ciudades grandes y las ciudades-regiones son distintas a otras ciudades en términos de tamaño y densidad, capacidad financiera y administrativa, y la complejidad de los retos que deben enfrentar. En el contexto de Colombia y Corea, gran parte de la población, empleos y PIB del país está concentrado en Bogotá y Seúl. En ambos países, la categoría especial de estas ciudades como centros políticos y potencias económicas es respaldada por una mayor autonomía (lo que también ocurre con otras ciudades principales de Corea) y aspectos legales e institucionales distintos.

Los acuerdos de ciudades en el Reino Unido reflejan divergencias entre las autoridades, ya que son diseñados a medida dependiendo de cada autoridad local. La ventaja de generar acuerdos diferenciados es que hacen posible reflejar los aspectos únicos de cada autoridad local. El uso de un mismo enfoque para todos –lo que resulta en uniformidad para las autoridades locales– responde en menor medida a las necesidades y preferencias locales. Sin embargo, el tratamiento diferenciado de las autoridades locales puede derivar en un tratamiento desigual de las mismas, especialmente cuando algunas autoridades cuentan con mayores recursos e información y un poder de negociación más alto con el gobierno central.

## TENSIÓN ENTRE LA CIUDAD MÁS GRANDE Y PRÓSPERA, Y EL RESTO DEL PAÍS

En todos los países estudiados hay solo una ciudad que domina la economía nacional: Londres en el Reino Unido, Bogotá en Colombia, Seúl en Corea y Auckland en Nueva Zelanda. En cada uno de estos países también existe una tensión clara entre la importancia de la ciudad más grande y más rica para la economía del país y la necesidad de equiparar las disparidades económicas que las separan de sus contrapartes más pobres. Por ejemplo, Seúl tiene como meta ser reconocida como una ciudad global

competitiva y convertirse en un destino clave para la inversión extranjera, pero las políticas adoptadas por el gobierno coreano para apoyar el desarrollo de otras regiones ponen esos objetivos en jaque (OCDE, 2005). La situación es similar en Colombia. Si bien Bogotá se ve beneficiada por su estatus político y fiscal especial al ser el distrito capital del país, el gobierno central utiliza el sistema de transferencia fiscal para invertir en proyectos de desarrollo regional y para asegurarse que las ciudades subdesarrolladas reciban una mayor porción de financiamiento nacional. Por su parte, los acuerdos de ciudades en el Reino Unido están diseñados para fortalecer las economías del norte de Inglaterra, en vez de otorgarle más fondos a Londres o al sudeste del país.

En esencia, la decisión de enfocarse en una ciudad importante (o ciudades) o de fomentar un enfoque de desarrollo regional más equilibrado es una decisión política. No obstante, como se mostró en todos los casos de estudio aquí presentados, en cada uno de los países han surgido debates sobre la importancia de invertir en ciudades que impulsan la economía versus brindar apoyo a otras ciudades. Es posible reunir argumentos para ambas posiciones y los países han utilizado diferentes enfoques en distintos periodos.

## ENFOQUES BOTTOM-UP Y TOP-DOWN PARA LA CREACIÓN DE ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA

El proceso de implementación de una estructura metropolitana es crucial para su éxito. La creación de estructuras de gobernanza metropolitana puede surgir de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*), impulsada por las autoridades locales y la comunidad, de “arriba hacia abajo” (*top-down*), impulsada por el gobierno central, o puede tener elementos de ambos enfoques. En general, los gobiernos metropolitanos se establecen a través de un proceso *top-down*, lo que obliga a los actores locales a lidiar con la imposición de una estructura que no pidieron ni quieren (Lefèvre, 2008). En muchos de los casos, ni siquiera se les consulta, y cuando sí lo hacen, su visión no es tomada en cuenta. Como indica Klink, la economía política de estructuras institucionales y financieras cambiantes requiere reunir a las partes involucradas desde el comienzo del proceso (2008). En este sentido, generar cambios progresivos de tipo *bottom-up* podría ser más exitoso que hacerlo a través de propuestas de tipo *top-down*.

Sin embargo, incluso en un proceso de tipo *bottom-up*, el gobierno central necesita involucrarse para legitimar el proceso y los resultados (Lefèvre, 2008). Las reformas de gobernanza metropolitana rara vez surgen exclusivamente a partir de iniciativas locales (OCDE, 2006). El apoyo de las partes involucradas (como la sociedad civil y asociaciones comerciales) es fundamental dada la importancia del apoyo económico y social. Los gobiernos locales en las Áreas Metropolitanas necesitan estar de acuerdo, especialmente la ciudad nuclear que presta una cantidad desproporcionada de servicios en el Área Metropolitana. Además, la participación de la población es necesaria para lograr que los acuerdos metropolitanos perduren en un sistema democrático.

También es necesario el apoyo del gobierno central. La legislación debe fomentar, no desincentivar, la creación de un modelo de gobernanza metropolitana. Además, los incentivos financieros promoverían la aceptación de los gobiernos locales, quienes de otro modo podrían sentir que están cediendo parte de su autoridad (y recursos) a otro nivel de gobierno. No obstante, es necesario ser cuidadoso cuando se trata de incentivos si estos derivan en la creación de gobiernos metropolitanos que carecen de poderes reales o de la habilidad para mejorar la prestación de servicios y las políticas públicas, o del poder o la motivación para aumentar sus propios ingresos. Los incentivos financieros deben llevar a una coordinación real entre la prestación de servicios y la formulación de políticas, y no simplemente a una nueva estructura institucional con poderes y recursos inadecuados, tanto en términos humanos como financieros.

En Nueva Zelanda, principalmente por medio de un enfoque de tipo *top-down*, el gobierno central dio inicio a la creación de un gobierno metropolitano en Auckland. Ni la reestructuración más grande realizada en Nueva Zelanda en 1989, ni la reforma en Auckland en 2010, contaban con las provisiones para aquellos que debían votar a favor o en contra de la fusión. Si bien la creación de un gobierno metropolitano rara vez es iniciada a nivel local, dado que las autoridades no quieren ceder poder a otros niveles de gobierno, un enfoque de tipo *bottom-up* ayuda a generar un apoyo político más significativo para la creación de una nueva estructura. En el caso de Auckland, algunas evaluaciones sobre la reestructuración en Nueva Zelanda dejaron entrever que tal vez hubiese habido más apoyo por parte de las estructuras políticas antiguas y hubiese sido más fácil mantener una mayor identificación con las comunidades locales, si estas hubiesen participado más en el proceso. De hecho, en 2012 se modificó la legislación para incluir una encuesta opcional, que solo puede llevarse a cabo si el 10% de los electores firman una petición en cualquiera de los consejos distritales (New Zealand Parliamentary Library, 2014).

En Colombia y Corea el proceso de descentralización surgió, en parte, como respuesta a la demanda popular por mejores servicios públicos y más responsabilidad a nivel local, pero irónicamente fue implementándose desde arriba hacia abajo. La gobernanza sigue siendo bastante jerárquica en ambos países a tres décadas de implementadas las primeras medidas de descentralización. No obstante, el sistema colombiano le permite a los municipios y a otras entidades territoriales crear sus propias asociaciones y Áreas Metropolitanas. Si bien el proceso de descentralización fue dirigido desde arriba, la asociación local metropolitana y municipal es un proceso más dinámico que surge desde abajo y que podría responder a las necesidades de los gobiernos locales. Finalmente, también hay mecanismos de cooperación ad hoc, como contratos-plan y pactos y alianzas territoriales que promueven la coordinación sin necesidad de crear nuevos acuerdos institucionales o estructuras de gobernanza.

En el Reino Unido, la creación de autoridades combinadas es más que nada un proceso de tipo *bottom-up*. Sin embargo, la creación de autoridades combinadas se ha visto

materializada a través de los acuerdos de ciudad, los cuales requieren cambios de gobernanza. Para firmar un acuerdo de ciudad en el que el gobierno nacional traspase poderes, responsabilidades y algunos de los ingresos a las autoridades locales, se necesita algún tipo de cambio de gobernanza. En el pasado, algunas de las reformas de gobierno local han tenido un enfoque bastante *top-down* (por ejemplo, la eliminación del Consejo del Gran Londres), pero otras definitivamente han sido de tipo *bottom-up* (como la moción de la comunidad empresarial para crear la Autoridad del Gran Londres).

### COOPERACIÓN VOLUNTARIA VERSUS UNA ESTRUCTURA DE GOBIERNO FORMAL

La cooperación voluntaria toma distintas formas en los diferentes países, las que van desde acuerdos informales entre municipios a acuerdos intermunicipales más formales, a la creación de agencias de propósito especial. Los acuerdos informales dependen de la confianza entre municipios e involucran mucha flexibilidad, pero carecen de protecciones legales, las que sí son parte de acuerdos contractuales más formales (Spicer y Found, 2016). Generalmente, la cooperación voluntaria implica algún grado de integración administrativa y vinculación política, porque cada uno de los miembros de los gobiernos locales cuenta con alguna forma de representación en la toma de decisiones. Si bien el modelo voluntario no incluye un gobierno electo, ni para toda la zona, es un método alternativo para el reconocimiento de interrelaciones entre autoridades locales dentro de una región a través de alguna forma de acuerdo que comprenda toda el Área. La cooperación voluntaria es popular, al menos parcialmente, porque los acuerdos de cooperación son fáciles de crear políticamente y pueden ser disueltos con la misma facilidad. Ciertamente, la falta de permanencia también puede llegar a ser un inconveniente si a las empresas, por ejemplo, les incomoda la incertidumbre sobre el futuro de estos organismos.

Con la cooperación voluntaria, los municipios retienen su autonomía frente a las decisiones de gastos e impuestos, pero al mismo tiempo tienen la capacidad de cosechar economías de escala ante la prestación de servicios y de abordar externalidades asociadas con la prestación de servicios para servicios específicos. No obstante, la prestación de servicios por parte de otra jurisdicción puede llevar a problemas en la rendición de cuentas. Frecuentemente, los ciudadanos son incapaces de obtener la información sobre los servicios de los funcionarios elegidos localmente porque no tienen acceso directo a estas funciones, lo que puede resultar en un “déficit democrático” (Dafflon, 2012).

El modelo voluntario podría funcionar si los legisladores de los diversos gobiernos locales tienen los mismos objetivos, pero no funciona tan bien cuando los distintos gobiernos tienen objetivos divergentes (Bird y Slack, 2008). Usualmente, la cooperación involucra negociación y algunos municipios en la región pueden no tener mucho con qué negociar.

Los municipios involucrados podrían o no aceptar algún grado de redistribución. Además, los problemas que enfrentan las Áreas Metropolitanas –competencia global, disparidades fiscales y expansión, por ejemplo– son tan grandes que cualquier solución real probablemente requiera de una estructura de gobernanza que tenga un estatus institucional más permanente.

En algunos casos, como en el Gran Manchester, la cooperación voluntaria exitosa entre las autoridades locales brindó un buen punto de partida para la eventual creación de un gobierno metropolitano de dos niveles. De hecho, se ha dejado entrever que la creación de autoridades combinadas en el Reino Unido funciona mejor cuando hay un sentido de causa común entre las autoridades locales afectadas, una historia de haber trabajado juntos, una buena relación entre las autoridades locales, y donde las áreas geográficas son claras y están alineadas.

En el contexto colombiano, por otra parte, la pregunta sobre si la cooperación voluntaria puede llevar a la formación de un Área Metropolitana sigue abierta. El sistema colombiano le permite a los municipios ya sea crear estructuras de gobierno formales, o sea Áreas Metropolitanas, o asociarse voluntariamente y cooperar a través de instrumentos ad hoc, tales como los contratos-plan. Uno de los obstáculos de cambiar a una estructura metropolitana es de carácter legal, ya que las Áreas Metropolitanas deben cumplir ciertos requerimientos legales antes de poder ser implementadas oficialmente (por ejemplo, los municipios deben demostrar la existencia de vínculos funcionales entre ellos). El uso de contratos-plan en Colombia también presenta algunos problemas. Dado que conectan directamente al gobierno nacional con los municipios, pueden generar incentivos negativos para la cooperación a nivel local. ¿Para qué asociarse a otros municipios con el fin de prestar servicios conjuntos cuando se pueden conseguir los recursos necesarios directamente del gobierno nacional a través de un contrato-plan?

Por otra parte, Corea del Sur tiene algunos mecanismos de asociación disponibles, pero nada comparado con los mecanismos formales e informales que existen en Colombia. Por ejemplo, los gobiernos locales pueden crear asociaciones conformadas por organismos administrativos independientes para realizar tareas o prestar servicios particulares. Ya que las ciudades metropolitanas tienen un mandato de gobernanza más limitado y los principales efectos de su creación son mayoritariamente fiscales y solo benefician a las ciudades elevadas a un estatus metropolitano, el mayor reto de Corea va a ser el de fortalecer los mecanismos de asociación existentes y asegurarse que sean más efectivos al momento de resolver problemas que abarquen toda la región. Incluso así, es altamente improbable que los mecanismos voluntarios se conviertan en un trampolín significativo para la creación de instituciones de gobierno realmente regionales en Corea.

## VÍNCULO ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Los procesos de descentralización y creación de estructuras de gobernanza metropolitana son distintos pero frecuentemente están alineados. Quizás el mejor ejemplo de los casos de estudio sea el del Reino Unido, donde la devolución a través de los acuerdos de ciudad ha coincidido con la reestructuración municipal. Como fue señalado anteriormente, el proceso de devolución ha requerido que las ciudades se unan para formar autoridades combinadas con el fin de prestar servicios y el gobierno central ha llegado incluso a sugerir la necesidad de elegir a los alcaldes directamente. En menor medida, las reformas a los gobiernos locales introducidas en Nueva Zelanda a fines de los años 80 y comienzos de los 90, incluyeron algo de reestructuración municipal. Estas reformas tuvieron como propósito reducir el número de autoridades locales; mejorar la administración y capacidad técnica de las autoridades locales creadas recientemente; crear entidades coherentes para la prestación de servicios que no correspondieran a las comunidades de interés histórico; crear entidades eficientes y efectivas al igual que entidades de capacidad multipropósito; y crear entidades que derivaran en una reducción de costos y beneficios futuros.

En Colombia, la creación de Áreas Metropolitanas fue parte de un proceso más grande de descentralización que comenzó en los años 70. Sin embargo, a diferencia del Reino Unido y Nueva Zelanda, no estaban conectados formalmente a la descentralización. Por ejemplo, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se planteó inicialmente como un mecanismo para la coordinación local de un conjunto acotado de temas, tales como la planificación urbana y el medioambiente. No fue sino hasta después de que la Constitución de 1991 profundizara sobre el proceso de descentralización que la creación de Áreas Metropolitanas se reguló de manera formal. Aun así, no están diseñadas para racionalizar la estructura de los gobiernos locales o recortar su número.

Sigue siendo pronto para determinar si Corea va a renovar el proceso de descentralización u otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales. El país asiático es la excepción en este informe. Las ciudades metropolitanas sí tienen más autonomía fiscal que el resto de las ciudades, pero son legal e institucionalmente distintas a las Áreas Metropolitanas (parecido a los distritos colombianos). Adicionalmente, los mecanismos actuales para la coordinación siguen siendo insuficientes y no están diseñados para ser autónomos o ejercer poder sobre los gobiernos locales. Actualmente, no hay indicios de que Corea considere a las Áreas Metropolitanas como parte integral de su proceso de descentralización.

### EQUILIBRAR LOS INTERESES REGIONALES Y LOCALES

En todas partes, las Áreas Metropolitanas tienen que lidiar con cómo balancear los intereses regionales y locales. La urbanización y evolución de las economías metropolitanas en el mundo exige una visión regional y que muchos servicios (como transporte, planificación urbana y desarrollo económico) sean entregados a nivel regional. Asimismo, algunos servicios que son de carácter local (como los espacios de parques y recreación) se benefician más de una prestación y capacidad de respuesta local mayores. La selección de una estructura de gobernanza apropiada para un Área Metropolitana depende de cómo se ponderen aspectos contradictorios. Elementos como la eficiencia, acceso y rendición de cuentas apuntan a unidades de gobierno local más pequeñas, mientras que economías de escala, externalidades y equidad aluden a gobiernos más grandes. Los distintos países han utilizado diferentes modelos de gobernanza para balancear los intereses regionales y locales, lo que refleja el peso que se le atribuye a cada uno de los criterios señalados previamente.

Una manera de resolver el conflicto entre intereses regionales y locales es por medio de una estructura de gobierno de dos niveles, similar a la del Gran Manchester o de la Autoridad del Gran Londres. Una estructura de dos niveles es capaz de ejecutar economías de escala y alcances deseables en el nivel superior, mientras que la existencia y vitalidad continua de los niveles inferiores permiten responder a las variaciones locales en términos de preferencias. Cualquier grado de redistribución regional deseado puede ser alcanzado en el nivel superior de una estructura de dos niveles.

En el caso de Colombia, se promueven y se protegen más los intereses locales que los regionales, ya sea de Áreas Metropolitanas o departamentos. Los municipios son más fuertes que los gobiernos metropolitanos y departamentales. También hay diferencias entre los mismos municipios y algunos grupos locales han llegado a sentir que los gobiernos municipales no responden a sus necesidades e intereses.

En Corea, el principal conflicto se produce entre las ciudades metropolitanas (las que no dependen de las provincias) y el gobierno nacional, ya que este último sigue siendo el responsable de establecer políticas urbanas y de transporte o de desarrollar los planes estratégicos en las áreas de medioambiente y crecimiento verde. La principal excepción es Seúl, que ha tenido más espacio para idear políticas medioambientales y de crecimiento verde, aunque el gobierno nacional retiene un nivel considerable de influencia sobre ella, siendo su capital y su ciudad metropolitana más importante.

En el caso de la creación de la Ciudad de Auckland, la balanza está más inclinada hacia una visión regional, posiblemente a costa de su autonomía y capacidad de respuesta local. De hecho, algunos municipios suburbanos han expresado su interés por abandonar la estructura consolidada.

### RECURSOS FISCALES ADECUADOS: INGRESOS QUE COINCIDEN CON LOS GASTOS

Para que una estructura metropolitana sea exitosa, es necesario que tanto los distintos niveles de gobierno como el público entiendan cuáles son las funciones que los atañen. Además, es esencial que tengan los recursos financieros adecuados para cumplir con esas funciones. Los servicios que los gobiernos locales prestan en las Áreas Metropolitanas y cómo pagan por ellos están indisolublemente conectados a la cuestión de la gobernanza (Bird y Slack, 2013). La obtención de soluciones viables para los problemas metropolitanos solo es posible cuando aquellos que viven ahí toman las decisiones importantes sobre la prestación de servicios y cómo pagarlos, y luego asumen las consecuencias (Bird y Slack, 2007; Martínez-Vásquez, 2014). La fragmentación de la estructura gubernamental de las Áreas Metropolitanas significa que es tanto técnica y políticamente difícil tomar decisiones apropiadas sobre los gastos cuando los beneficios y costos sobrepasan los límites municipales. Cómo distribuir los costos de manera justa dentro de un Área Metropolitana siempre es un tema controversial. Por consiguiente, lo que se necesita para mejorar la prestación de servicios es, primero, diseñar algún tipo de gobernanza metropolitana efectiva y, segundo, establecer una estructura fiscal apropiada.

En muchos países, uno de los retos ha sido la incapacidad de delegar las herramientas de recaudación de ingresos para costear las nuevas responsabilidades, lo que termina generando un desequilibrio fiscal local. Londres tiene pocas herramientas para recaudar ingresos en comparación con la mayoría de las grandes ciudades del mundo (Slack, 2017) y otras ciudades del Reino Unido tienen aún menos autonomía fiscal, ya que dependen principalmente de transferencias del gobierno central. Pueden recaudar los impuestos a la propiedad residencial pero, hasta hace muy poco, los impuestos a la propiedad no residencial eran fijados por el gobierno central a una tasa uniforme para todo el país y distribuidos a las autoridades locales en términos per cápita. Se espera que la medida reciente que permite que los gobiernos locales retengan parte o todos los impuestos a la propiedad no residencial les brinde una mayor autonomía local.

Las autoridades locales neozelandesas dependen significativamente de ingresos propios y solo una pequeña parte de sus fondos proviene de transferencias del gobierno central. No obstante, hay pocas fuentes de ingreso a nivel local. La mayor fuente de ingreso propio es el impuesto a la propiedad, seguido por las tarifas de usuarios. No hay muchas más fuentes de ingreso propio a nivel local.

Si bien los municipios y Áreas Metropolitanas en Colombia tienen fuentes claras de ingresos, su capacidad de ingresos es especialmente baja y muchos dependen de las transferencias del gobierno nacional para financiar servicios públicos locales. Según los críticos, la Ley de Responsabilidad Social aprobada por el gobierno colombiano en el año 2000 y la reestructuración del sistema de transferencia fiscal (con la creación del

SGP) redujeron aún más la capacidad de los gobiernos locales para implementar sus propias políticas. Sin embargo, las Áreas Metropolitanas sí tienen fuentes independientes de ingresos a su disposición (sobretasa sobre el avalúo catastral) y tienen la capacidad para fortalecer acuerdos que establecen el nivel de transferencias adeudadas por los gobiernos municipales de cada Área.

Los gobiernos locales en Corea dependen más de las transferencias fiscales del gobierno central que sus contrapartes colombianas. Por otra parte, las formas voluntarias de asociación no cuentan con fuentes de ingreso claras y pueden llegar a depender aún más de las transferencias de los gobiernos involucrados.

#### RECURSOS HUMANOS ADECUADOS

El proceso de descentralización es más exitoso cuando traspasa funciones a las autoridades locales y cuando se asegura de tener el número adecuado de funcionarios capacitados para garantizar la prestación de servicios y hacerse cargo de la formulación de políticas a nivel local. La descentralización en Colombia es un ejemplo de un proceso que fue más exitoso en garantizar autonomía política que en asegurarse que los gobiernos locales tuvieran la capacidad fiscal y administrativa para realizar sus funciones y prestar los servicios públicos requeridos. Según algunos críticos, el gobierno nacional transfirió responsabilidades a los gobiernos sub-nacionales sin brindarles asistencia técnica ni ayudarlos a desarrollar su propia capacidad interna o a establecer mecanismos para monitorear o evaluar los servicios suministrados (OCDE, 2013).

Corea enfrenta problemas similares en términos de falta de capacidad a nivel local. Por ejemplo, los gobiernos locales deben recolectar datos sobre las emisiones para crear sus propios inventarios de emisiones, pero muchos de ellos no cuentan con la capacidad técnica o financiera para desarrollar inventarios confiables (Kamal-Chaoui et al., 2011). Ya que el proceso de descentralización en Corea se encuentra en las etapas iniciales, aún queda tiempo para tomar en consideración medidas que fortalezcan la capacidad local antes de traspasar funciones o incluso ingresos a los gobiernos locales.

En el caso del Reino Unido, la capacidad ha sido un problema para las autoridades combinadas creadas recientemente, en gran parte, porque el gobierno central no entrega recursos para la planificación, gestión o costos operacionales de las oficinas de la alcaldía. Se espera que los alcaldes y las autoridades combinadas compartan sus oficinas y personal con las autoridades locales electas y accedan a personal de las autoridades de transporte y LEPs. Las directivas locales en Auckland no cuentan con recursos propios, ya que el Consejo de Auckland es el que les entrega el personal y los servicios de asesoría. Esta forma de co-gobernanza no deja claro si es que las juntas locales tienen o no la potestad para tomar decisiones de manera independiente de la junta gobernante.

En todas partes, las **Áreas Metropolitanas** tienen que lidiar con cómo balancear los intereses regionales y locales. La **urbanización** y evolución de las economías metropolitanas en el mundo exige una visión regional y que muchos servicios (como transporte, planificación urbana y desarrollo económico) sean entregados a nivel regional.

# GESTIÓN METROPOLITANA ANTE LA AUSENCIA DE UNA INSTITUCIONALIDAD FORMAL EN CHILE

Pablo Allard / Pia Bettancourt

Tal como se plantea en la introducción de este libro, el Estado chileno está viviendo un proceso de descentralización donde se abren grandes oportunidades para establecer estructuras y mecanismos de gobernanza y planificación a escala metropolitana, según las necesidades de sus principales ciudades. En este contexto, los resultados del último Censo no han hecho más que confirmar que Chile tiene las tasas de urbanización más altas de Latinoamérica, incluso superando a países europeos. Hoy, cerca del 90% de los chilenos vive en ciudades donde necesidades básicas como el acceso a la educación, vivienda, transporte, salud y servicios básicos cuentan con amplia cobertura y subsidios. Las demandas sociales de la población urbana en Chile ya no son cuantitativas en términos de una mayor cantidad de escuelas, viviendas u hospitales, sino que de una mejor calidad y nivel de equidad que el acceso a ellas permite. Todos estos factores derivan en nuevas demandas relacionadas con la calidad de vida, las que requieren una aproximación a escala metropolitana que nuestras ciudades tendrán que desarrollar si quieren mantenerse competitivas y sustentables en el tiempo.

No es fácil hacer frente a estos desafíos con las estructuras de gobernanza urbana y territorial vigentes en Chile, donde las decisiones de grandes inversiones sectoriales aún se toman desde ministerios y agencias nacionales, mientras los instrumentos de ordenamiento territorial, como Planes Reguladores Comunales (PRC), se definen en forma dispersa a escala municipal. Esta carencia de capacidades para planificar y gobernar las Áreas Metropolitanas existentes y emergentes ha requerido una nueva autodeterminación por parte de actores locales, lo que se aprecia a través de una serie de iniciativas públicas y privadas que apuntan a integrar a todos los actores a pensar su ciudad y sus desafíos en forma integral, de manera de encausar su desarrollo y proyectarlo a futuro.

En esta sección se presentan y desarrollan tres casos de estudio sobre experiencias chilenas, en los cuales se crearon instancias de coordinación, planificación y gobernanza metropolitana ad-hoc que permitieron instalar capacidades y competencias complementarias a la estructura existente en los gobiernos sub-nacionales y a escala metropolitana. El objetivo de revisar estos casos es conocer el proceso y realizar recomendaciones que contribuyan a la conformación de la estructura, las funciones y el financiamiento que implementarán los futuros Departamentos de Unidades Metropolitanas (DAM).

Para este análisis se buscó priorizar aquellas experiencias que hayan mostrado ser ejemplos efectivos en la coordinación inter-jurisdiccional e inter-sectorial en un contexto metropolitano, con el fin de dilucidar el proceso que les dio origen, estructura, funcionamiento y resultados. Así, se tuvo como objetivo identificar las bases que permitan coordinar acciones en las Áreas Metropolitanas de Chile para desprender lecciones que incidan positivamente en la implementación de los aspectos relevantes a la gobernanza metropolitana incluidos en la ley de Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales de 2017.

Como criterio general de selección, se estableció que los tres casos de estudio principales fueran iniciativas creadas y ejecutadas dentro de las estructuras administrativas existentes en Chile. Si bien los casos estudiados surgieron bajo circunstancias excepcionales que crearon “ventanas de oportunidad” a raíz de impactos puntuales o tensiones crónicas vividas por cada ciudad –tales como el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 (27F), los desafíos de calidad de vida de ciudades con economías extractivas o la complejidad de la ciudad capital-, lo más relevante de cada caso es que estos se desarrollaron en complemento y dentro de la institucionalidad existente, y no requirieron de legislación o decretos especiales para su funcionamiento.

Se trata de iniciativas y estrategias asociativas que demuestran la importancia de avanzar hacia una visión de territorios urbanos/metropolitanos más equilibrados, abordando las necesidades de generación de capacidades y/o gobernanza para planificar, diseñar, coordinar e implementar planes, proyectos y programas multisectoriales a escala metropolitana.

Como criterios complementarios de selección, se consideró que los casos:

- Contaran con logros y avances tangibles a escala metropolitana
- Consideraran canales de financiamiento público, privado y mixto
- Presentaran una diversidad en escala territorial y estructura del Área Metropolitana



Para enriquecer la muestra y determinar lecciones y desafíos específicos, se organizaron los casos según la naturaleza que dio origen a la iniciativa. Además de los tres casos principales, se incluyeron referencias a casos secundarios que pueden aportar perspectivas complementarias. Los casos se presentan desde la perspectiva de su diseño institucional, implementación (o puesta en marcha del plan o iniciativa) y la ejecución de las políticas, planes o proyectos.

En este contexto, se definen tres tipos de iniciativas:

- **Alianza público-privada:** Aquellas iniciativas que surgen de la articulación de actores públicos y privados en base a acuerdos de participación voluntaria y complementaria en torno a intereses comunes, independientemente de las posiciones particulares.
- **Respuesta a evento específico:** Iniciativas que surgen por la necesidad de acomodar o innovar en las estructuras existentes de gobernanza local o regional, para abordar proyectos o eventos puntuales que obligan a esta articulación, tales como desastres naturales o megaproyectos.
- **Condición de liderazgo local:** Iniciativas que resultan de la capacidad de alguna autoridad o actor relevante dentro de la estructura de gobernanza local o regional que capitaliza alguna oportunidad para promover el cambio.

La selección de los casos de estudio ha sido realizada en función de obtener una muestra variada de iniciativas que nos permita recoger recomendaciones para diversos escenarios no solo referidos a la diversidad geográfica y características de urbanización, sino también a la naturaleza que las impulsa y al contexto institucional en el cual se desarrollan.

## CRITERIOS DE SELECCION CASOS NACIONALES



Figura 31  
Fuente: Elaboración propia.

# EL CASO CREO ANTOFAGASTA

Atendiendo el hecho de que el acelerado crecimiento económico impulsado por la minería del cobre no estaba siendo capitalizado por la ciudad de Antofagasta (Región de Antofagasta), las autoridades locales junto a una serie de actores de la sociedad civil detectaron la necesidad de mejorar la calidad de vida en la ciudad, de manera de atraer capital humano y diversificar su base económica. En base a este desafío surge en 2012 la iniciativa CREO Antofagasta. Esta iniciativa corresponde a una alianza público-privada impulsada por Minera Escondida BHP para coordinar y articular los distintos proyectos de inversión en la región con el fin de mejorar la calidad de vida de la ciudad. Esto, estableciendo una visión común para el desarrollo urbano a través de un plan maestro que propone el crecimiento urbano sustentable de Antofagasta al año 2035.

La iniciativa representa un caso en el que el sector privado-productivo ha desarrollado un trabajo coordinado con las autoridades y comunidades locales para definir una visión y organización común, con el fin de avanzar en la implementación de planes e inversiones de escala metropolitana. En esta línea, CREO Antofagasta elaboró un plan maestro como herramienta para dirigir las inversiones para el desarrollo sustentable de la ciudad que cuenta con mecanismos de colaboración público-privada que permiten definir recomendaciones para la modificación de los instrumentos de planificación territorial, económica y social de la ciudad. Además, la iniciativa ha contemplado la instalación de una institucionalidad público-privada de largo plazo, un plan maestro urbano con iniciativas estratégicas y la promoción de capacidades locales para involucrar procesos de participación.







► Balneario Municipal, Fernando Garate Parra



► Pinturas Participativas, Creo Antofagasta



# EL CASO CREO ANTOFAGASTA

Pablo Allard / Pía Bettancourt

## 1. CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO DE DISEÑO INSTITUCIONAL E IMPLEMENTACIÓN<sup>1</sup>

La ciudad de Antofagasta es la capital de la II Región de Antofagasta y está ubicada en la comuna y provincia del mismo nombre. La provincia de Antofagasta está compuesta, además, por las comunas de Mejillones, Taltal y Sierra Gorda.

Antofagasta es una ciudad-puerto ubicada en la planicie costera, contenida por la Cordillera de la Costa y el Océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 6.813 ha, definida por el límite urbano (Plan Regulador Comunal Antofagasta, 2002), lo que la posiciona como la ciudad más extensa de la región, ocupando un 45% del territorio total de la provincia. Como capital regional, concentra los principales servicios públicos y administrativos, con un alto nivel de infraestructura de comunicaciones y energía (Plan de Desarrollo Comunal [PLADECO], 2011).

Se estima que la población de la comuna es de 361.873 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2017), siendo una de las comunas más grandes del país. Asimismo, representa un 60% de la población de la región, lo que la posiciona como unidad territorial clave para el desarrollo económico y social de esta.

Su principal base económica es la actividad minera que, para el año 2011, representaba alrededor del 65% del PIB de la región y un 9,1% del PIB nacional (PLADECO, 2011). En la ciudad de Antofagasta se percibe el ingreso per cápita más alto de Chile –de alrededor de USD 37.000 anuales– y se concibe como una de las ciudades más caras para vivir en el país, junto con Santiago y Punta Arenas.

La industria de la minería ha experimentado un fuerte crecimiento en las últimas décadas, lo que ha conducido a una explosión en el desarrollo urbano de la ciudad que ha dejado importantes patrones de inequidad territorial. La falta de instrumentos de planificación y regulación en el uso de suelo ha producido una desarticulación en los sistemas de conectividad y transporte; carencia de equipamiento urbano y espacio público; déficit de provisión de vivienda social; y una alta segregación asociada a los valores de suelo (PLADECO, 2011).

<sup>1</sup> Información obtenida de los estudios que sirvieron de base a la iniciativa para comprender el contexto de origen y cómo se modela la propuesta en relación a las condiciones detectadas por el PLADECO y estudio OCDE.

El crecimiento económico derivado de la minería se manifiesta en el crecimiento demográfico acelerado de la ciudad, el que resulta en un incremento en la edificación de vivienda nueva: al 2008, la superficie autorizada había presentado un aumento del 260% en relación con 2002 (INE, 2002). Este incremento en el desarrollo inmobiliario viene a atender una demanda de segmentos socioeconómicos medios y medios altos, conclusión que se desprende a partir del aumento en el tamaño de la nueva vivienda construida. Los nuevos grupos socioeconómicos se distribuyen en el territorio de manera desigual: el primer grupo ocupa una densidad de 26 habitantes por ha, mientras que el segundo es de solo 169 habitantes por ha, lo que representa una gran segregación espacial (PLADECO, 2011).

La distribución de los grupos socioeconómicos se condice con la accesibilidad y calidad de espacios públicos en la ciudad, que se concentran en el sector sur y van disminuyendo hacia el norte. Esta segmentación socio-territorial también provoca grandes problemas en la percepción de desconfianza de la población. Los espacios públicos se asocian con la delincuencia y se perciben como espacios peligrosos, dificultando la cohesión social y el sentido de comunidad.

Otro aspecto que condiciona la carencia de sentido de comunidad y de pertenencia es la falta de identidad de la ciudad, la que está marcada por la fuerte inmigración asociada a los movimientos que genera la industria de la minería (53% inmigrantes, CASEN, 2009). Junto con los problemas relacionados a la convivencia e identidad, se identifica una débil participación ciudadana y carencia de comunidades organizadas. Según la CASEN (2009), se estima que solo un 12% de la sociedad civil participa en alguna organización, siendo las Juntas de Vecinos el principal vínculo con la municipalidad. Como consecuencia de esto, las oportunidades que genera el crecimiento económico acelerado impulsado por la minería no están siendo capitalizadas por la ciudad.

Es en este contexto que las autoridades locales han identificado la necesidad de conducir el desarrollo urbano para posicionarse como la principal ciudad del norte de Chile, lo que requiere urgentemente diversificar otros sectores de la economía y mejorar las condiciones de habitabilidad para atraer capital humano a la ciudad.

Según la encuesta de percepción aplicada en 2010 por Pulso Consultores para el estudio del Plan de Desarrollo Comunal 2011, Antofagasta se concibe como una ciudad para trabajar, pero no para vivir. Esta situación significa un gran problema para el desarrollo de la industria minera, que experimenta cada vez más dificultad para captar y retener recursos humanos dispuestos a trasladarse a vivir a la región.

Uno de los principales desafíos planteados en el estudio es consolidar la identidad antofagastina a través de proyectos urbanos que potencien una visión de ciudad a largo plazo; mejorar las condiciones del espacio público para promover la convivencia social; y construir una cultura participativa a través de instancias de participación en debates y propuestas para lograr un desarrollo inteligente de la ciudad.



# CREO ANTOFAGASTA

Región de Antofagasta



<b>REGIÓN</b>	II Región de Antofagasta
<b>ÁREA METROPOLITANA</b>	Antofagasta
<b>CIRCUNSTANCIAS DE ORIGEN</b>	Acelerado crecimiento económico por industria minera no se condice con condiciones de habitabilidad y calidad de vida en la ciudad
<b>NATURALEZA DE INICIATIVA</b>	Alianza público-privada
<b>OBJETIVO</b>	Establecer una visión de ciudad a largo plazo para alinear inversiones con plan de gobierno
<b>TIPO DE IMPLEMENTACIÓN</b>	Acuerdos voluntarios público-privados y acciones <i>bottom-up</i>
<b>TIEMPO DE DESARROLLO</b>	2012 - 2035
<b>FINANCIAMIENTO OPERACIÓN</b>	2012 - 2015: Minera Escondida BHP /Administración Minera Escondida 2015 - 2019: Minera Escondida BHP / Administración Fundación Chile 2019 - 2035: Entidad CREO autónoma sin fines de lucro (en estudio)
<b>FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS</b>	Público /Privado
<b>RESULTADOS</b>	Desarrollo Estudio Línea Base CREO Talleres de trabajo del Plan Maestro Redacción y validación del Plan Maestro Antofagasta Cartera de 38 Proyectos y Programas: 10 Proyectos en ejecución 13 Proyectos diseñados 6 Proyectos en estudio de prefactibilidad 9 Proyectos con perfil Inversión (estudios - ejecución): Público M\$3.471 / Privado M\$8.657 (estado de proyectos al 2017)

Figura 32

## 2. PROCESO DE FORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA

La industria minera tiene un horizonte de proyección a 100 años. Los conflictos ambientales y urbanos, y las condiciones de habitabilidad, representan un problema para su sostenibilidad, dificultando principalmente la captación de capital humano, cada vez menos dispuesto a vivir en la ciudad de Antofagasta. Bajo este escenario nació CREO Antofagasta, con el objetivo de contribuir al desarrollo sustentable de la ciudad a través de la construcción de una visión compartida y de largo plazo.

La iniciativa comenzó en 2012 con el desarrollo de una estrategia asociativa en la que actualmente participan los distintos estamentos de la sociedad antofagastina: la sociedad civil, el sector público, el privado y el académico. La estrategia se planteó como mecanismo de colaboración para elaborar un plan maestro para la ciudad de Antofagasta (en adelante Plan) que sirviera de herramienta para dirigir las inversiones en iniciativas estratégicas que instalen un desarrollo sostenible, considerando aspectos de la planificación territorial, económica y social de la ciudad.

En este punto es relevante señalar que los planes maestros no están contemplados entre los instrumentos de ordenamiento territorial de la legislación urbana chilena, la cual tiende a determinar usos de suelo, densidades y condiciones de edificación a nivel normativo en PRCs o Planes Reguladores Intercomunales (PRI), o directamente a nivel de detalle de diseño urbano y paisajismo con los Planes Seccionales. Pese a la exitosa implementación de los Planes Maestros de Reconstrucción -Planes de Reconstrucción del Borde Costero (PRBC), Planes de Reconstrucción Estratégicos Sustentables (PRES) y Planes de Regeneración Urbana (PRU) luego del terremoto de 2010- y a la creación por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Planes Urbanos Estratégicos (PUE) para ciudades no afectadas por el terremoto, a la fecha, todavía no se ha incorporado la figura del plan maestro en la legislación chilena como parte de los IPT. Una de las propuestas del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) es la de validar los Planes Maestros Urbanos y Metropolitanos como parte de los IPT reconocidos por la legislación.

## 3. ESTRUCTURA DE GOBERNANZA

La institucionalidad de CREO Antofagasta se construye a partir de tres organismos: el Consejo Público-Privado (CPP), el Comité Ejecutivo (CE) y la Secretaría Ejecutiva (SE).

Como primera instancia, se forma un CPP con aproximadamente 40 miembros, compuesto por representantes de autoridades locales y regionales del sector público, organizaciones de la sociedad civil conformadas en un Consejo Ciudadano (CC), especialistas de universidades y fundaciones, y entidades del sector económico y productivo de la región. El CPP está liderado por el Intendente y la alcaldesa, de manera de alinear las iniciativas con la agenda pública de la ciudad. Su principal función es velar para que la visión, que se materializa en un plan maestro, se desarrolle de acuerdo con los objetivos establecidos a

nivel político estratégico. El CPP es un órgano de carácter voluntario que actúa como nexo con la comunidad y las organizaciones sociales, y está a cargo de representar y comunicar el Plan, canalizando las necesidades e intereses de la comunidad.

Para la bajada de la visión de ciudad, se creó un Comité Ejecutivo (CE) que representa los intereses del CPP, y tiene como función guiar y facilitar la definición e implementación de iniciativas. El CE está compuesto por 15 miembros, de los cuales cuatro son representantes del CC.

El desarrollo y ejecución de las iniciativas son llevados a cabo por la SE, un órgano de carácter operativo, permanente y profesional encargado por el CPP para la ejecución del Plan. La SE tiene la función de coordinar las iniciativas del Plan con el Gobierno Regional (GORE), la municipalidad, el sector privado y la sociedad civil, incorporando la visión para la ciudad y experiencia internacional aplicable a Antofagasta. La SE identifica y potencia iniciativas existentes coherentes con el Plan para que sean implementadas exitosamente, y define e implementa la forma institucional, los mecanismos de financiamiento y los objetivos estratégicos bajo los cuales operará el Plan a largo plazo. Además, actúa como vocera técnica del Plan.

La SE está asesorada por un panel de expertos, compuesto por profesionales seleccionados a partir de su trayectoria nacional e internacional, para asistir en la implementación del Plan. Entre sus funciones está actuar como embajadores y promotores, asesorar en la selección de equipos para la ejecución y revisar los avances y contenidos de las consultorías prestadas para el Plan.

En un inicio, se había estipulado que el financiamiento de la operación de la SE se sostuviera a partir de la creación de un Consejo de Aportantes, que reuniría a las empresas e instituciones para realizar aportes económicos para la implementación del Plan. El Consejo de Aportantes tendría como función vincular a las empresas e instituciones con los actores del Plan para coordinar las agendas de inversión en la ciudad. De esta forma, se alinearían las inversiones con los objetivos de CREO Antofagasta. Finalmente, el Consejo de Aportantes, que sería representado en el CE por tres integrantes, no se consolidó, probablemente por restricciones presupuestarias de las empresas producto de la desaceleración económica vivida por la industria del cobre en esos años. Bajo este escenario, el financiamiento operativo del equipo CREO Antofagasta fue asumido por Minera Escondida - BHP a través de la Fundación Minera Escondida durante los primeros tres años y, a partir de 2015, la iniciativa pasó a ser incubada por Fundación Chile. Esta entidad es la que administra y canaliza los recursos de la iniciativa actualmente.

Durante el 2018, CREO Antofagasta planea presentar una nueva estructura institucional y de financiamiento que permita garantizar la continuidad de la iniciativa de manera de monitorear y hacer seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos y programas que son parte del Plan.

## ACTORES CREO ANTOFAGASTA

	Consejo público-privado (CPP)	Comité ejecutivo (CE)	Secretaría ejecutiva (SE)	Panel de expertos	Consejo de aportantes
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	GORE-intendencia	Alcaldesa			No se ha consolidado
	Municipalidad	Intendente			
	Senador II Región	1 Concejo comunal			
	Senador II Región	1 Consejo regional			
	Diputado distrito 4				
	Diputado distrito 4				
	Primera división ejército				
	Quinta brigada aérea				
	Gobernación marítima				
	Segunda zona carabineros				
<b>SECTOR PRIVADO</b>	Asociación de Industriales de Antofagasta (AIA)	1 Asociación de Industriales de Antofagasta (AIA)			
	Cámara Chilena de la Construcción (CChC)	1 Cámara Chilena de la Construcción (CChC)			
	Cámara de Comercio	1 Cámara de Comercio			
	Desarrollo productivo				
	Minera Escondida	1 Aportantes Minera Escondida			
	Ferrocarril de Antofagasta (FCAB)	1 Aportantes Ferrocarril de Antofagasta			
	Xstrata Copper	1 Aportantes Asociación de Inmobiliarias			
	Antofagasta Minerals				
	Puerto Antofagasta				
	Agua Antofagasta				
	Casino Enjoy				
	Mall Plaza				
	Almagro				
	Empresa ABB				
	3M				
	Angloamerican				

Tabla 13

Fuente: Elaboración propia.

	Consejo público-privado (CPP)	Comité ejecutivo (CE)	Secretaría ejecutiva (SE)	Panel de expertos	Consejo de aportantes
<b>SOCIEDAD CIVIL</b>	Unión comunal juntas de vecinos Unión comunal adulto mayor Corporación Andrés Abella Asociación Rugby Antofagasta Agrupación Sueños Trazados Cultam Federación Estudiantes UCN Corporación Gen Agrupación Tejido Humano Colegio de Arquitectos Colegio de Ingenieros Colegio de Periodistas Antofagasta Runners Antofacleta Agencia cultural Retornable Club Budeo Agrupación Filzic Colectivo Se Vende Ov. Amplio Acción Ciudadana Club Skate Antofagasta C. d. skaters p. Bicentenario Límite Vertical ARPEVIH	4 Consejo ciudadano			
<b>ACADEMIA Y ONGS</b>	Universidad de Antofagasta Universidad Católica del Norte Corporación PROA Fundación Ruinas de Huanchaca Fundación Minera Escondida	Rector Universidad de Antofagasta Rector Universidad Católica del Norte		OCDE	
<b>EQUIPO PROFESIONAL</b>		Director ejecutivo	Secretario ejecutivo		
			Coordinadores estratégicos		
			Coordinadores técnicos		
<b>FUNCIÓN</b>	Visión de desarrollo	Bajada visión a Agenda Pública	Servicios técnicos	Asesoría técnica	Financiamiento Pública

Tabla 14 Fuente: Elaboración propia.

### ESTRUCTURA DE GOBERNANZA CREO ANTOFAGASTA Y RELACIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES

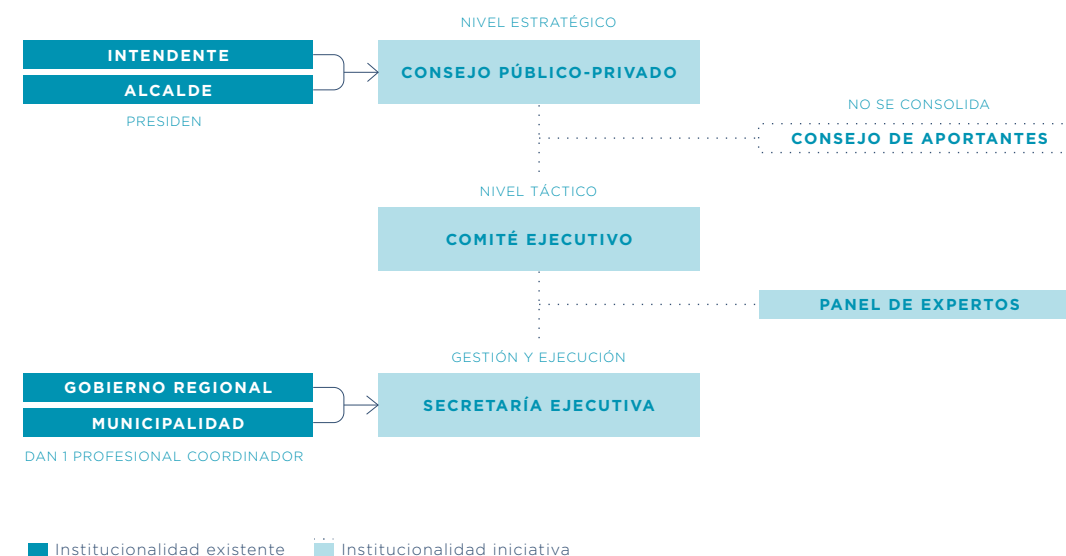


Figura 33 Fuente: Elaboración propia.

### 4. MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL PLAN CREO ANTOFAGASTA

La institucionalidad del Plan CREO Antofagasta quedó implementada a partir de un acuerdo establecido en septiembre de 2012 por el GORE, la Ilustre Municipalidad de Antofagasta, Minera Escondida Limitada. En este acuerdo, las instituciones firmaron un convenio que fijó los compromisos y respaldos institucionales.

En este convenio, el GORE de Antofagasta comprometió su colaboración apoyando el trabajo de la SE, procurando un profesional técnico que actúa como coordinador y canal de información a nivel táctico con la Intendencia, las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y las distintas instancias del GORE. Además, con el objetivo de que los proyectos que resulten del Plan sean integrados a los distintos ámbitos de influencia en decisiones –tales como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Consejo Regional (CORE)–, el GORE asiste en el levantamiento de la cartera de proyectos e iniciativas en curso, basándose en la búsqueda y acceso a información pública proveniente de los distintos actores y servicios sectoriales.

Por su parte, la Ilustre Municipalidad de Antofagasta destinó un equipo profesional para el desarrollo e implementación del Plan y un profesional para la coordinación entre los distintos departamentos municipales y el canal de información entre estos y la agencia CREO. Al igual que el GORE, asiste a la SE en la búsqueda y obtención de información pública, y se compromete a promover la integración del Plan en los distintos instrumentos, tales como el plano regulador, planes seccionales y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Para el financiamiento inicial, Minera Escondida Limitada se responsabilizó de asegurar los costos operativos de la SE y los estudios y consultorías que esta coordina. Dicho financiamiento se ha mantenido hasta la fecha y se espera que en 2018 se presente una nueva estructura institucional y financiera que diversifique las fuentes de financiamiento y garantice la sustentabilidad y autonomía de CREO para un próximo período. Por último, FCAB facilita el espacio físico para la operación de la SE por el período de duración del programa.

Los acuerdos y compromisos –tales como aportes monetarios, de tiempo, respaldo institucional, de empresas, instituciones y organizaciones que se establecen durante el desarrollo del Plan– han sido definidos en acuerdos bilaterales o multilaterales con el Plan CREO Antofagasta y la entidad comprometida.

## 5. DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE CREO ANTOFAGASTA

El punto de inicio para la planificación de las iniciativas que impulsa CREO Antofagasta es el plan maestro, que se concibe como una herramienta estratégica para plasmar una visión integrada de ciudad a un horizonte de 20 años. La elaboración del Plan contempla principalmente cinco fases: una fase inicial preparatoria; una segunda fase, que se levanta la Línea Base CREO; luego, el trabajo en mesas técnicas; una cuarta fase en que se identifican las iniciativas estratégicas; y, por último, la elaboración del borrador del plan maestro para su validación y posterior desarrollo.

La Línea Base CREO es el diagnóstico generado a partir del PLADECO de Antofagasta; el Estudio Territorial Antofagasta, elaborado por la OCDE; e información levantada mediante procesos participativos que se plasman en la Línea Base Ciudadana. Esta última fue elaborada en conjunto con la Fundación Ciudad Emergente, quienes convocaron cuatro malones urbanos en distintos puntos de la ciudad. Los malones urbanos son eventos de urbanismo táctico donde se convoca a los vecinos de una calle o barrio a participar de una cena compartida para conocer la visión de la comunidad sobre la calidad de vida de sus barrios, sus necesidades e intereses. Luego de los malones, se ejecutaron cuatro foros territoriales en cada sede vecinal que conforma el territorio del Plan, con el objetivo de profundizar el diálogo con las comunidades sobre estrategias de solución a los problemas detectados. Los resultados de estos foros fueron plasmados en los “Manifiestos Ciudadanos de la Calidad de Vida”.

Después de estos foros territoriales se llevó a cabo un foro ciudadano, en el cual se elaboró el “Manifiesto Ciudadano Antofagasta”: documento que reúne los principales elementos levantados en los foros y que busca comunicar y discutir las directrices que modelarán el plan maestro.

A partir de este diagnóstico, se ejecutaron las mesas técnicas de trabajo con el objetivo de dar forma a las iniciativas y estrategias que contemplaría el plan maestro posteriormente. En total se trató de cuatro instancias donde se conformaron siete mesas técnicas que abordaron diferentes temas:

- Usos de suelo y crecimiento
- Espacios públicos y áreas verdes
- Identidad y cultura
- Transporte y movilidad
- Sustentabilidad ambiental
- Participación y sociedad civil
- Diversificación económica

En estas mesas técnicas se priorizaron los temas que el Plan debía abordar y las estrategias frente a cada desafío planteado. El proceso contó con la participación de profesionales del CREO, la Ilustre Municipalidad de Antofagasta, el GORE y representantes de la ciudadanía, la academia y empresas privadas.

A partir de la Línea Base CREO y los productos generados por las mesas técnicas durante el año 2013, se elaboró el primer esbozo del Plan, que fue presentado a los actores involucrados para su validación a mediados de 2014. En noviembre del mismo año, el plan maestro definitivo fue validado y presentado públicamente.

Una vez elaborado el Plan como hoja de ruta a seguir, la SE identificó proyectos e iniciativas existentes que se alineaban a la visión del Plan para integrarlos dentro de la cartera de proyectos a desarrollar. A continuación, el portafolio de iniciativas fue priorizado por el CE a partir del estudio de impacto social y factibilidad de ejecución.

En este contexto, la SE actúa como organismo acelerador del expediente del proyecto, apoyando su formulación, diseño, permisos respectivos y bases de licitación, y funciona como una incubadora de proyectos públicos, permitiendo el desarrollo de proyectos cuando las entidades públicas no cuentan con recursos o tiempo para su elaboración. Un ejemplo de cómo opera la SE es lo que ocurrió en el caso del Plan Ciclovía de Antofagasta. Para estos efectos, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo contaba con recursos para su ejecución, pero el proyecto aún no estaba formulado. Sin embargo, a través de la canalización de aportes privados y sus propias atribuciones, la SE fue capaz de diseñar la iniciativa.

LÍNEA DE TIEMPO Y ETAPAS PREVISTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DE CREO ANTOFAGASTA

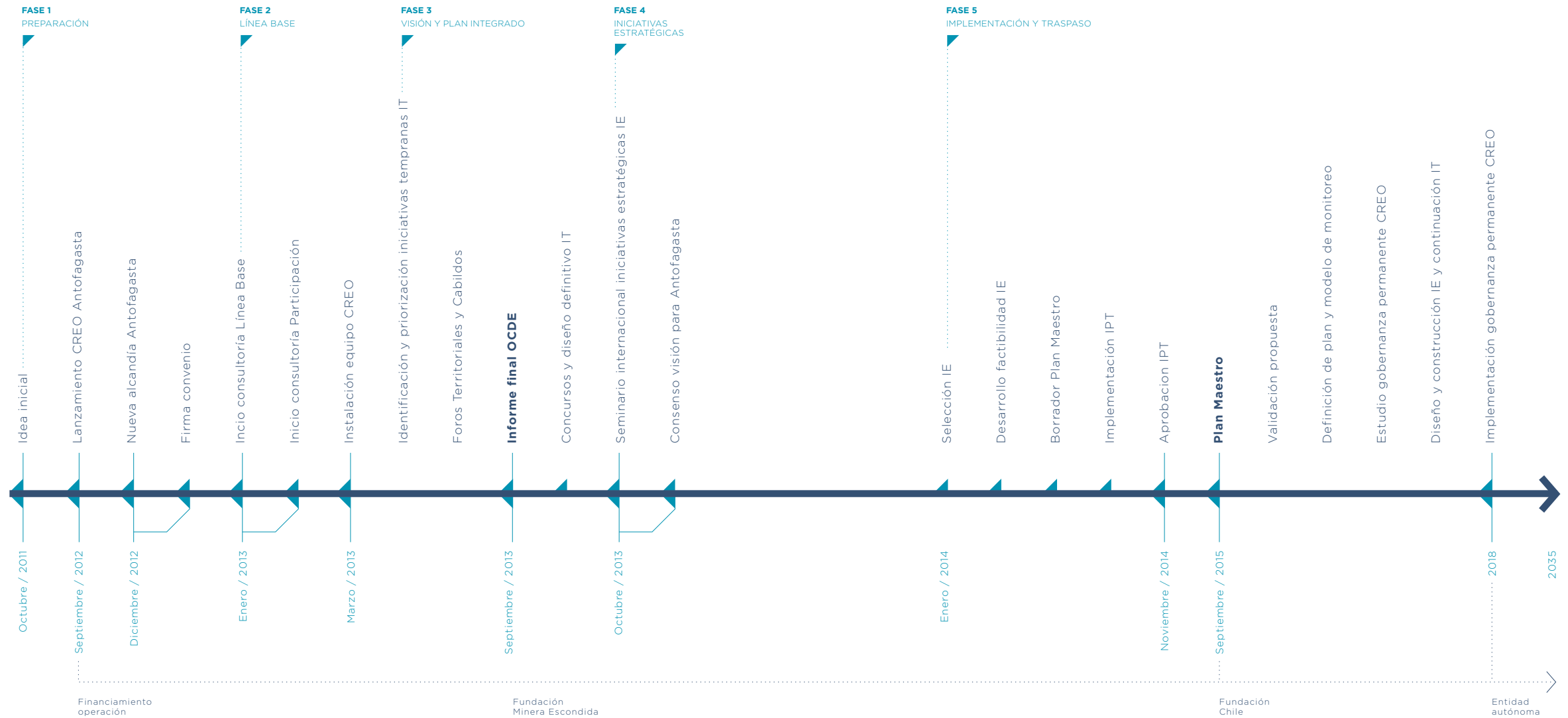


Figura 34 Fuente: Elaboración propia.

A diciembre de 2017, CREO Antofagasta ha logrado articular una cartera de 38 proyectos de inversión público-privada a ser ejecutados entre 2015 y 2021, con una inversión pública del orden de CLP 85.974 millones (65% de la inversión) y CLP 47.119 millones de aportes privados (35% de la inversión). Esto equivale a CLP 133.093 millones de inversión que, en su mayoría, se ejecutará entre los años 2019 y 2021.

La estimación de los 38 proyectos y programas de inversión considerados en la cartera 2018 - 2021 se distribuyen en los siguientes territorios o áreas de la ciudad:

- Borde costero: CLP 64.084 millones (48%)
- Centro norte: CLP 13.069 millones (10%)
- Centro: CLP 13.397 millones (10%)
- Autónomas: CLP 15.482 millones (12%)
- Movilidad: CLP 17.530 millones (13%)
- Sustentabilidad: CLP 6.444 millones (5%)
- Activación: CLP 3.087 millones (2%)

A diciembre de 2017, la cartera de 38 proyectos cuenta con un 9% de avance, lo que corresponde a CLP 8.657 millones de inversión privada y CLP 3.471 millones de inversión pública, totalizando CLP 12.128 millones ya ejecutados. Este avance se divide en nueve proyectos a nivel de perfil, seis en estudio de pre-factibilidad, trece en etapa de diseño y diez en ejecución.

Entre los proyectos incluidos en esta primera fase de ejecución, destacan los proyectos piloto del Punto Limpio Corvallis; dos pilotos de pinturas participativas en barrios complejos; el piloto de Techo Solar en Plaza Rendic; y los proyectos de borde costero como el Parque, Playa y Caleta la Chimba, cuyas obras se inician a fines de 2018.

Es relevante mencionar que se ha estipulado que la cartera de proyectos de CREO puede acoger iniciativas propuestas posteriormente a la instancia inicial del Plan, siempre y cuando sean evaluadas por el CE, quien determina su integración y prioridad. Una vez definido el proyecto, se elabora un convenio de colaboración donde se determinan los roles y funciones que cumplirá cada parte involucrada y se define la modalidad de diseño. Esta puede ser: desarrollo dentro del equipo CREO, modelo de licitación pública o llamado a concurso. Esta última modalidad es la más promovida debido a la calidad de propuestas que recibe y el alto impacto que genera en la sociedad.

Todas las decisiones sobre la cartera de proyectos son tomadas de manera colegiada con la institución pública. Una vez que el proyecto ha sido formulado y diseñado, es el organismo público quien se encarga de su ejecución, sea a nivel local o regional.

El Plan **CREO Antofagasta** representa uno de los esfuerzos más serios y continuos por generar una visión compartida y una estructura de gobernanza metropolitana que permita implementar un **Plan Maestro Urbano** en base a colaboración voluntaria entre actores públicos y privados en Chile.

## Calama Plus y Quintero Vive

CREO Antofagasta no es la primera ni la única iniciativa público-privada gestada en Chile para diseñar un Plan Maestro Urbano que cuente con una estructura de gobernanza capaz de generar una cartera de proyectos para mejorar la calidad de vida de la ciudad. Otras iniciativas similares –y que han surgido en paralelo a CREO Antofagasta– son Calama PLUS, en la ciudad de Calama (Región de Antofagasta) y Quintero Vive, en la ciudad de Quintero (Región de Valparaíso).

El origen de Calama PLUS radica en las demandas de la ciudadanía calameña por una mejor ciudad en términos urbanísticos y acorde a los aportes de la zona al erario nacional. Calama es una ciudad vinculada históricamente a la economía extractiva de cobre en el yacimiento de Chuquicamata. A partir de las movilizaciones sociales y protestas por una mejor calidad de vida durante el año 2011, en octubre del mismo año se estableció el consorcio Calama PLUS, entidad que tiene como misión el diseño e implementación de un Plan Urbano Sustentable con el mismo nombre. Si bien el impulso y financiamiento inicial vino por parte de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), Calama PLUS está compuesto por diversos actores del mundo público y privado, quienes de una forma conjunta y colaborativa toman decisiones para la formulación, gestión, financiamiento y ejecución de los proyectos comprometidos en el plan maestro. Esto, conforme a su interés en la materialización de iniciativas para generar una mejor calidad de vida y un Calama sustentable acorde a su realidad económica. A través de la formulación, gestión y/o financiamiento, los distintos miembros del consorcio materializan sus aportes para la implementación del Plan Urbano Sustentable de Calama. Durante los años 2011 y 2012 –con el apoyo de la firma de arquitectura y diseño urbano ELEMENTAL– se logró desarrollar un plan maestro y una cartera de proyectos que fueron presentados y validados por la comunidad en una serie de instancias de participación ciudadana. Junto con el plan maestro se estableció una dirección ejecutiva a cargo de implementar y monitorear su avance.

Lamentablemente, y pese a la calidad de los proyectos e iniciativas, Calama PLUS no logró consolidar una estructura de gobernanza que le diera sustentabilidad más allá del apoyo de CODELCO, a lo que se sumó una serie de críticas por parte de concejales y actores locales respecto de la idoneidad y expectativas que generaba el plan maestro. En junio de 2013, CODELCO decidió cambiar al director ejecutivo del proyecto, reducir el presupuesto para el funcionamiento del plan maestro y limitar su ámbito de acción y alcance. Más información se puede encontrar en [www.calamaplus.cl](http://www.calamaplus.cl).

Quintero Vive, por su parte, es una plataforma de proyectos urbanos impulsada por ocho empresas ubicadas en la bahía de Quintero en la Región de Valparaíso. Esta bahía se caracteriza por ser una zona de sacrificio debido a la instalación de una serie de actividades industriales e industrias peligrosas que han producido un alto impacto ambiental y social en la zona. Pese a que la bahía se extiende más allá de la comuna de Quintero, las empresas emplazadas en Quintero decidieron hacer un plan para

revertir el daño causado. Estas empresas son AES Gener, Codelco Ventanas, Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), Enel Generación, GNL Quintero, Gasmar, Melón y Oxiquim, las que han trabajado en conjunto con la Municipalidad de Quintero en el diseño de una serie de proyectos que buscan rescatar el patrimonio urbano de la ciudad, relevar su historia y proyectarla al futuro.

Su desarrollo tiene como antecedente un proceso de varios años, en el que un grupo de arquitectos –en conjunto con la municipalidad y con el financiamiento de GNL Quintero– estudió la ciudad, su historia, sus principales hitos urbanos y aquellos rincones con mayor potencial para ser renovados. Así, se generó un primer portafolio de más de 20 proyectos que fue presentado a la comunidad de Quintero y a distintos actores de la zona, quienes también fueron invitados a colaborar y contribuir en su desarrollo. Actualmente, la plataforma Quintero Vive la componen cerca de 30 proyectos, tanto de renovación urbana como de generación de nuevos espacios públicos, que buscan modernizar el centro urbano de la ciudad y mejorar y construir parques comunitarios, caletas de pescadores e infraestructura deportiva, entre otros. También contempla iniciativas que mejoren los barrios al aportar a la limpieza de la ciudad y al cuidado del medioambiente a través del uso de energías renovables. La iniciativa tiene un significativo grado de avance que se puede revisar en [www.quinterovive.cl](http://www.quinterovive.cl).

Pese a lo complejo del territorio y los desafíos ambientales que enfrenta, Quintero Vive ha podido avanzar en su implementación gracias a la escala pequeña de la ciudad y al compromiso de las empresas participantes. Al igual que en CREO Antofagasta, la continuidad del financiamiento de equipos técnicos ha sido clave gracias al compromiso de la empresa GNL Quintero. Sin embargo, y dada la escala del plan maestro, Quintero Vive no ha creado nuevas estructuras o instancias técnicas. Más bien, ha financiado estudios y proyectos reforzando las capacidades instaladas del municipio, el cual sigue actuando como instancia de gobernanza del proyecto.

En el caso de Calama PLUS, el impulso inicial dado por CODELCO permitió generar un plan maestro con una extensa cartera de proyectos, los cuales generaron altos niveles de expectativas en un momento en que las tensiones sociales en la ciudad exigían que los recursos generados por la extracción de cobre se tradujeran en inversiones para mejorar la decaída calidad de vida de la ciudad. Lamentablemente, una vez definida la cartera de proyectos las tensiones bajaron y CODELCO decidió bajarle el perfil a la iniciativa, la cual sigue en curso con una cartera de 13 proyectos distintos a los originalmente propuestos y con un horizonte de ejecución al año 2025.

# LECCIONES

## CREO ANTOFAGASTA

El Plan CREO Antofagasta representa, probablemente, uno de los esfuerzos más serios y continuos por generar una visión compartida y una estructura de gobernanza metropolitana que permita implementar un Plan Maestro Urbano en base a colaboración voluntaria entre actores públicos y privados en Chile. Si bien existen iniciativas similares –como el Calama PLUS, liderado por la empresa minera estatal CODELCO, o Quintero Vive, articulado por la empresa gasífera GNL Quintero– CREO Antofagasta es el que ha logrado perseverar en el tiempo y construir capacidades e institucionalidad, abarcando una cartera de proyectos e iniciativas a escala metropolitana.

A continuación, se evalúan los aspectos y lecciones clave de la iniciativa CREO Antofagasta.

### LEGITIMIDAD POLÍTICA

Un aspecto clave para el éxito de una iniciativa público-privada es la instalación de confianzas, tanto de la ciudadanía como de los equipos públicos y privados. En el caso de CREO Antofagasta, esta confianza tuvo que ver con la declaración inicial de intereses de los actores involucrados en la iniciativa: una visión a largo plazo, no concebida como mitigación de impactos, sino como una cartera de agenda pública para el desarrollo sostenible de la ciudad. La capacidad de la visión del Plan y el portafolio de proyectos para mantenerse en el tiempo garantiza a los stakeholders que los aportes económicos van a continuar y que se irán sumando nuevos. De hecho, para proteger los intereses colectivos declarados para este proyecto, se acordó no realizar aportes económicos a proyectos que estén fuera de la cartera de proyectos del Plan.

La confección del portafolio de proyectos se ha realizado de manera colaborativa, donde siempre está presente el Intendente regional o la alcaldesa –o en su defecto, sus representantes–, lo que otorga una garantía de convergencia del portafolio con los planes de gobierno.

Otro aspecto importante relacionado con la legitimidad de la iniciativa es la importancia que se le dio, desde un inicio, a la participación e involucramiento de la ciudadanía en todos los procesos de construcción del Plan. Los primeros pasos asociados al levantamiento del diagnóstico contemplaron instancias locales de convocatoria abierta para sociabilizar la iniciativa y relevar los principales temas que afectaban al territorio comunal. Luego, la definición y priorización de iniciativas también fue realizada en

conjunto a través de mesas técnicas. Todos los productos generados por el Plan son puestos a disposición para su validación a través de instancias locales. A lo largo del proceso, la ciudadanía activa tiene representación en el CPP mediante el CC, y en el CE con cuatro miembros representantes –de un total de 14– lo que permite una incidencia directa en la toma de decisiones del Plan.

En relación al financiamiento, las empresas privadas pueden realizar aportes directos a la operación del equipo CREO, pero no incidir en su funcionamiento. En junio de 2015, la operación de CREO, que estaba administrada por Fundación Minera Escondida, pasó a ser incubada por Fundación Chile, quien actúa como receptora y administradora de sus recursos y se acoge a las leyes de anticorrupción y sistema compliance, lo que evita conflictos de intereses relacionados con las entidades aportantes.

Pese a que la dependencia financiera del CREO todavía descansa en los aportes de Minera Escondida - BHP, se reconoce un esfuerzo por comunicar de forma transparente cada decisión y locación de recursos. Este factor es clave para mantener los niveles de credibilidad y legitimidad logrados por el CREO Antofagasta en la nueva etapa a partir de 2019, donde se propone una institucionalidad independiente para el seguimiento y monitoreo de la implementación del Plan.

### ASIGNACIÓN CLARA DE RESPONSABILIDADES DE FINANCIAMIENTO Y GASTOS

Otro aspecto clave en CREO Antofagasta es la distribución clara de responsabilidades y compromisos, particularmente en lo que refiere al financiamiento de las iniciativas y gastos asociados a ellas. En la medida que los acuerdos se vayan consolidando y los proyectos se comiencen a ejecutar bajo un horizonte de largo plazo, es fundamental contar con un financiamiento claro para la sostenibilidad de las iniciativas y proyectos. Si bien los aportes y compromisos varían según la naturaleza del proyecto, contar con un mecanismo que garantice el financiamiento genera mayor certidumbre para que se sigan entregando y agregando nuevos aportes.

En el caso de aportes públicos para el financiamiento plurianual de proyectos, la figura más efectiva son los Convenios de Programación. Según la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175, artículo 81, los Convenios de Programación a los que se refiere el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución Política de la República son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos acuerdan realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deben especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. También pueden incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.



A estos convenios se pueden incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales, cuyo concurso o aporte se estime necesario para la mayor eficiencia en la ejecución del referido Convenio de Programación.

De esta forma, los Convenios de Programación son acuerdos de colaboración formal, es decir, acuerdos directos con entidades públicas. Esta característica es una ventaja, ya que garantiza su viabilidad en el tiempo al mantener un liderazgo público detrás de cada proyecto. Otra de sus ventajas es que los convenios requieren que los proyectos tengan factibilidad y cuenten con aprobación de su rentabilidad social. Por todas estas razones, la cartera de proyectos de CREO Antofagasta se ha formateado a través de este tipo de convenios y está entrando en este marco. No obstante, una vez generada la cartera de proyectos priorizados, para la etapa de desarrollo del Plan se recomienda fortalecer la figura de los Convenios de Programación, instrumentos clave para garantizar el financiamiento a mediano plazo de proyectos complejos.

## Convenios de Programación para el financiamiento de proyectos complejos – El caso Biovías en Concepción

Un caso ejemplar de gestión de proyectos a escala metropolitana en Chile, y que da cuenta del potencial de los Convenios de Programación, es el Plan de Transporte Multimodal del Gran Concepción, iniciado en 2004. Llamado Biovías, este plan utilizó un modelo similar al que se desarrolló para el Tren Metropolitano de Valparaíso (MERVAL). En ambos casos, la iniciativa tuvo su origen en la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), quien dispuso a la cabeza del proyecto un equipo de profesionales que articuló y afinó proyectos ya existentes, junto con establecer convenios con las entidades de gobierno involucradas en las obras. A continuación, se detallan los tres elementos clave del desarrollo e implementación de Biovías.

### 1. Instructivo presidencial

El 20 de mayo de 2004 el Presidente de la República dictó un instructivo presidencial a través del cual creó el Comité Ejecutivo del Proyecto Biovías. Este comité estaba presidido por el ministro de Transporte y Telecomunicaciones e integrado por los ministros de Vivienda y Urbanismo y de Hacienda. Además, tenía como invitados permanentes al Subsecretario de Transportes, al Intendente de la Región del Biobío, al secretario ejecutivo del Programa de Vialidad y Transporte Urbano de la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA) y a los presidentes de EFE y Ferrocarriles Suburbanos de Concepción (FESUB). El instructivo estableció que EFE es el responsable de prestar apoyo técnico y administrativo al comité. Aunque no estaba establecido en el instructivo, a nivel regional se puso en funcionamiento un Comité Regional de Coordinación, presidido por el Intendente y compuesto por las SEREMIS del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), MINVU, el director del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) y FESUB.

### 2. Plan trienal de EFE

Se modificó el plan trienal de EFE 2003 - 2005 para incorporar las obras de Biovías y asegurar el aporte del Estado al financiamiento de las mismas. Este mecanismo fue primero concordado con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). La modificación al plan trienal se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 72 (2004), firmado por el ministro de Transportes y Telecomunicaciones y el ministro de Hacienda y luego, por el Presidente de la República. Este Decreto Supremo fue tomado razón por la Contraloría General.

### 3. Protocolo de acuerdo inter-institucional (Convenio de Programación)

Se generó un protocolo de acuerdo inter-institucional que consistió en un Convenio de Programación conjunto entre los ministerios y el GORE, que definió la forma de los aportes de cada ministerio. Posteriormente, los aportes que cada ministerio hizo cada año quedaron como una glosa en la ley de presupuesto respectiva, junto al Decreto Supremo N° 72 y ejemplos de las glosas en la ley de presupuesto de 2005, aplicando lo establecido en el Convenio de Programación.

El Plan Biovías ha permitido integrar como sistema la oferta de trenes de cercanía, buses y transporte colectivo en el Gran Concepción. Si bien durante los primeros años de operación tuvo que enfrentar diversos problemas, hoy en día el sistema de transporte público del Gran Concepción es uno de los mejor evaluados en el país. Además, la extensión del tren de cercanías hasta la localidad de Coronel ha reducido en forma significativa los tiempos de viaje y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana del Gran Concepción. Un éxito similar ha tenido el MERVAL.

La idea detrás de la implementación de Biovías y MERVAL es utilizar los organismos existentes y –bajo instrucción presidencial– lograr su convergencia en el desarrollo de planes conjuntos, liderados por una entidad estatal (en el caso de proyectos de transporte puede ser ferrocarriles EFE y en el caso de otras ciudades podrían ser los SERVIU empoderados), junto con conformar los equipos técnicos necesarios. La aprobación y validación de los planes y los Convenios de Programación se hizo en el Comité de Ministros de Ciudad y Territorio, lo mismo que las instrucciones hacia sus respectivos SEREMI.

# EL CASO PRCB18 BIOBÍO

El Plan de Reconstrucción del Borde Costero de la Región del Biobío (PRBC18) nace como respuesta a la destrucción de los asentamientos costeros provocada por el tsunami que acompañó al sismo del 27 de febrero de 2010. La magnitud del evento dejó en evidencia la vulnerabilidad de las 36 localidades costeras que conforman la región, lo que hizo necesaria no solo una reconstrucción inmediata, sino también replantear la estructura urbana que las caracteriza para dirigir las inversiones en la reconstrucción con una mirada resiliente.

Con este objetivo, el GORE del Biobío creó la Comisión de Reconstrucción del Borde Costero de la VIII Región (CRBC), cuya principal función fue desarrollar el PRBC18. Esta comisión estuvo conformada por un equipo de profesionales y especialistas, y liderada por Sergio Baeriswyl –un reconocido urbanista local– como secretario ejecutivo.

El Plan abordó 18 localidades emplazadas en una extensión de 260 kilómetros, aproximadamente: Talcahuano, Cobquecura, Perales, Dichato, Coliumo, Caleta del Medio, Los Morros, Penco - Lirquén, Tumbes, Lo Rojas, Puerto Sur, Tubul, Llico, Lebu, Quidico, Tirúa e Isla Mocha.

Diez de estas localidades forman parte del Área Metropolitana Gran Concepción y, para efectos de este estudio, constituyen el principal foco de análisis. Las localidades son: Purema - Cocholgue, Dichato, Coliumo, Caleta del Medio, Los Morros, Penco - Lirquén, Talcahuano, Tumbes, Lo Rojas e Isla Santa María.









# EL CASO PRCB18 BIOBÍO

Pablo Allard / Pía Bettancourt

## 1. CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN

El epicentro del sismo del 27 de febrero de 2010 se ubicó frente a la costa de la Región del Biobío, 150 km al noroeste de la ciudad de Concepción. Como consecuencia del sismo, 35 minutos después, un tsunami inundó las localidades costeras de la región, dejando 335.466 damnificados y 164.141 viviendas destruidas (ONEMI, 2010).

El Área Metropolitana Gran Concepción (AMC) se localiza en el centro de la extensión costera de la región. Abarca en su totalidad diez comunas, de las cuales cuatro se ubican en el borde costero: Tomé, Penco, Talcahuano y Coronel. El universo de localidades que componen el borde costero del Gran Concepción varía en dimensiones y complejidad. Por un lado, existen pequeñas caletas como Coliumo, Caleta del Medio y Los Morros, de no más de 300 habitantes y, por otro, existen asentamientos como Dichato y Talcahuano que, dadas sus dimensiones y la diversidad de actividades y actores que albergan, enfrentaron una mayor complejidad en su reconstrucción.

Talcahuano, la localidad más grande del PRBC18, fue la más afectada por el evento. Las olas, que alcanzaron unos cinco metros de altura, comprometieron alrededor de un 80% de su infraestructura marítima y solo un 45% de las empresas ubicadas ahí quedaron operativas (MINVU, 2010), impactando fuertemente la actividad económica de la región en su calidad de principal puerto comercial y exportador.

# PRCB18 BIOBÍO

Región del Biobío

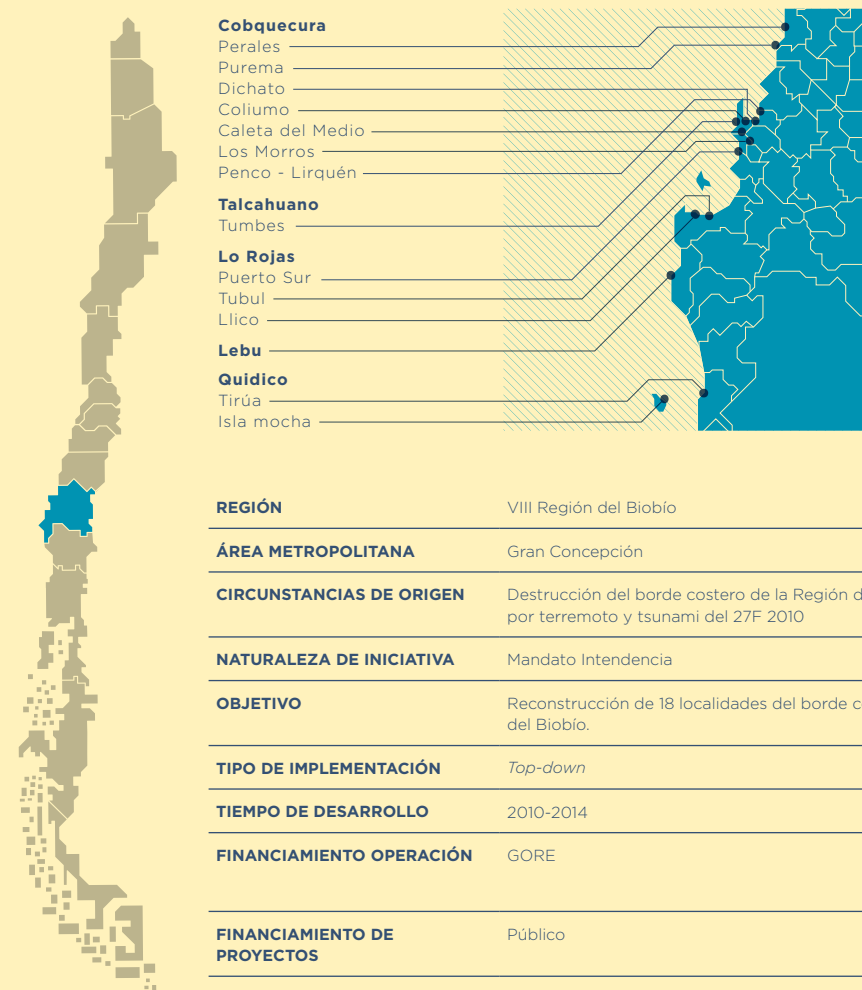


Figura 35

## LOCALIDADES ABORDADAS POR PRBC18

REGIÓN	PROVINCIA	COMUNA	LOCALIDADES	HABITANTES	SUPERFICIE ÁREA URBANA	SUPERFICIE AFECTADA POR TSUNAMI (HA)	GRUPOS PRBC18
VIII Región del Biobío	ÑUBLE	Cobquecura	Cobquecura	1.493	184 ha	0	ZONA NORTE
		Coelemu	Perales	522	122 ha	56,65 ha	
	CONCEPCIÓN	Tomé	Purema - Cocholgue	120	sin info	sin info	ZONA CENTRO
			Dichato	3.488	122 ha	80,34 ha	
			Coliumo	367	171 ha	45,40 ha	
			Caleta del Medio	320	26 ha	5,4 ha	
			Los Morros	214	122 ha	4,01 ha	
		Penco	Penco - Lirquén	33.780	777 ha	85,42 ha	
		Talcahuano	Talcahuano	163.626	4.030 ha	1.072,15 ha	
		Tumbes		1.344	26 ha	4,91 ha	
		Coronel	Lo Rojas	400	sin info	sin info	
		Isla Santa María	490	200 ha	0		
	ARAUCO	Arauco	Tubul	2.031	20 ha	77,05 ha	ZONA SUR
			Llico	320	26 ha	42,17 ha	
		Lebu	20.838	sin info	sin info		
		Isla Mocha	584	2825 ha	281,42 ha		
		Tirúa	Quidico	1.013	350 ha	8,3 ha	
		Tirúa	2.508	51 ha	54,69 ha		

Tabla 15  
Fuente: Planes Maestros PRBC18 (MINVU, 2010).

## 2. PROCESO DE FORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA

Las características de la destrucción provocada por el sismo y posterior tsunami pusieron en evidencia la vulnerabilidad de los centros poblados que componían la constelación costera de la Región del Biobío. Este escenario obligó a las autoridades a liderar un proceso que no solo consistía en la reposición de viviendas y edificaciones destruidas, sino que, en la modificación de la estructura urbana, aplicando criterios de sostenibilidad

y resiliencia ante desastres naturales. En este sentido, la reconstrucción se plantea como una oportunidad para instalar en los poblados una visión de desarrollo integral y de largo plazo.

Como primera instancia, la ex Intendente de la Región del Biobío, Jacqueline Van Rysselberghe, encargó al arquitecto y urbanista Sergio Baeriswyl la creación de la CRBC, quien además asumió como secretario ejecutivo de esta y formuló la estructura de operación de la oficina para la reconstrucción. El objetivo principal fue planificar la reconstrucción de las 18 localidades costeras identificadas anteriormente, asegurando una restauración urbana de calidad, inclusiva e integral, y que se materializó en 18 planes maestros con una cartera de proyectos asociada.

Los objetivos específicos del PRBC18 se resumen en siete puntos:

1. Una reconstrucción correctiva y de calidad que permita incorporar agentes de valorización urbana donde antes no existía. La intención era que las obras de reconstrucción no solo reemplazaran la infraestructura existente, sino que además incorporaran una visión de desarrollo que agregase valor a las comunidades afectadas.
2. Una reconstrucción inclusiva que refleje de manera auténtica y participativa los anhelos de sus residentes.
3. Una reconstrucción que promueva el máximo estándar de seguridad posible y que permita la recuperación del habitar urbano costero, asegurando tanto las vidas de los residentes como su patrimonio residencial, contribuyendo así a la resiliencia urbana.
4. Una reconstrucción que integre indicadores avanzados de sustentabilidad urbana, para promover un uso más eficiente de los recursos y procurar una mejor relación con el medioambiente.
5. Una reconstrucción que fortalezca la identidad, que reconozca lo local y capitalice los valores tangibles e intangibles.
6. Una reconstrucción sobre plataformas más diversificadas de actividad económica que le otorguen mayor valor a la ciudad y permitan el emprendimiento de nuevas actividades.
7. Una reconstrucción integrada que asegure acciones coordinadas de los actores públicos y de estos con los privados.



### 3. ESTRUCTURA DE GOBERNANZA

Para llevar a cabo el PRBC18 se planteó un modelo de gestión centralizado a nivel local, donde la intendencia de la región asumió la toma de decisiones estratégicas y políticas, asesorada por una oficina técnica de ejecución y en coordinación con los servicios y municipios involucrados.

En un inicio, se planteó la creación de un Directorio PRBC, compuesto por actores de los municipios involucrados, universidades, asociaciones privadas, representantes del GORE y servicios públicos. El directorio tenía el objetivo de:

- Asesorar la toma de decisiones de carácter intersectorial.
- Facilitar las instancias de coordinación en el trabajo y desarrollo del Plan.
- Apoyar la gestión corporativa en la concreción de proyectos atingentes.
- Fortalecer las decisiones desde la realidad y necesidades de nivel local y regional.
- Asegurar la participación de actores relevantes directamente vinculados a las acciones del Plan.
- Promover acuerdos y consensos en la priorización de acciones y proyectos derivados del Plan.

Si bien este organismo fue formulado, en la práctica no tuvo efecto por la complejidad que significaba la toma de decisiones en un escenario de extrema urgencia, donde las obras debían ser definidas, diseñadas y ejecutadas en un corto plazo o de inmediato. La cantidad y diversidad de actores políticos que componían el directorio imposibilitó la toma de acuerdos expeditos. Esto generó conflictos para el desarrollo urgente de los planes maestros, por lo que la intendencia decidió coordinarse directamente con los municipios, comunidades y servicios involucrados en cada territorio.

Por esta razón, como principal asesor en la toma de decisiones, se empoderó a la Oficina PRBC18, órgano ejecutor de carácter técnico-profesional compuesto por nueve profesionales de distintas disciplinas, incluyendo un especialista en geo-datos y tres profesionales de la SEREMI Vivienda y Urbanismo que se instalaron dentro del equipo en modalidad de comisión de servicios, para asegurar la convergencia con la agenda pública del ministerio. Otro aspecto clave para la instalación efectiva de la Oficina PRBC18 fue el apoyo que tuvo por parte del Gobierno Central. En esto fue esencial el rol del MINVU que, por intermedio del Coordinador Nacional de Reconstrucción Urbana, validó y apoyó centralmente el trabajo en base a reuniones y comunicación permanente entre la Oficina PRBC18, el gabinete ministerial y el Gobierno Central.

La Oficina PRBC18 funcionó bajo contrato directo con el GORE, que financiaba los honorarios del equipo. Su principal objetivo fue construir los lineamientos para dirigir las inversiones de reconstrucción mediante el diseño e implementación de un plan maestro para cada localidad con proyectos específicos asociados. La oficina se convirtió en un organismo multifuncional, preocupada de la participación, gestión, diseño, coordinación intersectorial e interesalar, y monitoreo de la ejecución de los planes, programas y proyectos.

Una vez reconocidas las dificultades para instalar el Directorio PRBC, la Oficina PRBC18 se estableció como la entidad que haría converger los distintos sectores para construir una visión conjunta de reconstrucción. Su carácter técnico, sumado al prestigio y reconocimiento del equipo a nivel local, permitió sortear los eventuales conflictos políticos propios de procesos de recuperación post-desastre.

Dentro de sus funciones, el trabajo de la Oficina PRBC18 contempló la ejecución de seis productos específicos:

1. Elaboración de planes maestros de reconstrucción urbana para 18 localidades del borde costero.
2. Definición de tipologías de viviendas y barrios acordes a las necesidades e identidad local.
3. Definición de los proyectos urbanos detonantes y de carácter estratégico para cada localidad.
4. Propuesta de modificaciones de los IPTs según los nuevos estándares de diseño derivados de los planes maestros para ser incorporados por los municipios en las actualizaciones de sus planes reguladores.
5. Lineamientos para la formulación de una nueva política regional de ocupación urbana del borde costero que promueva la inclusión de la seguridad como un eje para el desarrollo.
6. Lineamientos para la formulación de una normativa nacional de seguridad en áreas vulnerables a tsunamis.

Metodológicamente, la Oficina PRBC18 agrupa las localidades a intervenir en tres zonas que responden a las características geográficas y urbanas de cada localidad:

- Zona norte, que concentra localidades de pequeña y mediana escala.

- Zona centro, concebida como la más compleja por las dimensiones de los poblados y el daño que sufrieron.
- Zona sur, que concentra localidades pequeñas de tipo balneario y caletas de pesca artesanal.

Cada zona contó con un coordinador que articuló el trabajo con los actores locales, tanto del sector público como de la ciudadanía.

**ACTORES PRBC18**

	Directorio regional	Oficina PRBC18	Municipios	Cooperación internacional
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	No se consolida Alcaldes GORE MINVU SERVIU MOP Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) Secretaría Comunal de Planificación (SECLAC)	3 profesionales MINVU	Cobquecura Coelemu Tomé Penco Talcahuano Coronel Arauco Lebu Tirúa	
<b>SECTOR PRIVADO</b>	Cámara Chilena de la Construcción (CChC) Cámara de la Producción y el Comercio Colegio de Arquitectos			
<b>ACADEMIA Y ONGS</b>	Universidad de Concepción Universidad del Bío-bío Universidad del Desarrollo Universidad San Sebastián Universidad de las Américas			Universitat Frankfurt, Alemania The University of Cardiff, UK Florida International University, USA
<b>EQUIPO PROFESIONAL</b>		1 secretario ejecutivo 5 especialistas 1 encargado de geo-datos		
<b>FUNCIÓN</b>	Visión de desarrollo	Servicios técnicos		Asesoría técnica

Tabla 16 Fuente: Elaboración propia.

**ESTRUCTURA DE GOBERNANZA PRBC18 Y RELACIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES**

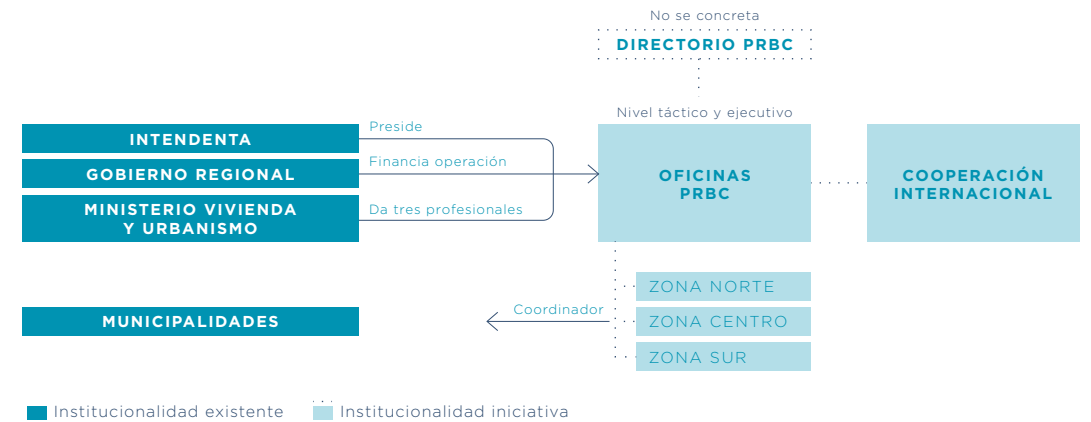


Figura 36 Fuente: Elaboración propia.

**4. MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL PRBC18**

El PRBC18 se crea bajo mandato directo de la Intendente para organizar el proceso de reconstrucción, específicamente, del borde costero afectado por el sismo y posterior maremoto.

Bajo la SE de Sergio Baeriswyl se crea una oficina de carácter técnico-profesional para llevar a cabo el proceso, la que se instala dentro de las estructuras de gobernanza existentes en la región. Esta oficina actúa como agente acelerador y articulador de las funciones de los organismos locales y sectoriales para la reconstrucción.

Como primera estrategia, la Oficina PRBC establece una alianza con la Seremi Minvu, la que facilita tres profesionales para trabajar en el programa como mecanismo para garantizar el flujo de interacción de decisiones y facilitar la introducción de proyectos dentro de la agenda pública, ayudando en el modelo de presentación, mecánica de postulación y administración de proyectos públicos.

Por otro lado, el apoyo y confianza depositada por el Gobierno Central y el MINVU en el Plan, así como el mandato directo de la Intendente y el financiamiento del GORE para su operación, sientan las bases facultativas de esta oficina para poder operar de manera simétrica con los organismos existentes. El empoderamiento que le otorga la Intendente es un aspecto clave que permite a la Oficina PRBC18 influir en la toma de decisiones e incidir directamente en la agenda pública sectorial.

## 5. DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL PLAN

A grandes rasgos, el proceso de elaboración del PRBC18 tuvo tres etapas:

La primera etapa, de diagnóstico, contempló la recopilación de antecedentes técnicos base para la reconstrucción, como levantamiento de cartografía digital; identificación de actores territoriales clave; catastro de daños determinando áreas afectadas y efectos; y estado de la infraestructura en conectividad, servicios y equipamiento.

Posteriormente, se realizó la etapa de planificación y coordinación que contemplaba la construcción de una imagen objetivo con las ideas fuerzas que modelarían la carta refundacional del Plan; líneas de diseño; proyectos clave; y jerarquización de intervenciones. Por un período aproximado de tres meses –de devolución y modificaciones con las comunidades locales– se elaboró el plan maestro final que sirvió de guía para los proyectos de reconstrucción.

Por último, se ejecutó la etapa de reconstrucción, que contempló la integración del plan maestro en los IPTs, definiendo áreas de riesgo; usos de suelo y vocación funcional; conectividades y transporte; y densidades y tipologías. La ley de catástrofes permite, en forma excepcional, un proceso acelerado de modificación o actualización de los planes reguladores de las comunas consideradas dentro de la zona de desastre. Como política de transparencia y para evitar la especulación inmobiliaria durante el proceso, el MINVU estableció condiciones estrictas para justificar dichas modificaciones, circunscribiéndolas a la redefinición de las zonas de riesgo y condiciones para edificar en ellas. Para esto, el MINVU facilitó al equipo PRBC18 los estudios de riesgo y mitigación de riesgo de tsunamis, así como estudios de riesgo geológico y sísmico que permitieron acotar dichas modificaciones a lo estrictamente necesario para la recuperación resiliente de las comunidades afectadas.

La elaboración de los planes maestros entendía, por un lado, el rol de cada poblado como parte de un sistema regional, y por otro, la visión local expresada en la identidad y vocación de cada localidad. El proceso de participación ejerció un rol primordial en el establecimiento de estas bases y se constituyó como un elemento sin el cual no hubiese sido posible construir y validar las propuestas manifestadas en cada plan maestro.

La primera acción fue la elaboración de encuestas, diseñadas con la colaboración de actores locales y dirigidas a la población directamente afectada por el tsunami, priorizando a las familias que habían perdido sus viviendas. El instrumento abordaba temas específicos de cada localidad y su fin era establecer directrices para la reconstrucción considerando necesidades previas del terremoto y expectativas y anhelos futuros sobre su ciudad.

Para la estructuración del Plan, los temas relevados por las encuestas fueron trabajados con las municipalidades y respectivas Secretarías Comunales de Planificación (SECPLAC), y luego validados por la comunidad mediante asambleas que incluían actores del ámbito público y privado. La definición de proyectos contempló reuniones con aquellas entidades involucradas y responsables de su posterior ejecución para ser formuladas eventualmente en el Sistema Nacional de Inversiones.

Luego de ser presentados a la comunidad, los planes maestros fueron aprobados por el Concejo Municipal y validados mediante firma de los distintos organismos sectoriales, asentando el compromiso de cada una de las partes de alinear sus inversiones a partir de la visión plasmada por este instrumento. Pese a las diferencias y tensiones iniciales, la calidad técnica y transparencia en el trabajo de la Oficina PRBC18 permitió que los 18 planes maestros fueran aprobados por los concejos municipales involucrados y contaran con la venia de las distintas agencias y servicios sectoriales.

En agosto del mismo año quedó determinada la cartera de 240 proyectos que componen el PRBC18 y sus respectivas fichas, elaboradas para ser introducidas en los conductos regulares de financiamiento regional y sectorial.

LÍNEA DE TIEMPO Y ETAPAS PREVISTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRBC18

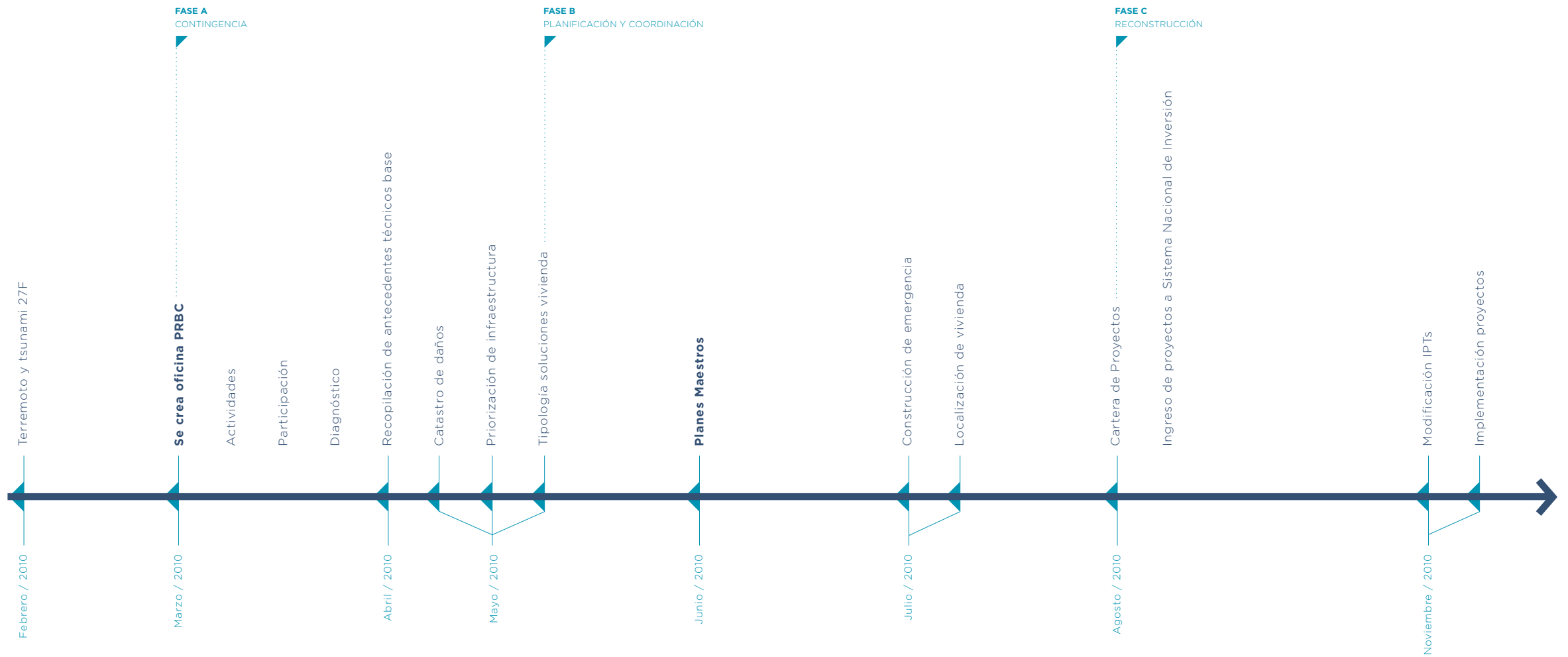


Figura 37  
Fuente: Elaboración propia

# LECCIONES

## PRCB18

### LEGITIMIDAD POLÍTICA

El perfil de la Oficina PRBC18, de marcado carácter técnico-profesional, garantizó la continuidad de los planes y proyectos independientemente de los cambios electorales que se produjeron con la elección municipal de 2011. Al no representar a la ideología política del gobierno de turno, pudo operar a largo plazo, incluso luego de la salida y reemplazo de la Intendente, a mediados de 2011. Esto demuestra que en las materias técnicas existe convergencia, por lo que resulta importante contar con un plan y equipos de excelencia para este tipo de iniciativas. El empoderamiento otorgado por el mandato directo de la Intendente posicionó a la Oficina PRBC18, así como también el respaldo del Gobierno Central, otorgándole legitimidad a la entidad frente a los organismos de nivel central y local, e incidiendo directamente en la toma de decisiones desde un lugar simétrico para negociar.

### INCLUSIÓN DE ACTORES DESDE EL ORIGEN

En situaciones de crisis existe una ansiedad muy grande por parte de los actores locales y la población. El contexto de emergencia demanda respuestas inmediatas y los ánimos no suelen estar instalados para pensar más allá de necesidades básicas y construir una visión de desarrollo. Esto complejiza la participación para elaborar un plan más integral.

En este sentido, y si bien no existe un proceso de participación validado para contextos de emergencia, el PRBC18 trató de abrir distintas instancias de participación limitada. Para el diagnóstico inicial se invitó a las universidades locales a hacer los levantamientos y propuestas preliminares, y luego se desarrollaron encuestas, presentaciones abiertas y focus group en cada localidad, con la intención de comunicar los alcances de cada plan maestro.

Sin duda, sería deseable contar con instancias más amplias de participación, tales como plebiscitos para la toma de decisiones más importantes o la instalación de oficinas de capacitación e información para que la ciudadanía entienda el proceso de reconstrucción. Sin embargo, este tipo de prácticas requieren tiempo y recursos que no estaban disponibles dada la magnitud y extensión de la catástrofe.

En este escenario, es interesante revisar la experiencia del Plan Maestro de Reconstrucción Sustentable de Constitución (PRES Constitución), experiencia híbrida entre el CREO Antofagasta y el PRBC18, donde la empresa forestal Arauco articuló y financió el desarrollo de un PRES para la ciudad de Constitución en la Región del Maule, aportando la plataforma para crear una estructura de gobernanza e implementación del plan, y una cartera de proyectos que ha permitido orientar la reconstrucción de la ciudad en un contexto donde no se contaba con capacidades técnicas locales como las que tenía el PRBC18.

### ASIGNACIÓN CLARA DE RESPONSABILIDADES DE FINANCIAMIENTO Y GASTOS

- La Oficina PRBC18 opera con financiamiento directo del GORE, que cubre gastos de honorarios, pero no cuenta con recursos para proyectos.
- Los proyectos se ejecutan con presupuestos y mecanismo de conductos regulares vía FNDR o Fondos Sectoriales por medio del Sistema Nacional de Inversión Pública.

### COHERENCIA EN RECURSOS Y GASTOS

La Oficina PRBC18 funciona como filtro y freno. Como filtro, asegura que proyectos públicos sean coherentes con el Plan, identificando aquellas iniciativas que respondan a la visión instalada en consenso por las distintas partes.

Como freno, detecta e inhibe la ejecución de proyectos que no respondan al Plan.

Una de las mayores innovaciones del proceso de recuperación luego del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 fue la incorporación de los Planes Maestros de Reconstrucción para las grandes áreas urbanas y costeras, y los PRU para localidades intermedias. Estos planes permitieron coordinar y acelerar la reconstrucción de infraestructura crítica, equipamiento y espacio público con una visión integral, participativa y que entendiera la recuperación como una oportunidad para mejorar la calidad de vida y resiliencia de las comunidades.

Tal como se comentaba en el caso de CREO Antofagasta, si bien los planes maestros no existen como instrumento de planificación en nuestra legislación, su implementación en más de 150 localidades afectadas por el 27F permitió generar una cartera de proyectos priorizada por cada comunidad que hoy se encuentra en ejecución.

En el caso del PRBC18 y PRES, a finales de 2014 ya se habían terminado más de 27 obras por cerca de CLP 80.000 millones, con ejemplos tan innovadores como Dichato, Coliumo o la Poza de Talcahuano. La programación de ambos proyectos considera, entre el 2015 y 2018, la ejecución de cerca de 46 proyectos con una inversión cercana a los CLP 133.000 millones.

A diferencia de lo que algunos críticos planteaban respecto de la lentitud del proceso, este nivel de avance está dentro de lo planificado. De hecho, en la carta Gantt del Plan de Reconstrucción del MINVU (2010), se estimó que la ejecución de las obras de los PRES y PRU se extendería hasta más allá del 2018, al tratarse de proyectos de alta complejidad, como el parque fluvial de mitigación de tsunami que actualmente se construye en Constitución. Si bien el marco temporal establecido para el funcionamiento de la Oficina PRBC18 se fijó para los cuatro años de emergencia y recuperación posteriores al terremoto, antes de su disolución en marzo de 2015, el equipo a cargo dejó la cartera de proyectos instalada en la Intendencia, además de los diversos servicios para monitoreo y seguimiento de su correcta implementación.

La efectividad de los PRBC, PRES y PRU radica en su carácter descentralizado, como el caso de la Región del Biobío, donde se estableció en la intendencia una Agencia de Reconstrucción del Borde Costero que coordinó 18 planes y que le significó, en 2014, el Premio Nacional de Urbanismo al arquitecto penquista Sergio Baeriswyl, director de la Oficina PRBC18. Este reconocimiento da cuenta del valor del diseño urbano para la construcción de comunidades resilientes, por lo que esta experiencia de trabajo ha sido recogida en la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Es de esperar que se legisle pronto para incorporar los planes maestros en el desarrollo de mejores ciudades tanto en tiempos de catástrofe como en tiempos de paz.

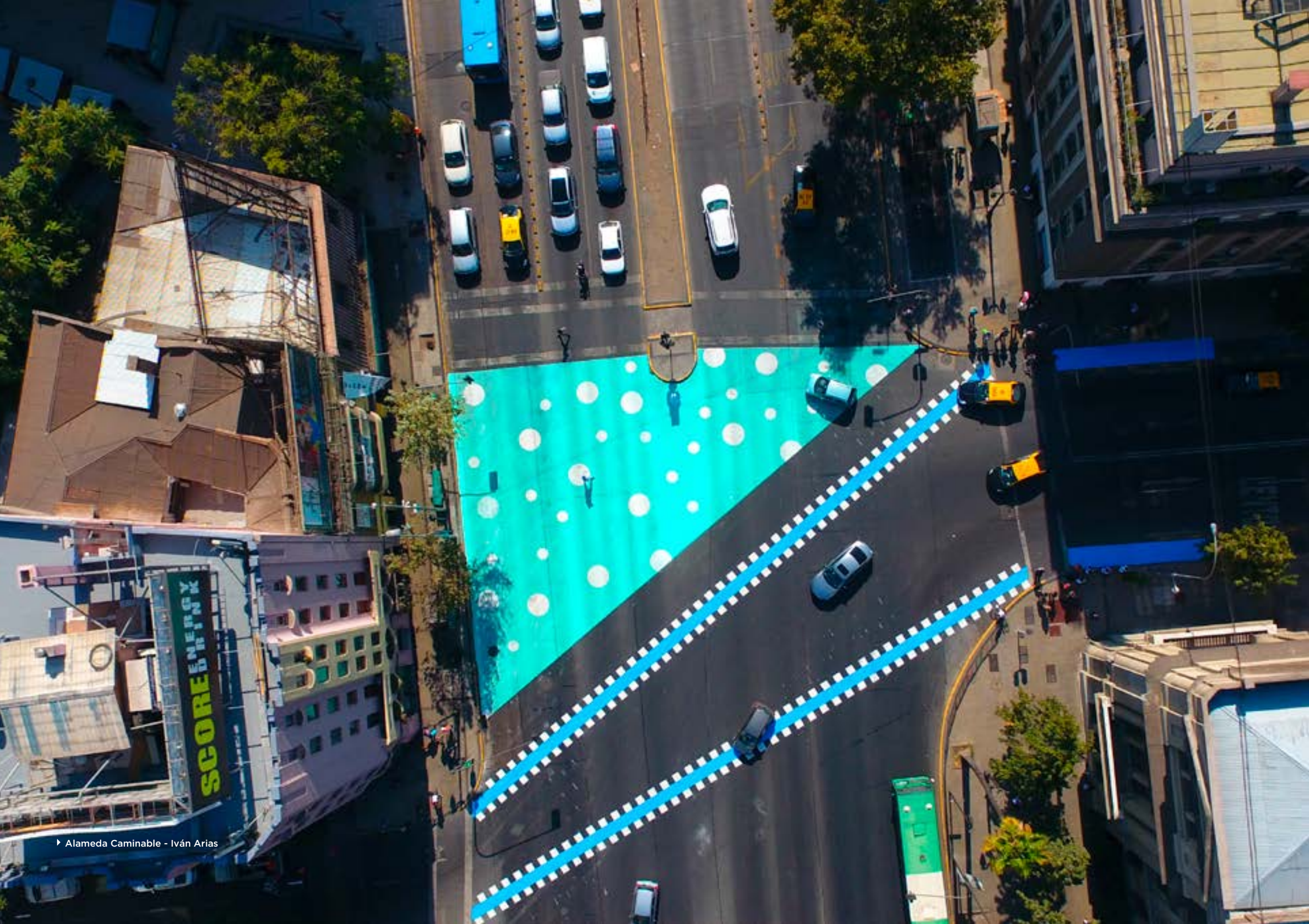
La efectividad de los **PRBC**, **PRES** y **PRU** radica en su carácter descentralizado, como el caso de la **Región del Biobío**, donde se estableció en la intendencia una Agencia de Reconstrucción del Borde Costero que coordinó **18** planes y que le significó, en **2014**, el Premio Nacional de Urbanismo al arquitecto penquista Sergio Baeriswyl, director de la Oficina PRBC18

# EL CASO DE LA ESTRATEGIA DE RESILIENCIA DE SANTIAGO

El año 2014, la ciudad de Santiago se integró a la red 100 Ciudades Resilientes (100 RC), programa impulsado por la Fundación Rockefeller para ayudar a las ciudades a “volverse más resilientes a desafíos físicos, sociales y económicos, no solo frente a eventos como desastres naturales, sino también a tensiones que debilitan la estructura de una ciudad” (GORE, 2017). Este programa presentó una oportunidad para abordar la crisis de equidad y sostenibilidad de la ciudad, la que fue tomada por la intendencia de la Región Metropolitana, que asumió el liderazgo para el desarrollo de la Estrategia de Resiliencia de Santiago. La iniciativa tomó forma a través de la creación de un City Resilience Officer, instalado dentro de la Intendencia, que articula las iniciativas metropolitanas y ordena las acciones bajo la visión de una estrategia consensuada entre diversos actores sociales y políticos. En este sentido, la Estrategia de Resiliencia se ha instalado como una ruta de navegación para dirigir los planes, programas y proyectos hacia un horizonte de largo plazo, obedeciendo objetivos específicos de desarrollo de la ciudad.







► Alameda Caminable - Iván Arias







# EL CASO DE LA ESTRATEGIA DE RESILIENCIA DE SANTIAGO

Pablo Allard / Pía Bettancourt

## 1. CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO DE DISEÑO INSTITUCIONAL E IMPLEMENTACIÓN

La ciudad de Santiago, ubicada en la Región Metropolitana de Santiago (RMS), cuenta con 7,36 millones de habitantes y es la que concentra la mayor población del país (INE, 2017). Un 96,9% de la población de la región vive en esta área urbana y sus principales actividades productivas son la industria y los servicios financieros y empresariales, siendo responsable de un 77% del PIB nacional en esta última.

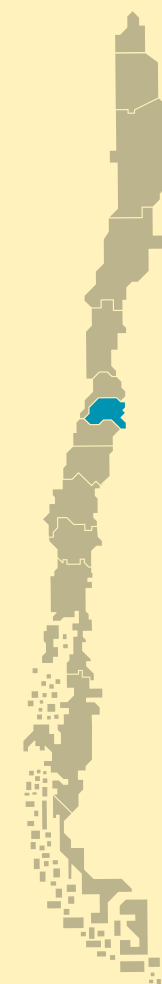
Santiago representa el alto centralismo que tiene el país, concentrando la mayoría del capital político, económico e intelectual, y casi la mitad de su población (OCDE, 2009). Sin embargo, este desarrollo económico significativo ha estado marcado por un incremento en los niveles de desigualdad. La OCDE identifica a Santiago como la ciudad más desigual del país, registrando una mayor segregación de grupos ricos que se concentran en la ciudad mejor dotada. La inequidad urbana produce diferencias importantes en el acceso y provisión de servicios tales como calidad y localización de la vivienda, educación, salud de calidad, brechas de género, etc.

Estas consecuencias han sido modeladas en un escenario de herramientas de planificación territorial limitadas, con una alta fragmentación política del área urbana, donde el desarrollo urbano ha seguido la lógica de las dinámicas de mercado con escasa regulación estatal. El crecimiento urbano y el desarrollo inmobiliario no ha priorizado valores ecológicos y sociales, produciendo degradación de ecosistemas y fragmentación territorial.

En las últimas décadas, Santiago se ha consolidado como una ciudad extensa, abarcando 34 de las 52 comunas que componen la RMS. Administrativamente, la región es liderada por el GORE, encabezado por el Intendente y el Consejo Regional. Funciones como planeamiento, transporte o seguridad se distribuyen a nivel central o local, lo que dificulta la articulación de las 34 autoridades municipales que participan en la ciudad para formular e implementar políticas o programas a escala metropolitana.

## ESTRATEGIA DE RESILIENCIA DE SANTIAGO

Región Metropolitana



<b>REGIÓN</b>	Región Metropolitana
<b>ÁREA METROPOLITANA</b>	Santiago
<b>CIRCUNSTANCIAS DE ORIGEN</b>	Ingreso a red 100 RC
<b>NATURALEZA DE INICIATIVA</b>	Condición de liderazgo Intendente
<b>VISIÓN</b>	"Queremos que el modelo de desarrollo de Santiago sea uno a escala humana, en que ni el auto, ni el edificio, ni el interés económico predominen, sino las personas. Que la gente que vive la ciudad y la experimenta, sienta que Santiago sueña, se planifica y se construye pensando en cada uno de ellos"
<b>ÁREAS DE IMPACTO</b>	Movilidad Medio ambiente Seguridad Gestión de riesgo Desarrollo económico y competitividad Equidad social
<b>TIPO DE IMPLEMENTACIÓN</b>	Top-down
<b>TIEMPO DE DESARROLLO</b>	A partir de 2014
<b>FINANCIAMIENTO DE PROGRAMA</b>	Fundación Rockefeller
<b>RESULTADOS</b>	Establecimiento Oficina de Resiliencia Metropolitana Presentación de Estrategia de Resiliencia Santiago: 6 pilares 21 objetivos Apoyo en implementación de 75 planes y proyectos

Figura 38

## 2. PROCESO DE FORMACIÓN INSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA

El año 2014, Claudio Orrego asumió como Intendente del GORE de la RMS, designado por la Presidente. En un contexto de gobernanza metropolitana fragmentada, a nivel sectorial y territorial, el Intendente se propuso como principal desafío trabajar para la articulación metropolitana de manera de alcanzar una mayor eficiencia en la gestión administrativa.

Las motivaciones del ex Intendente Orrego para liderar la agenda urbana de la capital tuvieron que ver con variables tanto políticas como personales. Por un lado, su nombramiento se hizo luego de haber sido precandidato presidencial en las primarias de la coalición de centro-izquierda y, por otro, su gestión se realizaría justo en el momento en que el Parlamento discutía la Ley de Descentralización y elección de gobernadores, por lo que Orrego enfrentaba el desafío de ser eventualmente el último Intendente designado y el primer Gobernador Electo, en caso que se aprobara la ley durante su mandato. Sumado a esto, jugaba a su favor su experiencia previa como ministro de Vivienda y Urbanismo, así como los años que ejerció como alcalde de la comuna de Peñalolén. Por último, su aspiración personal radicaba en emular la obra de su antepasado, el Intendente Benjamín Vicuña Mackenna, recordado por las grandes obras y transformaciones urbanas que lideró en Santiago a inicios del siglo XX.

De esta forma, se dio inicio a un sello intersectorial en la gestión específica de esta administración, coordinando acciones con SEREMIs previo a la rendición de cuentas ante sus respectivos ministros. La intendencia generó un gabinete ampliado para priorizar las inversiones a nivel regional mediante lineamientos que ordenaran la oferta de proyectos postulados a FNDR. De esta forma, el FNDR logró superar su condición de banco meramente distributivo y evolucionó hacia un mecanismo que tensiona tanto a los municipios –que deben alinear su oferta con los lineamientos establecidos– como al equipo interno de la intendencia, para formular programas y coordinarse con cada sector de gobierno.

Es en este contexto en que se instaló la Estrategia de Resiliencia de Santiago, iniciativa que da forma a una serie de lineamientos que venían formulándose de manera intuitiva desde la intendencia y que están respaldados bajo el alero de una red de expertos nacionales e internacionales y el ingreso a la red global de ciudades 100 RC.

La Estrategia de Resiliencia de Santiago obligó a estructurar y conceptualizar este trabajo y validó la priorización de la cartera de proyectos, sentando bases sólidas para su continuidad. Es relevante señalar que el programa 100 RC está más bien enfocado en ciudades con estructuras de gobernanza acotadas al área urbana; sin embargo, Orrego aprovechó de darle una mirada metropolitana a esta herramienta que, si bien no fue diseñada para esa escala, en el caso de Santiago se logró adaptar a un territorio más complejo en forma exitosa.

El principal objetivo de esta estrategia se manifiesta en su visión:

“Queremos que el modelo de desarrollo de Santiago sea uno a escala humana, en que ni el auto, ni el edificio, ni el interés económico predominen, sino las personas. Que la gente que vive la ciudad y la experimenta, sienta que Santiago se sueña, se planifica y se construye pensando en cada uno de ellos” (GORE, 2017a).

## 3. ESTRUCTURA DE GOBERNANZA

Como parte del programa 100 RC, la Fundación Rockefeller otorga ayuda financiera para la contratación de un CRO, quien lidera las iniciativas de resiliencia de la ciudad. Adicionalmente, financia el apoyo de una red de expertos y servicios ofrecidos por socios estratégicos para el desarrollo de la estrategia.

En el caso de Santiago, la gobernanza del programa se instaló dentro de las estructuras del GORE y el cargo CRO lo asumió la coordinadora regional de ese período, Gabriela Elgueta. De esta forma, surgió un empoderamiento desde el interior de la intendencia, que permitió el desarrollo metodológico propuesto por el programa para la integración efectiva de las distintas agendas públicas. El CRO es apoyado por un Subdirector de Resiliencia (*Deputy Resilience Officer*), Cristián Robertson, y el equipo Santiago Resiliente, compuesto por cuatro profesionales de alto nivel, que actúa como entidad operativa de la iniciativa.

Como sugerencia metodológica del programa 100 RC, surgió la creación de un Consejo de Resiliencia, como entidad que permite legitimar y validar la agenda que se irá construyendo. En el caso de Santiago, el Consejo de Resiliencia aglutinó las 27 mesas donde ya tenía participación el Intendente, para hacer converger los temas de ciudad con la agenda del programa. En estas mesas participan actores del sector público, privado, sociedad civil y academia, que aportan a la construcción de la estrategia mediante sesiones de trabajo y discusión, y producción de insumos en consultorías específicas. Este consejo no solo coordina, sino que también propone una metodología específica de profundización de áreas temáticas, recopilando recomendaciones a corto, mediano y largo plazo desde la expertise de los actores involucrados, insumo que será después incorporado en la estrategia.

Además de esto, la Fundación Rockefeller puso a disposición una plataforma de expertos internacionales como parte de la red 100 RC y USD 5 millones de aportes no pecuniarios para el *City Exchange*, instancias donde las ciudades intercambian experiencias y buenas prácticas urbanas. Como acompañamiento personalizado, la consultora internacional ARUP asistió a la ciudad de Santiago como socio estratégico por un período de tres años con un fondo de USD 300.000 para aportar a los insumos técnicos necesarios para la estructuración de la estrategia. Esta asistencia fue optimizada mediante la subcontratación, por parte de ARUP, de consultores locales para cada necesidad a petición expresa de la intendencia.

**ACTORES ESTRATEGIA DE RESILIENCIA DE SANTIAGO**

	Consejo de Resiliencia	Oficina Resiliencia	SeCRO	Partners
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	SEREMI Vivienda y Urbanismo SEREMI Obras públicas SEREMI Economía SEREMI Medio Ambiente SEREMI Energía SEREMI Transportes ONEMI Dir. de Transporte Público Metropolitano (DTPM) CORE	City Resilience Officer (CRO) Coordinadora regional Deputy Resilience Officer 4 profesionales		
<b>SECTOR PRIVADO</b>	Servicio de Gestión de Crisis y Resiliencia de las Organizaciones (SeCRO) Metro de Santiago CChC Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) Cámara de Comercio de Santiago Colegio de Arquitectos de Chile		Aguas Andinas seCRO (Servicio de Gestión de Crisis y Resiliencia de las Organizaciones. Compuesto por CGE, Telefónica, Transbank, Albertis, Autopistas de Chile, COPEC, GNL Quintero y Metrogas)	
<b>ACADEMIA Y ONG</b>	Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (CIGIDEN) Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS) Centro de Cambio Global UC Centro de Políticas Públicas UC U. Alberto Hurtado Centro de Ciencia de Clima y Resiliencia (CR) <sup>2</sup> Centro de Inteligencia Territorial UAI UDD U. Diego Portales F. de Ciencias Físicas y Mat. de la Universidad de Chile Fundación Mi Parque Avina Adapt Chile Ciudad Emergente Ciudad Viva ONG Inclusiva			Fundación Rockefeller ARUP: Partner estratégico Ernst and Young Fundación Urbanismo Social Pacífico, Laboratorio de Riesgo Junto al Barrio
<b>FUNCIÓN</b>	Validar agenda	Estrategia de Resiliencia Agenda proyectos		Asesoría técnica

Tabla 17  
Fuente: Elaboración propia.

**ESTRUCTURA DE GOBERNANZA ESTRATEGIA RESILIENCIA SANTIAGO Y RELACIÓN DE SUS DISTINTOS ACTORES**



Figura 39  
Fuente: Elaboración propia.

**4. MECANISMO DE IMPLEMENTACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA ESTRATEGIA DE RESILIENCIA DE SANTIAGO**

La metodología de diseño e implementación de la iniciativa se desarrolló a partir de dos frentes: un proceso participativo que convocó a diversos actores clave y una revisión bibliográfica que tuvo como objetivo integrar insumos existentes y rellenar vacíos mediante consultorías a especialistas de distintas áreas.

La revisión bibliográfica consistió en:

1. La revisión de documentos regionales oficiales
2. El análisis de planes y programas existentes
3. La revisión de acciones e iniciativas existentes
4. La revisión de estrategias de resiliencia de la red 100 RC
5. La identificación de mejores prácticas en la red 100 RC

Por otro lado, el proceso participativo contempló las siguientes acciones:

1. Mesas técnicas
2. Encuestas de opinión de la RMS
3. Entrevistas con expertos
4. Reportes académicos por pilar
5. Proyectos piloto en comunidades
6. Talleres para cada pilar con gobierno
7. Consultoría con expertos internacionales
8. Informe de resiliencia del sector privado
9. Sesiones de trabajo con Consejo de Resiliencia
10. Reportes de gobernanza metropolitana

Ambos procesos culminaron en la elaboración de la Estrategia de Resiliencia de Santiago (GORE, 2017a), documento que aglutina planes, programas y proyectos alineados en objetivos que responden a seis pilares de acción: movilidad urbana, medio ambiente, seguridad, gestión de riesgos, desarrollo económico y equidad social.

## 5. DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA

La iniciativa tuvo tres fases de desarrollo. La primera fase contempló la selección del CRO y la identificación de temas prioritarios existentes en la ciudad de Santiago, para finalmente elaborar el diagnóstico "Evaluación Preliminar de Resiliencia PRA" (por su sigla en inglés, *Preliminary Resilience Assessment*).

Para la generación del diagnóstico, el programa comenzó en 2015 con un taller para relevar los principales impactos y tensiones que enfrentaba la ciudad y determinar los actores clave que debían ser convocados para el desarrollo específico de cada tema. En junio de 2015 se llevó a cabo un plenario de introducción al que asistieron 140 personas, y luego se realizaron tres sesiones de trabajo, donde participaron 96 actores, representantes del gobierno nacional, regional y local, además del sector privado y la sociedad civil.

En 2016 el CRO empezó a trabajar dentro del GORE y su primera acción fue la recopilación de acciones públicas y privadas que se estaban desarrollando en la ciudad, con entrevistas a profesionales destacados y análisis de documentos de planificación estratégica y de percepción ciudadana. De este trabajo se desprendieron 659 iniciativas y se generó un diagnóstico del estado de resiliencia de la ciudad.

En mayo del mismo año se analizaron los resultados de esta recopilación en una jornada de trabajo de dos días que concluyó con la identificación de los temas prioritarios que conformaron finalmente el primer producto: la Evaluación Preliminar de Resiliencia PRA, que fue lanzado en agosto de 2016.

La segunda fase consistió en la profundización temática del PRA. Para esto, se integraron socios estratégicos para cada tema y se creó el Consejo de Resiliencia público-privado, integrado por 35 expertos para dar asesoría a las decisiones del proceso. Para lograr una participación efectiva del consejo, considerando la cantidad de expertos que lo componían, se estableció una metodología de participación donde la discusión de cada tema se abordaba desde un caso específico acotando el marco de debate, lo que otorgaba espacio suficiente a cada uno para aportar.

2016 culminó con el taller *Field of Opportunities Workshop* (FOO, Taller Campo de Oportunidades), en el cual se validaron los pilares y objetivos que guiarían la estrategia. Finalmente, entre enero y marzo de 2017, el equipo Santiago Resiliente estructuró y desarrolló el contenido, donde se integró la información obtenida en este proceso y se validó el documento "Estrategia de Resiliencia de Santiago", desarrollado con actores clave y los miembros del Consejo de Resiliencia.

La última fase, actualmente en desarrollo, consiste en la implementación de la estrategia y sus proyectos asociados, priorizados y canalizados según los distintos conductos de financiamiento. Esto dependerá del tipo de proyecto, variando desde FNDR, Sistema Nacional de Inversión Pública o, incluso, otros canales de financiamiento innovadores, como el utilizado para el proyecto Stgo + B, que es financiado por medio de fondos internacionales más la articulación de actores claves. Otro ejemplo es el proyecto Mapocho Limpio, donde concurren empresas privadas y otros más en esta línea.



LÍNEA DE TIEMPO Y ETAPAS PREVISTAS PARA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN ESTRATEGIA RESILIENCIA SANTIAGO

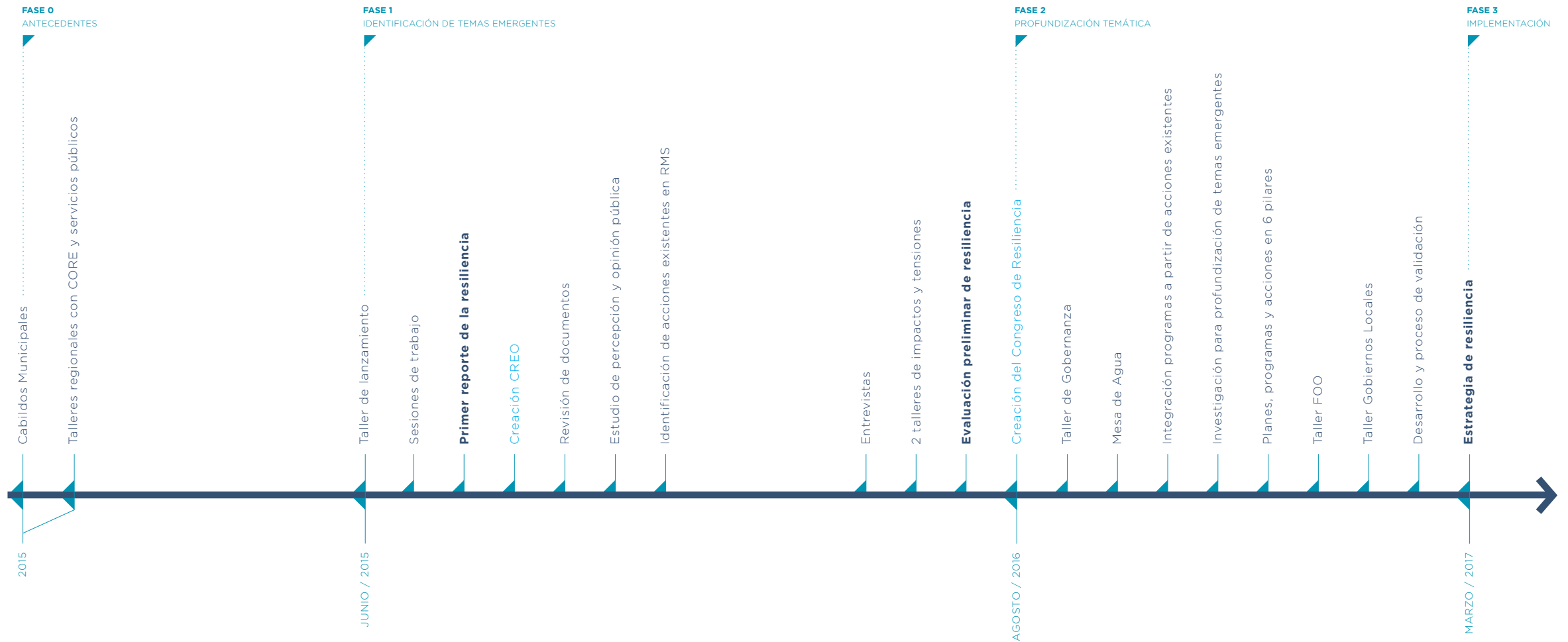


Figura 40  
Fuente: Elaboración propia

Para la transición del programa a la próxima gestión de gobierno y reforma de gobernanza de Áreas Metropolitanas, se contempla institucionalmente la creación de una Unidad de Ciudades que esté pensando la ciudad con un lente de resiliencia, inteligencia y considerando el cambio climático, con foco en la gestión metropolitana. Para su operación, se ha pedido a la Fundación Rockefeller que financie la unidad un año más para garantizar su continuidad.

En términos de la cartera de proyectos, montos de inversión y fuentes de financiamiento, es relevante señalar que la Estrategia “Santiago Humano y Resiliente” no es un proyecto específico, sino más bien un programa que generó una carta de navegación de la región con miras al año 2041 (año de conmemoración de los 500 años de fundación de Santiago). Este programa busca fortalecer la capacidad de coordinación y promover una institucionalidad que sea capaz de articular a todos los actores y comunidades, de manera de aprender de las lecciones del pasado, conocer los riesgos y sus raíces, reducir y mitigar sus eventuales daños y fortalecer la capacidad de recuperación para construir el Santiago del futuro.

En cuanto a coordinación y articulación de actores y comunidades, muchos de los proyectos, programas y planes que son parte de la Estrategia “Santiago Humano y Resiliente” son de origen y financiamiento sectorial o mixto, por lo que no son de exclusiva responsabilidad o tuición del GORE o la Oficina de Resiliencia.

Entre los proyectos, planes y programas que han sido integrados y visibilizados como parte de los seis pilares de la Estrategia y de los que se cuenta con información sobre los montos de inversión comprometidos destacan:

**Pilar 1. Movilidad:** Santiago Conectado (Inversión total estimada de CLP 134.499 millones)

- Plan para consolidar el sistema de transporte público masivo: Financiamiento GORE para habilitación de nuevas líneas de metro. Transferencia años 2014-2017: CLP 37.038 millones.
- Proyecto Nueva Alameda Providencia: Remodelación del eje estructurante de la ciudad. Diseño: CLP 5.900 millones; Ejecución: CLP 38.500 millones (Nudo Pajaritos).
- Santiago Pedaleable - Proyecto Mapocho Pedaleable: Ciclovías, paseo peatonal y parque inundable con una longitud de 5.2 kilómetros. Inversión: CLP 6.232 millones.
- Ciclovía de la Infancia: Red de Ciclovías con una longitud de 11 kilómetros que atravesará seis comunas de la RMS. Inversión de CLP 2.965 millones.

- Ciclovía Paseo Metropolitano: Ciclovía que rodea la base del cerro San Cristóbal, siguiendo la huella del antiguo Canal del Carmen y que junta las comunas de Vitacura, Providencia, Recoleta y Huechuraba. Extensión: 14,5 kilómetros. Inversión: CLP 1.634 millones.
- Construcción red de nuevas ciclovías: 15 kilómetros nuevos de ciclovías, sumando 53 kilómetros en total en Santiago. Inversión: CLP 1.755 millones.
- Santiago Camina: Programa de mejoramiento y reposición de veredas en 34 comunas de la Región Metropolitana. Inversión de CLP 40.475 millones.

**Pilar 2. Medio ambiente:** Santiago Verde y Sostenible (Inversión total estimada de CLP 37.527 millones)

- Construcción Parque Metropolitano Cerro Chena: Extensión de 58 hectáreas. Inversión total CLP 34.364 millones.
- Puntos Limpios: Construcción de 24 Puntos Limpios en 18 comunas de la RMS. Inversión: CLP 2.787 millones.
- Estudio “Casa a Casa”: Diagnóstico del modelo de gestión de recolección segregada de residuos domiciliarios valorizables casa a casa en la RMS. Financiamiento GORE: CLP 307 millones.
- Estudio *Waste to Energy*: Elaboración etapa II del análisis de condiciones locales. Se presentó el estudio con resultados finales en seminario internacional el día 17 de enero de 2018. Financiamiento GORE: CLP 33 millones, Financiamiento Ministerio Energía: CLP 36 millones. Total: CLP 69 millones.

**Pilar 3. Seguridad:** Santiago Seguro (Inversión total estimada de CLP 752 millones)

- Plan de Recuperación Sitios Eriazos y Espacios Públicos Plazas de Bolsillo: A la fecha se han habilitado más de 14 Plazas de Bolsillo en ocho comunas de la Región Metropolitana. Estas plazas correspondían a sitios eriazos y en desuso, los que se convirtieron en nuevos espacios urbanos recuperados para la ciudadanía. Durante el mes de octubre, el Consejo Regional Metropolitano aprobó una inversión de CLP 374 millones para la construcción de 15 nuevas Plazas de Bolsillo en 9 comunas de la Región Metropolitana. Esto significará 7.688 m<sup>2</sup> de nuevos espacios públicos.

- Proyecto Piloto de Red Teleprotección Integrada: Plan piloto de integración de red de tele-vigilancia en el principal eje de la capital por medio del trabajo articulado de 400 cámaras operadas por instituciones públicas y privadas, como municipalidades, la UOCT, las concesionarias de autopistas urbanas e interurbanas y Carabineros, entre otras. Inversión: CLP 378 millones. Duración: 18 meses. La idea es escalar a otros sectores de la ciudad.

**Pilar 4. Gestión de Riesgo:** Santiago Preparado (Inversión total estimada de CLP 277 millones)

- Programa para la Prevención y Control de Incendios en la Región Metropolitana y Campaña para la prevención y control de Incendios Forestales. Actores involucrados: Departamento de Planificación Regional con apoyo del equipo de “Santiago Humano y Resiliente”, y 10 municipios. Inversión: Fondo 6% para proyectos de deporte, cultura y seguridad del Gobierno Regional, CLP 97 millones.
- Plan de Fortalecimiento Comunitario ante multi-amenaza de piedemonte: Trabajo en ejecución de manera coordinada con Ciudad de México (CDM). A la fecha, se ha trabajado de manera conjunta con municipios para el desarrollo de la metodología de percepción de riesgo y la identificación de comunidades escolares para la implementación. El Fondo Chile/México “Hacia una comunidad resiliente, estrategias de gestión de riesgos y vulnerabilidades en laderas en Santiago y Ciudad de México” tiene un objetivo en común: contribuir al desarrollo de comunidades resilientes ante amenazas, riesgos y/o desastres de origen natural en las Quebradas de Macul (Peñalolén y La Florida) y de San Ramón (La Reina) en Santiago, y en el Cerro El Peñón en Iztapalapa en CDM. Beneficiarios directos: 540.000 habitantes. Inversión en cada ciudad: CLP 180 millones.

**Pilar 5. Desarrollo Económico:** Santiago Global e Innovador (Inversión total estimada de CLP 604 millones)

- Corporación Regional de Turismo: En mayo de 2017 fue el lanzamiento de la Corporación Regional de Turismo, cuya principal tarea es posicionar al turismo en la ciudad de Santiago como un motor de desarrollo económico regional y potenciarla como una ciudad global. Inversión anual del Gobierno Regional: CLP 566 millones.

- Programa co-creación Impacta Santiago: Concurso para estudiantes de arquitectura “Santiago Humano y Resiliente”. Consistente en seis micro intervenciones urbanas que responden a desafíos en cada uno de los seis ejes de la Estrategia de Resiliencia. Estos proyectos serán construidos en distintas comunas de la Región Metropolitana. Para ello se está llevando a cabo una licitación con una inversión de CLP 27 millones.
- *National Transport Hackaton* en movilidad sustentable: Con el fin de tener respuestas a desafíos metropolitanos asociados a temas de movilidad sustentables se llevó a cabo este evento en noviembre de 2017. Esta iniciativa fue co-organizada por la *Youth For Public Transport* (Y4PT), el BID y el GORE RMS a través del equipo de la Estrategia “Santiago Humano y Resiliente”. La actividad congregó a más de 150 emprendedores, mentores y miembros del jurado de Santiago y otras regiones en 2 instancias. Primero un *boot camp* que duró toda una mañana y luego la *Hackathon*, que duró 36 horas y en la cual se desarrollaron ideas y prototipos de aplicaciones web y apps para los desafíos planteados. Estos eran: movilidad activa (bicicletas), movilidad en regiones (ciudades emergentes) y movilidad en grandes ciudades (Áreas Metropolitanas). Participaron 20 equipos resultando ganadores 4 de ellos con premios valorizados en más de CLP 11 millones.

**Pilar 6. Equidad Social:** Santiago Inclusivo (Inversión total estimada de CLP 28.039 millones)

- Plan Integral de Recuperación de Barrios: Intervención de barrios de alta complejidad. Barrios Bajos de Mena, La Legua, Parinacota y El Castillo. Intervenciones realizadas en términos comunitarios, urbanos, convivencia, desarrollo social y económico. Inversión: CLP 28.039 millones.

A marzo de 2017, la Estrategia “Santiago Humano y Resiliente” ha logrado articular una cartera de 75 planes, acciones y programas de inversión público-privada. Para motivos del presente estudio, se identificaron 19 de estos programas que cuentan con financiamiento declarado, los que totalizan más de CLP 201.698 millones de inversión que, en su mayoría, se ejecutarán entre los años 2017 y 2019.

## LECCIONES ESTRATEGIA DE RESILIENCIA DE SANTIAGO

La Estrategia de Resiliencia de Santiago ha podido desarrollarse gracias a la conjunción de distintos factores, voluntades y actores que han trabajado juntos con una visión común. En primer lugar, destaca que el Consejo de Resiliencia, al estar conformado en un sano equilibrio por actores privados, sociedad civil y academia, ha logrado neutralizar cualquier sesgo o interés individual, alineándose y dando espacio a la reflexión en torno a la reforma de gobernanza. En la práctica, este consejo se ha instalado como un consejo asesor de los temas de ciudad, donde el rol de los académicos ha sido fundamental para relevar investigaciones existentes y hacerlas converger con el programa.

Otro de los factores determinantes en la creación e implementación de la estrategia ha sido las características del liderazgo del Intendente Claudio Orrego quien, al tener especial interés y expertise en temas territoriales –debido a sus experiencias previas como alcalde y ministro–, logró impulsar la iniciativa y facilitar su gestión desde el GORE.

Asimismo, se llevó cabo un exitoso trabajo de integración de la Agenda de la ciudad en la Estrategia de Resiliencia. Esta última pudo hacer operativa la Estrategia Regional de Desarrollo, que, si bien da lineamientos generales a nivel conceptual, no tiene el alcance para operar o implementar proyectos.

Finalmente, es relevante mencionar que el escenario previo alimentó la Estrategia de Resiliencia y le permitió introducir proyectos asociados a los objetivos y los seis pilares identificados en su concepción temprana. Si la Estrategia se hubiera instalado desde cero, el tiempo necesario para generar la cartera de proyectos hubiera excedido la actual administración, corriendo el riesgo de desinflar la iniciativa.

## APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

A partir del análisis de los casos locales, donde se han generado estructuras o capacidades complementarias a las existentes en los gobiernos regionales para la planificación e implementación de planes y programas a escala metropolitana, se pueden definir las siguientes lecciones y recomendaciones. En términos generales, los casos estudiados tienden a suplir principalmente tres vacíos detectados en la institucionalidad vigente:

1. La importancia de generar una visión o plan metropolitano a largo plazo, validado local y transversalmente por los principales actores técnicos, políticos y sociales.
2. La relevancia que dicho plan permita priorizar una cartera de programas y proyectos sectoriales y locales a la luz de la visión o plan metropolitano, detectando vacíos, redundancias y oportunidades de financiamiento y apalancamiento entre proyectos.
3. La necesidad de contar con recursos humanos y capacidades técnicas estables y dedicadas a la elaboración, desarrollo, implementación, ejecución y evaluación de los planes y proyectos que son parte del plan metropolitano.

La gran lección que surge del estudio de casos nacionales de gobernanza metropolitana es que, pese a las dificultades ya detectadas, es posible innovar y generar capacidades complementarias dentro de las estructuras existentes, siempre y cuando haya voluntad política y consenso entre los distintos actores. Para alcanzar esto, es necesario:

### INSTALAR UNA VISIÓN A LARGO PLAZO:

- El organismo encargado de definir la visión debe contemplar la participación de la mayor cantidad de actores y entidades del sector público, privado y sociedad civil.
- El sistema electoral impone una proyección de desarrollo sujeta a períodos de cuatro años, pero la ciudad necesita sobreponerse a cambios de gestión política para alcanzar una planificación a largo plazo.

- La visión debe ser instalada mediante un instrumento que guíe las inversiones hacia un "debe ser" y no se limite a lo que "se puede" y "no se puede hacer", como sucede con el actual Plan Regulador Comunal. Ejemplo de esto es la creación de planes maestros o la Estrategia de Resiliencia de Santiago.
- En contextos de emergencia, se dificulta la participación de este tipo de organismos por la complejidad de llegar a consensos expeditos con tantos y tan diversos actores.
- Los Convenios de Programación han demostrado ser clave para asentar compromisos a largo plazo. Por esta razón, se debiesen fijar mayores consecuencias cuando no se cumplan, lo que ayudaría a evitar que estos convenios se cancelen tras cambios en la gestión política.

#### **FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS TÉCNICOS:**

- Muchas veces existen recursos para ejecutar proyectos, pero no existe el proyecto en sí.
- La entidad ejecutora para la provisión de servicios a nivel metropolitano debe ser de un alto nivel. Es necesario contar con un equipo profesional, no político, que garantice la calidad de las prestaciones y opere con una gestión a largo plazo, independiente de los ciclos políticos de las administraciones territoriales electas y presiones de grupos de interés.
- Los proyectos deben contar con financiamiento estable para su operación.
- Si se establece cambio de la autoridad de la estrategia, el momento del cambio podría fijarse para ir traslapado con momentos electorales, con el fin de asegurar la continuidad de la estrategia entre cambios de autoridades gubernamentales. A su vez, la principal autoridad de la estrategia debe estar altamente empoderada para incidir en la toma de decisiones.
- A través de la argumentación de aspectos técnicos es posible lograr una mayor convergencia en los acuerdos.
- Los servicios técnicos deben constituirse como un organismo articulador tanto en lo sectorial como en lo interescalar, abordando los distintos niveles de gobernanza de una ciudad: sociedad civil, municipios, privados, académicos, etc.

#### **POTENCIALIDAD DE FINANCIAMIENTO PRIVADO:**

- Actualmente existe interés de privados de contribuir al desarrollo local pero no hay un mecanismo instalado para aportar directamente a proyectos de la agenda pública, a menos de que sea por mitigación o compensación.
- Se podría contar con una entidad receptora de fondos que permita a los privados financiar proyectos específicos de la cartera de proyectos acorde a la visión instalada, lo que podría traer beneficios tributarios mediante la Ley de Donaciones. Para evitar conflictos de interés, la entidad receptora de fondos debiese ser distinta a la que presta servicios.

#### **NECESIDAD DE MONITOREO:**

- Para garantizar la calidad en la provisión de servicios a nivel metropolitano, es imprescindible el seguimiento y la evaluación de las iniciativas desarrolladas.
- El organismo de monitoreo debe ser una entidad independiente a los anteriores para evitar conflictos de interés. A modo de observatorio urbano, los centros de estudios o universidades -de preferencia locales- pueden actuar como unidades neutrales y de alta solvencia técnica para la evaluación de las operaciones urbanas y territoriales.

## GOBERNANZA EN RED E INSTITUCIONES INTERMEDIAS

### ALAINA HARKNESS

Algo hay de cierto sobre lo que se dice de las ciudades y Áreas Metropolitanas en cuanto unidades políticas complejas, interconectadas y anidadas dentro del contexto geopolítico más amplio de regiones y naciones. La rapidez con la que todo está cambiando requiere entender de manera precisa y clara las dinámicas institucionales y fiscales subyacentes que dan forma a la relación y división de responsabilidades entre ciudades, regiones y naciones. Entender esto podría servir para garantizar el funcionamiento de futuras recetas. Sin embargo, el uso de un foco acotado para abordar los límites administrativos de las ciudades ignora una realidad aún más compleja, que es que las ciudades son redes de facto: un sinnúmero de instituciones y actores públicos, privados y cívicos, conectados de manera más o menos formal, que en conjunto producen la economía, moldean el paisaje físico y entrelazan el tejido social de la vida urbana.

Gran parte de los desafíos metropolitanos trascienden los límites políticos de las ciudades, estados e incluso naciones que los definen. El origen de los temas que más preocupan en Chile, como el empeoramiento de la

calidad del aire y la creciente desigualdad –al igual que sus soluciones–, rara vez se limitan a un solo sector de la economía o sociedad. Los cambios en la distribución de poderes, yendo de la devolución y descentralización a la consolidación de gobiernos metropolitanos, representan solo una solución estructural de largo plazo. Otras soluciones incluyen mejorar la coordinación y capacidad del sector público para planificar, financiar e implementar Agendas Metropolitanas más progresistas e integradas.

Si bien estos cambios al sector público son fundamentales, normalmente avanzan lento, cuentan con menos recursos de los necesarios y no están equipados para aprovechar al máximo la gran capacidad para la resolución de problemas del sector privado y de los ciudadanos. En algunas ciudades del mundo, las instituciones y redes intermediarias que construyen puentes entre sectores y segmentos de la sociedad están ayudando a mejorar el uso de suelo, el desarrollo económico, el capital humano e incluso el proceso de las políticas públicas. Una comprensión clara y comparativa sobre cómo funcionan estructuras organizacionales, liderazgo y finanzas en distintos contextos hará que representen un conjunto de soluciones efectivas en vez de innovaciones efímeras.

La experiencia exitosa de Europa con intermediarios de desarrollo urbano público-privado, trae consigo aprendizajes importantes sobre cómo capturar el valor del suelo subutilizado y usarlo para financiar infraestructura y servicios públicos esenciales. Los distritos del puerto y puerto natural de Copenhague y de La Confluence en Lyon aplicaron formas levemente distintas de estos intermediarios de desarrollo con el fin de fusionar la administración público-privada con la planificación y los objetivos públicos de largo plazo. Las ganancias obtenidas a partir de esta iniciativa financiaron un extenso sistema de transporte metropolitano en Copenhague, mientras que las de Lyon contribuirán a la reserva de viviendas sociales de la ciudad y a la creación de un barrio que se espera llegue a ser neutral en carbono.

También hay numerosos ejemplos de instituciones intermediarias exitosas en los Estados Unidos, donde la provisión sin fines de lucro y privada de servicios públicos es común y determinante para la vida urbana. Strive Together es una red nacional de Áreas Metropolitanas que ha generado colaboraciones formales para asegurarse de que niños y adultos jóvenes cuenten con servicios bien conectados y oportunidades de desarrollo a lo largo de sus vidas. En el caso de la iniciativa *Cradle to Career*, si bien el claro liderazgo del Alcalde de Louisville, Kentucky, ha sido parte importante de su éxito, el trabajo duro está

a cargo de una coalición de actores públicos, privados y cívicos. En las ciudades de Minneapolis-St. Paul de Minnesota, la asociación *Central Corridor Funders Collaborative* se concentró en asegurar que los barrios y residentes vieran los beneficios de la expansión del tren ligero, y evitó el desplazamiento social que usualmente acompaña las mejoras en infraestructura.

Mientras las ciudades y Áreas Metropolitanas sigan creciendo, su importancia como catalizadores económicos de los estados, regiones y países también persistirá. Esto aumentará la demanda de desarrollo y restauración de infraestructura para sustentar los sectores de vivienda, transporte y economía, y poder estar a la altura de las necesidades de una población en crecimiento. Dada la magnitud de estos desafíos en Áreas Metropolitanas, el gobierno requerirá de la participación de instituciones intermediarias bien diseñadas para ayudar a reducir las divisiones políticas, sectoriales y financieras, y a aprovechar toda la potencia que estas redes de ciudades traen consigo.

4

**AGENDAS**

**METROPOLITANAS**



# PILOTOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN CHILE

Sebastián Alcayaga

## CONTEXTO

A partir del año 2014, con la idea de asumir la deuda histórica que tiene el país con sus regiones y comunas en materia de igualdad de oportunidades para el crecimiento y desarrollo de sus territorios, el Gobierno de Chile decide impulsar la Agenda de Descentralización. Esta política de Estado, permanente e irreversible, está compuesta por un conjunto de iniciativas destinadas a potenciar el rol actual de los gobiernos regionales y de sus máximas autoridades, organizadas a partir de cinco pilares principales:

1. Reforma constitucional sobre elección de los intendentes.
2. Traspaso de competencias desde el Gobierno Central a los gobiernos regionales.
3. Modificaciones a las actuales plantas de funcionarios municipales.
4. Reforma al sistema de financiamiento de los gobiernos regionales y municipales.
5. Experiencias pilotos en materia de descentralización.

Con respecto al quinto pilar –y considerando la complejidad de la aplicación en régimen de tales reformas– desde el gobierno se instruyó analizar e implementar aquellas transferencias de competencias que fuesen posibles de realizar mediante medidas administrativas, de forma de preparar a las autoridades regionales para las posteriores modificaciones, como también de generar capacidades de gestión en los equipos regionales.

Como parte de este requerimiento, la SUBDERE, en su rol de Secretaría Ejecutiva, impulsó a través de los pilotajes una serie de acciones cuyo propósito esencial fue dotar a las regiones de las competencias, conocimientos y metodologías que hoy se encuentran instaladas sectorialmente y que deben ir transitando hacia los GOREs.

Específicamente, en materia de regulación de la administración de las Áreas Metropolitanas, el pilotaje ayudó a establecer en las regiones seleccionadas las condiciones y formalidades que permitan, a través de la asociatividad municipal, provincial y regional, la resolución de problemas comunes propios de la escala metropolitana.

## ACCIONES

El programa “Pilotaje para la instalación de capacidades de planificación y coordinación de Áreas Metropolitanas”, creado bajo los lineamientos de planificación y gestión territorial propuestas en la nueva reforma, incorporó –en los diversos niveles de gobernanza que aplican al territorio– nuevas metodologías de análisis y planificación territorial con el fin

de avanzar en la integración de una visión metropolitana. Este proceso se llevó a cabo entre los años 2015 y 2017 en dos fases, en cuatro regiones del país, las que fueron seleccionadas como piloto buscando reflejar y atender las diferencias morfológicas, funcionales y de población que tienen las Áreas Metropolitanas emergentes del país. En este contexto, se seleccionaron como regiones piloto: Región de Coquimbo: La Serena - Coquimbo, Región Metropolitana: Gran Santiago, Región del Biobío: Gran Concepción y Región de Los Lagos: Puerto Montt - Puerto Varas.

En su primera fase, la metodología utilizada para apoyar el proceso de fortalecimiento regional fue la de “Ciudades Emergentes y Sostenibles” (CES), que se desarrolló con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en dos de las Áreas Metropolitanas emergentes piloto: La Serena - Coquimbo y Puerto Montt - Puerto Varas.

Este instrumento de evaluación territorial permite identificar, priorizar y estructurar, a través de un Plan de Acción Metropolitano, proyectos para mejorar la sostenibilidad urbana, medioambiental y fiscal del Área Metropolitana a corto, mediano y largo plazo. Del mismo modo, por medio de esta iniciativa, se guió el trabajo previo de instalación de las capacidades en materia de gestión y administración del Área Metropolitana, lo que fue realizado mediante procesos de articulación de competencias de planificación necesarias para abordar las problemáticas propias de los territorios conurbados entre los distintos niveles de gobernanza.

Ya para la segunda fase del programa de pilotaje se desarrollaron en las regiones piloto de Biobío y Metropolitana los proyectos de “Instalación de capacidades en el Gobierno Regional para la administración de Áreas Metropolitanas”. Estas iniciativas ayudaron a establecer en los GOREs las capacidades para la conducción de las coordinaciones sectoriales y territoriales necesarias para abordar y resolver conflictos relacionados con la sobreposición de jurisdicciones administrativas, propias de estas extensas y complejas Áreas Metropolitanas.

Para poder apoyar el desarrollo de ambas iniciativas, la SUBDERE financió la contratación de dos profesionales por cada uno de los GOREs piloto durante el período de duración del programa, quienes, aparte de tener la tarea de ejecutar las metodologías de análisis y planificación territorial, tuvieron la labor de comenzar a formalizar la estructura administrativa para la gobernanza metropolitana como lo establece la nueva ley. Esto último consistió, específicamente, en poder establecer las condiciones básicas para conformar el futuro Departamento de Área Metropolitana (DAM) dentro de la División de Planificación y para comenzar a realizar las gestiones político-administrativas para la configuración del Comité Consultivo de Alcaldes de las comunas que conforman el Área Metropolitana. Todo esto, a fin de contar con antelación con las condiciones de coordinación e interacción entre el GORE, los municipios y los órganos administrativos a nivel central y local que permitan la gestión del Área Metropolitana, así como para la elaboración de los Planes de Acción Metropolitanos que definen la cartera de proyectos estratégicos con una visión metropolitana, íntegra y sostenible.

Estas acciones fueron acompañadas constantemente por una serie de instancias de capacitación de los profesionales, tanto de los GOREs, como de los municipios y de las instituciones públicas que inciden en la planificación del territorio, mediante la realización de una serie de cursos, talleres y diplomados. De manera complementaria, se realizaron una serie de congresos y seminarios internacionales cuyo objetivo fue poder transmitir a otras instituciones y a la ciudadanía diversas visiones y experiencias de cómo se pueden abordar los múltiples desafíos que debe encarar la gestión metropolitana.

De este modo, este programa de capacitación realiza un aporte importante en el trabajo de instalación de capacidades en materia de gestión y administración de las Áreas Metropolitanas piloto, a través del fortalecimiento de capital humano capacitado necesario para abordar las problemáticas propias de los territorios conurbados de una manera más holística, incorporando a la discusión las visiones, atribuciones y responsabilidades de todos los organismos involucrados en el ordenamiento territorial a nivel regional y local.

### CONCLUSIÓN

A partir de la implementación de esta experiencia piloto se ha logrado avanzar de manera considerable en el fortalecimiento de los GOREs en materia de planificación y gestión territorial. Además, se han instalado nuevas herramientas metodológicas que permitirán atender de mejor manera la planificación y la gestión territorial en nuestras regiones a través de la voluntad y el esfuerzo concertado de los diferentes niveles de gobierno y con la participación constante de sus ciudadanos.

Parte de estos resultados se ven reflejados en las Agendas Metropolitanas de las regiones piloto, documentos incorporados en la presente publicación. Estos planes de acción proponen un desarrollo armónico del territorio reconociendo las particularidades de cada una de las regiones y fueron desarrollados en coordinación con los equipos regionales. Las Agendas abordan la priorización de acciones, planes y programas establecidos en estrategias y planes validados a nivel regional (Plan de Acción La Serena - Coquimbo, Estrategia de Resiliencia de Santiago, Plan Departamento Área Metropolitana Concepción y Plan de Acción Puerto Montt - Puerto Varas).

Esperamos que las Agendas Metropolitanas aquí detalladas se constituyan como hojas de ruta para planificar estas metrópolis a futuro de manera más íntegra y sostenible, con el objeto de enfrentar de mejor manera los desafíos para alcanzar el bienestar de todos sus habitantes.

## INSTAURANDO CAPACIDADES

Luis Eduardo Bresciani / Arturo Orellana

Como parte del proceso de implementación del programa de “Pilotaje para la instalación de capacidades de planificación y coordinación de Áreas Metropolitanas”, se identificó la necesidad de desarrollar un plan de generación de capacidades para el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas en temas de gestión metropolitana dirigido a los profesionales de los GOREs de las regiones piloto de Coquimbo, Los Lagos, Biobío y Metropolitana, los municipios involucrados y profesionales de SUBDERE.

Para esto, se diseñó e implementó el Diplomado “Gestión en Áreas Metropolitanas” dictado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y cuyos objetivos generales eran: 1. Continuar con el fortalecimiento de las capacidades de los profesionales a cargo del proceso de la gestión y administración de las Áreas Metropolitanas emergentes del país, para la implementación de un modelo de gobernanza metropolitana; 2. Desarrollar las capacidades básicas requeridas en los ámbitos de gobernabilidad, planificación y gestión de Áreas Metropolitanas, poniendo especial énfasis en temas como el transporte, medioambiente y el ordenamiento territorial; y 3. Generar, a nivel de grupos de estudio, un producto concreto de la síntesis de las enseñanzas teóricas y prácticas de este programa, traducido en una Agenda aplicada a las distintas realidades de las Áreas Metropolitanas de Chile, que se constituya, además, como un insumo importante para la generación posterior de las Agendas Metropolitanas.

Se propuso, de esta manera, un diplomado compuesto por tres cursos teórico-prácticos desarrollados en las diversas Áreas Metropolitanas, organizados de la siguiente manera:

- **Curso 1: Gobernanza y Áreas Metropolitanas.** *El desafío de una nueva escala urbana.* Corresponde en su primera unidad a los contenidos teóricos de introducción necesarios para acceder a la temática metropolitana, correspondientes a clases lectivas en aula. En su segunda unidad se compone de clases teóricas y prácticas de capacitación en Sistemas de Información Geográfica (SIG). Estos módulos culminan en un trabajo evaluado que los alumnos desarrollan en clases.

- **Curso 2:** *Lineamientos Estratégicos para la Planificación y Coordinación de Áreas Metropolitanas.* Corresponde a contenidos teóricos (movilidad, medioambiente y ordenamiento territorial) y a sus bajadas operativas dentro de los ámbitos de las Áreas Metropolitanas organizadas en torno a clases dictadas por distintos docentes expertos en cada una de las temáticas, junto con la evaluación mediante la entrega de una presentación sintética del diagnóstico de las distintas Áreas Metropolitanas.
- **Curso 3:** *Taller aplicado de Agenda Metropolitana.* Curso dedicado a la construcción de la Agenda de las Áreas Metropolitanas, ordenados sobre un hilo conductor práctico, el cual recibe el input de los contenidos teóricos y técnicos de los cursos anteriores (diagnósticos) y también de los contenidos teóricos insertos en este curso. Tiene por objetivo el trabajo presencial guiado para conseguir la construcción de un proyecto de Agenda Metropolitana (propuesta) para cada una de las Áreas Metropolitanas que se abordan en esta versión del diplomado.

De manera complementaria, se implementa un segundo curso, desarrollado por el Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibañez, con el objetivo de proporcionar herramientas y conocimientos para la generación de metodologías para comprender y utilizar los Indicadores de Bienestar Territorial (IBT) relacionados al análisis de Sistemas de Información Geográfica (SIG). Este curso profundiza en la utilización de los IBT de acceso a Áreas Verdes (IAV); Equipamiento Cultural (ICUL); Equipamiento Deportivo (IDEP); Servicios Públicos (ISER); Salud (ISAL); Educación (IAE); Transporte Público (ITP); e Indicador de Concentración y Dispersión de Grupos Socio Económicos (IGSE).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver capítulo X: Indicadores de Bienestar Territorial



► Seminario Internacional Áreas Metropolitanas



► Visita a terreno Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas. Diplomado Gestión Áreas Metropolitanas.



▶ Jornada de trabajo. Diplomado Gestión Áreas Metropolitanas.



▶ Seminario Internacional Áreas Metropolitanas



▶ Seminario Internacional Áreas Metropolitanas



▶ Visita a terreno. Área Metropolitana La Serena - Coquimbo.  
Diplomado Gestión Áreas Metropolitanas.

# AGENDAS METROPOLITANAS

Cristián Robertson / James Robinson

Las Agendas Metropolitanas expuestas a continuación presentan una visión metropolitana para cada Área Metropolitana piloto, e identifican y priorizan las acciones que se llevarán a cabo en cooperación con actores metropolitanos relevantes. Estos documentos buscan constituirse en una hoja de ruta concreta a corto, mediano y largo plazo que permitan avanzar en el proceso de construcción de Áreas Metropolitanas en Chile.

Cada Agenda Metropolitana comienza con un *review* en el que se realiza una síntesis temática que da cuenta de información clave del Área Metropolitana. Continúa con un set de imágenes del caso de estudio y caracteriza de manera sintética la realidad del Área Metropolitana junto con la identificación de desafíos a los que se ve enfrentada. Las cuatro Agendas proponen una visión que buscará guiar la serie de objetivos e iniciativas que se desarrollan a continuación.

De la serie de iniciativas detalladas, se identifica una iniciativa priorizada la que, debido a su complejidad y potencial impacto a escala metropolitana, será puesta en valor y diferenciada del resto para la promoción de su implementación. Finalmente, las Agendas concluyen proponiendo una serie de acciones políticas, asociativas y organizacionales que buscan, por un lado, sistematizar aquellas experiencias exitosas que los distintos GOREs han llevado a cabo para la implementación de iniciativas de esta envergadura y, por otro, proponer acciones claves que se debiesen generar para abordar las principales brechas y que permitan la efectiva implementación de una futura Agenda Metropolitana.

Si bien para efectos de las Agendas Metropolitanas se profundizarán, inicialmente, las problemáticas asociadas a los ejes temáticos indicados por la Ley de Descentralización en su primera etapa de implementación (movilidad y transporte, medioambiente y ordenamiento territorial), para el caso de cada GORE se abordarán de manera complementaria otras problemáticas y temáticas identificadas que, por su relevancia a escala regional e impacto a nivel metropolitano, debiesen ser abordadas en una siguiente etapa de implementación y transferencia de competencias a las unidades regionales.

Como base para la elaboración de las Agendas Metropolitanas que se presentarán a lo largo de este capítulo, se han utilizado de base los siguientes documentos:

- Plan de Acción La Serena - Coquimbo (CES / GORE), Estrategia de Resiliencia de Santiago "Santiago Humano y Resiliente" (100RC / GORE), Plan de Acción Área Metropolitana Concepción (DAM / GORE) y Plan de Acción Puerto Montt - Puerto Varas (CES / GORE).
- Jornadas de trabajo realizadas durante el mes de noviembre de 2017 en las diversas regiones piloto de Áreas Metropolitanas en el país.
- Selección conjunta de acciones, planes y programas, y acciones prioritarias realizadas por GOREs.
- Ejercicio académico desarrollado por los profesionales de las Áreas Metropolitanas y alumnos participantes del diplomado "Gestión en Áreas Metropolitanas", de la Pontificia Universidad Católica de Chile, SUBDERE y BID, en 2017.

## AGENDA METROPOLITANA

# LA SERENA - COQUIMBO

El Área Metropolitana de La Serena - Coquimbo ha experimentado un acelerado proceso de crecimiento urbano y económico, acompañado de un fuerte aumento de la población urbana y del tamaño de las ciudades que la componen. Tradicionalmente, Coquimbo ha sido una ciudad puerto con un desarrollo complementario de la industria de servicios y el turismo. La Serena, por su parte, se ha orientado hacia los servicios, en particular aquellos de la administración del estado, el turismo y la educación. En el proceso de crecimiento de estas dos ciudades se ha acentuado la complementariedad funcional entre ellas (Dirección de Extensión y Servicios Externos, 2016), generando una continuidad urbana y una red estable de interrelaciones económicas y sociales que, en la práctica, dan forma a un Área Metropolitana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). Estas dinámicas hacen indispensable pensar en esta Área Metropolitana como una unidad urbana, tanto para analizar los desafíos y oportunidades, como para promover acciones que den solución unitaria a los problemas urbanos actuales.

### Fuente:

Plan de Acción CES Coquimbo - La Serena (BID, SUBDERE, GORE Coquimbo, Municipalidad La Serena, Municipalidad Coquimbo); Entrega final Diplomado Gestión de Áreas Metropolitanas 2017 (Andrés Bodini, Romina Canihuante, Tatiana Cárdenas, Lyzette György, Bruno Henríquez, Claudia Maturana, Erika Rojas, Eduardo Ubal)

### Coordinación general:

División de Desarrollo Urbano y Vivienda, BID (Cristián Robertson, James Robinson)

### Edición de textos:

Centro de Innovación de Ciudades, UDD (Francisca Astaburuaga, Sergio Ortega)

### Planimetría y esquemas:

Centro de Innovación de Ciudades, UDD (Francisca Astaburuaga, Jeannette Orozco, Consuelo Roldán)

### Imagen Objetivo:

Carla Olivares

► Fiesta de la pampilla, Municipalidad de Coquimbo, 2010.



► Fiesta de la pampilla, Municipalidad de Coquimbo, 2010.







► Centro de Coquimbo, José Luis Cortés, 2017





► Plaza de Armas La Serena, Paula Martínez Vega, 2017



► Vista de Pedro Pablo Muñoz a sector espejo de Agua, Paula Matinez Vega, 2017

**Plano de División Político Administrativa Área Metropolitana La Serena - Coquimbo**

- Autopistas
- Ejes viales
- Límite comunal
- Curvas de nivel
- Vía férrea
- Ríos
- Área urbana consolidada
- Zona urbanizada
- Cuerpos de agua

Fuente: Elaboración propia sobre bases cartográficas OCUC

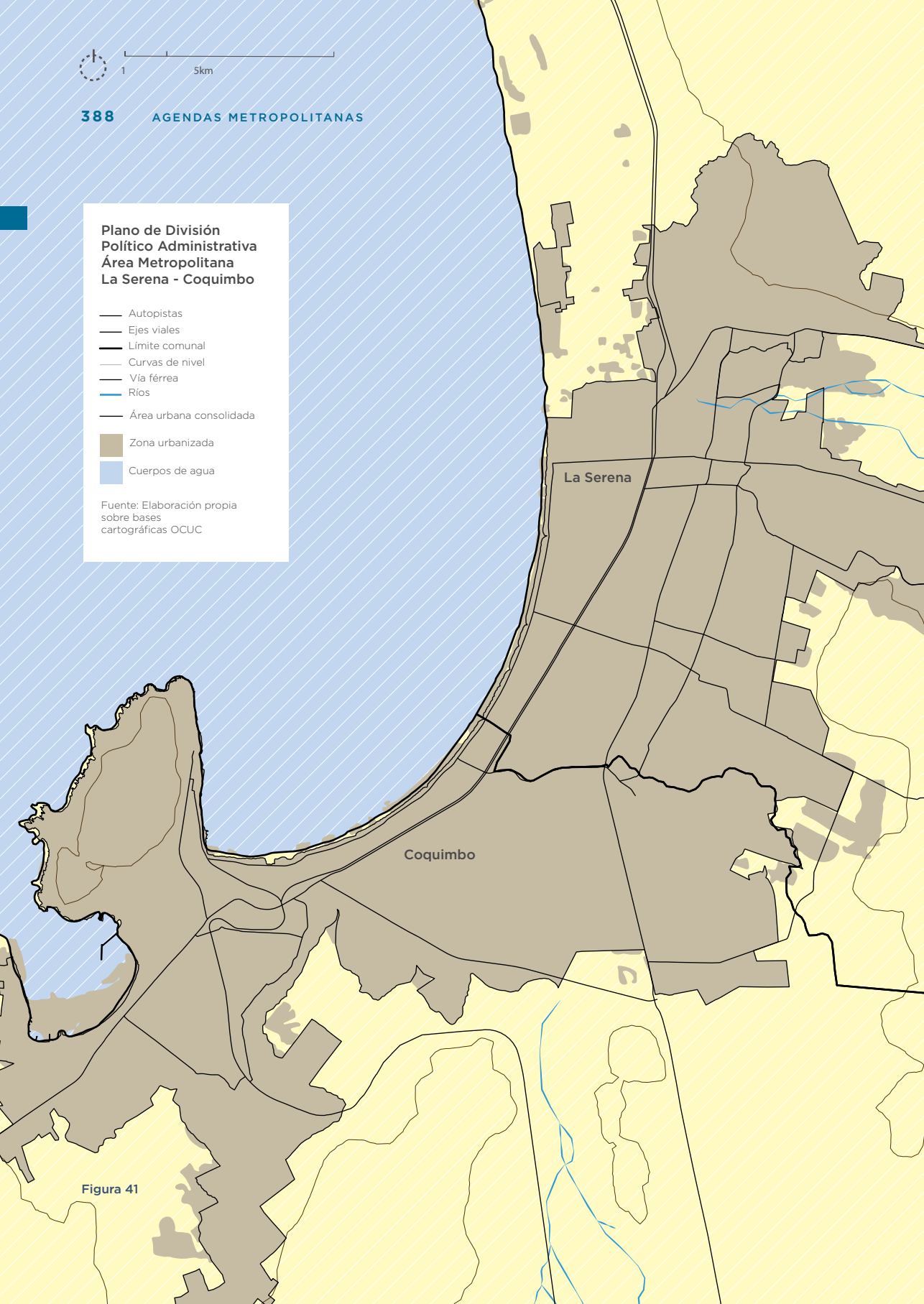


Figura 41

# AGENDA METROPOLITANA LA SERENA - COQUIMBO

## DESCRIPCIÓN ÁREA METROPOLITANA

Las ciudades de La Serena y Coquimbo se ubican en la Región de Coquimbo, en la zona geográfica denominada Norte Chico, entre la zona desértica (Norte Grande) y zona mediterránea (zona central). Se estima que, actualmente, la conurbación alcanza una población urbana que bordea los 448.784 habitantes, con una tasa de crecimiento del 3% (por sobre el 1% nacional), concentrando cerca del 60% de los habitantes de la Región de Coquimbo. Esto ha traído consigo que el Área Metropolitana de La Serena - Coquimbo se encuentre posicionada como el cuarto sistema urbano intercomunal en tamaño poblacional luego del Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción.

El Área Metropolitana conformada por estas dos ciudades presenta una ubicación privilegiada debido a su posición intermedia respecto del Área Metropolitana de Santiago (AMS) y el gran norte minero, adquiriendo un rol fundamental como articulador territorial a nivel nacional. A su vez, esta zona tiene un rol a escala internacional dado su emplazamiento en la entrada y salida de valles interiores que unen el puerto de Coquimbo con el paso fronterizo de Agua Negra, constituyendo un nodo clave dentro del corredor bioceánico que deja muy bien posicionada a la metrópolis en términos de desarrollo y competitividad.

El crecimiento de ambas ciudades se ha dado en forma de extensión, utilizando grandes porciones de suelo rural y natural, y urbanizando las áreas intersticiales entre ambas comunas, generando un continuo urbano que da forma a la conurbación actual. Si bien no existe un instrumento normativo metropolitano, ambas comunas están contenidas como conurbación en el Plan Regulador Intercomunal (PRI) de la Provincia de Elqui (en etapa de aprobación). Desde un enfoque que trasciende la escala de ambas ciudades, el PRI normará las áreas rurales (sobre el 95% del territorio de ambas comunas es rural), las áreas de extensión urbana, vialidad estructurante, zonas productivas e industriales, áreas verdes y parques de escala intercomunal.

A nivel local, ambas ciudades cuentan con un Plan Regular Comunal (PRC) vigente. En el caso de La Serena, este data del año 2004, en tanto, la ciudad de Coquimbo se encuentra normada desde 1984 y en un proceso de actualización de su PRC. Estos planes reguladores se han convertido en instrumentos fundamentales debido al aumento en la tasa de crecimiento urbano en extensión, donde Coquimbo presenta un 75,9% y La Serena un 66,5%, siendo el promedio nacional un 34,9%. Esto se ha traducido en una tendencia hacia el modelo territorial de extensión y de baja densidad que actualmente pondera los 64.8 hab/ha (BID, 2018).

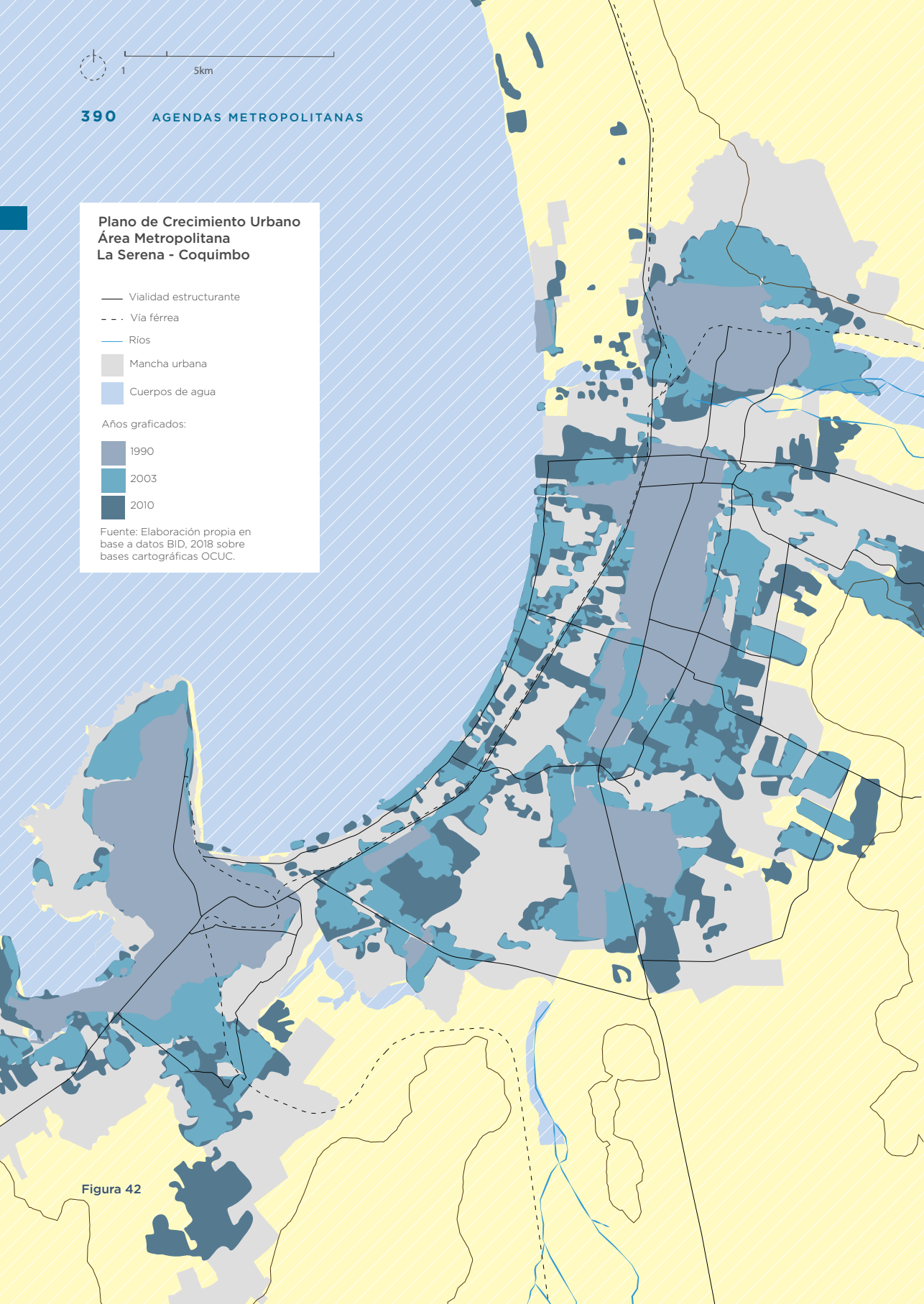
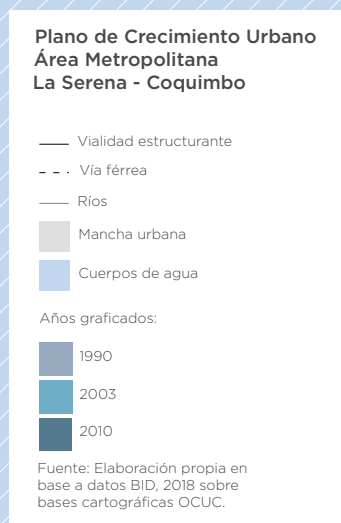


Figura 42

El crecimiento demográfico de esta Área se debe, principalmente, a la llegada de nuevos habitantes desde las cuatro regiones del Norte Grande, específicamente aquellos provenientes del sur de la Región de Atacama, que se han localizado en sectores del borde costero, en los barrios peri-céntricos y pueblos peri-urbanos. El tejido económico del Norte Chico se ha desarrollado principalmente en el macro-sector primario, destacándose principalmente la minería. Sin embargo, en el conglomerado urbano que conforman La Serena y Coquimbo hay un notorio desarrollo del sector de servicios, comercio y turismo. Tradicionalmente, Coquimbo ha sido una ciudad-puerto, canalizando la producción regional hacia el exterior de la región y del país, con un desarrollo complementario en industria de servicios y turismo. La Serena, por su parte, ha desarrollado históricamente una actividad de servicios que se ha ido diversificando con orientación al turismo y la educación. El PIB per cápita a nivel regional asciende a casi USD 9.400 (BID, 2018). Con respecto al turismo, La Serena - Coquimbo constituye uno de los principales núcleos del turismo litoral del norte de Chile, especialmente en verano, posicionándose como zona prioritaria para vacacionar y adquirir una segunda vivienda. Sin embargo, existe un gran margen de mejora y mayor gestión. Se debe considerar que la estadía promedio es de 3.74 días, con una alta estacionalidad, que alcanza un 33% de llegada de turistas en temporada baja y media respecto a la temporada alta.

Es importante destacar la relación entre empleo y turismo, ya que en términos generales el desempleo alcanza un 8% a nivel regional, existiendo un 6,8% en La Serena y 9,9% en Coquimbo (Gobierno Regional de Coquimbo, 2016). Pero, anualmente, este indicador tiene una fuerte estacionalidad, solo asegurando prosperidad económica para ambas ciudades durante temporada alta. En la empleabilidad asociada a la actividad turística existe una alta participación de trabajo informal como porcentaje del empleo total. Aunque por su naturaleza se desconocen los datos exactos, los expertos indican que en temporada alta puede alcanzar el 50% o más (BID, 2018).

En el caso de educación, existe un espectro amplio y diverso de oferta educativa, sobre todo a nivel técnico superior y universitario, que se concentra específicamente en la ciudad de La Serena, otorgándole el carácter de ciudad universitaria. Como producto de esta oferta, la región cuenta con más de 1.700 vacantes técnicas y más de 5.000 vacantes universitarias por cada 100.000 habitantes (BID, 2018).

En cuanto a las dinámicas sociales del Área Metropolitana, estas están supeditadas al territorio que habita la población. Las Compañías, La Antena, Tierras Blancas, parte alta de Coquimbo y San Juan corresponden a sectores de una alta vulnerabilidad social, pertenecientes al primer y segundo quintil. Los sectores como La Pampa, El Llano, Vista Hermosa y Sindempart, pertenecen a sectores socioeconómicos de clase media, en cambio, los sectores ubicados al sur-oriental de La Serena y al sur de Coquimbo, específicamente aquellos que se ubican en el borde costero, pertenecen a sectores socioeconómicos de clase media alta.

**Plano de Distribución Socioeconómica Área Metropolitana La Serena - Coquimbo**

- Límite comunal
- Vialidad estructurante
- Curvas de nivel
- - - Vía férrea
- Ríos
- Mancha urbana
- Cuerpos de agua

Grupos:

- ABC1
- C2
- C3
- D
- E

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IDE OCUC, 2002 sobre bases cartográficas OCUC.

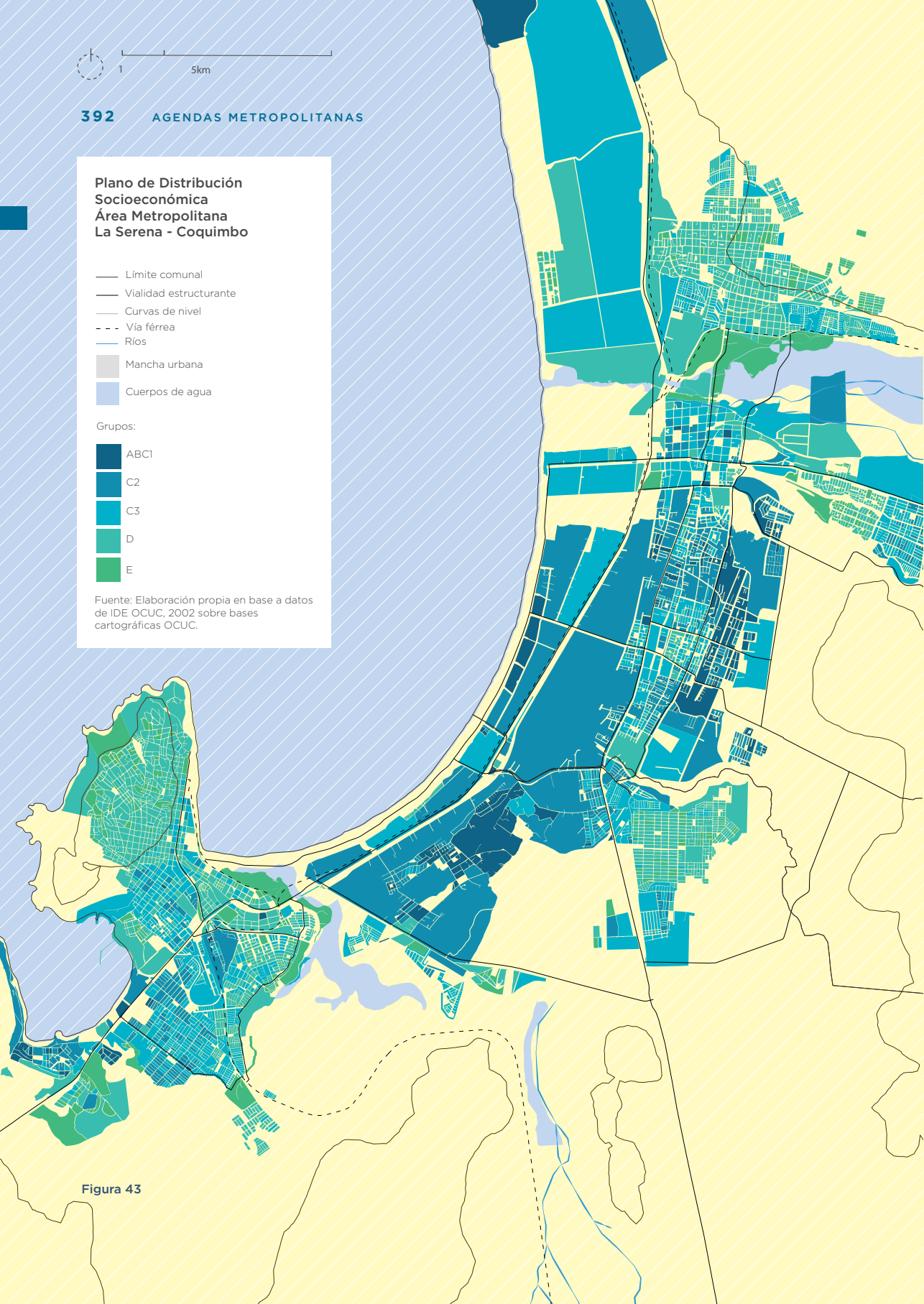


Figura 43

En términos espaciales, estos sectores tienden a presentarse de manera homogénea, es decir, dentro de un distrito resulta difícil encontrar manzanas censales con habitantes de estratos ABC1 y D o E conviviendo en un radio relativamente cercano. Se observa que los sectores más desventajados de la conurbación continúan siendo los sectores de Las Compañías, con un 72% de hogares de estratos socioeconómicos bajos (especialmente en su zona norte) y La Antena, ambos en La Serena. Asimismo, en la zona de Tierras Blancas y Lord Cochrane, en Coquimbo, se concentran estratos bajos (D y E). En cuanto a la concentración de sectores medios y altos, la tendencia se transforma en los diversos diagnósticos, donde aparecen paulatinamente zonas de La Herradura y el borde costero de Coquimbo. El desarrollo de inmobiliarias de alta renta en La Serena Norte y sector Cerro Grande en la comuna de La Serena tienen alta presencia de estratos ABC1 y C2 (BID, 2018).

Ambas comunas se asientan en un territorio altamente fragmentado, conformado por una serie de terrazas longitudinales, que aumentan en altura hacia el oriente, atravesadas por quebradas y valles fluviales. Esta formación favorece la presencia de ecosistemas ricos en biodiversidad, como los humedales y el sector del desierto costero. Sin embargo, la presencia de sitios de valor natural relevantes en una región donde los recursos son escasos, genera ambientes de alta fragilidad. Asimismo, el área urbana se sitúa en una zona propensa a una serie de amenazas naturales relacionadas con procesos geofísicos, como sismos y tsunamis; geológicos, como los deslizamientos de tierra; e hidrometeorológicos, como precipitaciones extremas, marejadas y sequías (DESE, 2016).

En términos medioambientales, esta Área Metropolitana enfrenta desafíos importantes relacionados al tamaño y características de la conurbación. Uno de sus temas urgentes es la gestión de residuos en todas sus dimensiones: recolección capaz de incorporar sectores con altos índices de segregación, sistemas integrales de reciclaje y, especialmente, el retiro y disposición final de residuos en un nuevo relleno sanitario, ya que el que funciona actualmente está al borde de su capacidad.

Paralelamente, se deben abordar los temas de tratamiento de aguas residuales, manejo de aguas lluvias y emisiones de gas de efecto invernadero (GEI), siendo el puerto el principal emisor, con un 41% (BID, 2018). Estos desafíos están directamente vinculados al aumento de la población y a una mejor situación económica que deriva en una mayor generación de residuos y en un incremento en la compra de vehículos motorizados.

El Área Metropolitana de La Serena - Coquimbo tiene un rol estratégico como articulador entre las zonas norte y central del país. La concentración de actividades como servicios, comercio, minería y turismo, entre otros, ha conformado un polo urbano que atrae tanto a habitantes como turistas en temporada vacacional, ya que es un territorio con condiciones de calidad de vida particularmente buenas dentro del contexto chileno para asentarse definitiva o temporalmente. Pero este crecimiento viene acompañado de una serie de desafíos a nivel metropolitano que se hace necesario identificar y abordar.

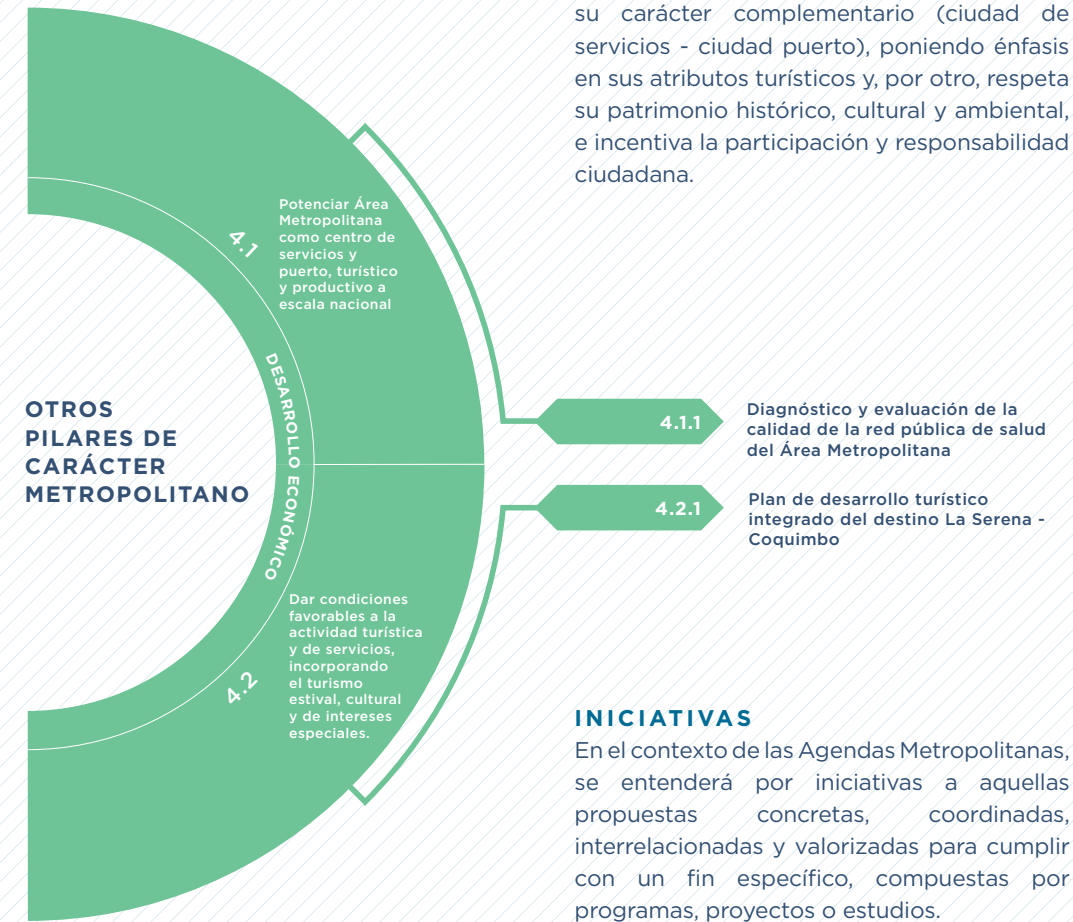
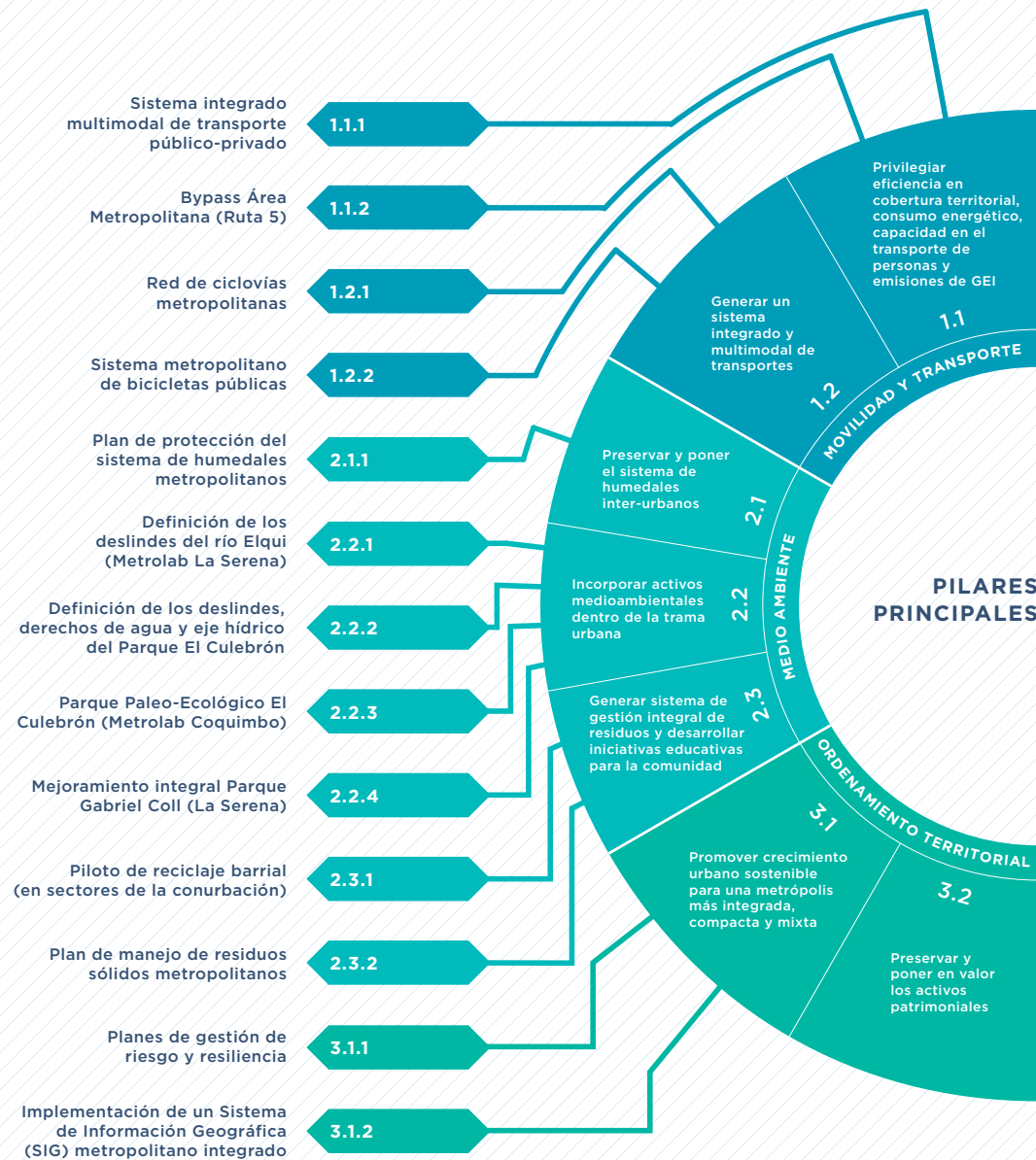
### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

El Área Metropolitana de La Serena - Coquimbo ha experimentado diversos fenómenos urbanos. Uno de ellos es un crecimiento con fuertes componentes de segregación, fragmentación y desigualdad bajo un contexto de crecimiento económico que ha resultado en un aumento de la congestión vehicular y una alta presión sobre los sistemas de transporte. Además, han aumentado los problemas de degradación medioambiental y gestión de residuos, junto al incremento global de la vulnerabilidad urbana frente al cambio climático.

Para efectos de esta Agenda Metropolitana, se profundizarán inicialmente las problemáticas asociadas a los temas indicados por la Ley de Descentralización en su primera etapa de implementación: movilidad y transporte, medioambiente y ordenamiento territorial. Pero, en forma adicional, se abordarán otros temas planteados por el Plan de Acción para el Área Metropolitana de La Serena - Coquimbo "el potencial de un Área Metropolitana integrada y sostenible" desarrollado en el contexto de la metodología Ciudades Emergentes Sostenibles (CES) del BID, agrupados en los temas de gobernanza y desarrollo económico.

El Área Metropolitana La Serena - Coquimbo, está conformada por las ciudades del mismo nombre. Se estima que, actualmente, la conurbación alcanza una población urbana que bordea los **448.784 habitantes**, con una **tasa de crecimiento del 3%** (por sobre el 1% nacional), **concentrando cerca del 60% de los habitantes** de la Región de Coquimbo.





**VISIÓN**

El Área Metropolitana La Serena - Coquimbo conforma una ciudad integrada que se desarrolla y crece de forma planificada. Por un lado, en lo económico-productivo incentiva su carácter complementario (ciudad de servicios - ciudad puerto), poniendo énfasis en sus atributos turísticos y, por otro, respeta su patrimonio histórico, cultural y ambiental, e incentiva la participación y responsabilidad ciudadana.







**INICIATIVAS**

En el contexto de las Agendas Metropolitanas, se entenderá por iniciativas a aquellas propuestas concretas, coordinadas, interrelacionadas y valorizadas para cumplir con un fin específico, compuestas por programas, proyectos o estudios.

De las 79 iniciativas planteadas por el Plan de Acción Área Metropolitana La Serena - Coquimbo (BID, 2018), se seleccionaron 15. A continuación, se describen estas iniciativas agrupadas por temática y según el objetivo al que responden, con sus respectivos horizontes de implementación y responsables.

Figura 44

**Esquema Transporte  
Área Metropolitana  
La Serena - Coquimbo**

-  Ruta 5
-  Barreras naturales
-  Barreras geográficas
-  Sectores urbanos segregados
-  Cuerpos de agua
-  Tren

Fuente: Elaboración propia sobre bases cartográficas OCUC e ICES Coquimbo - La Serena (2016)

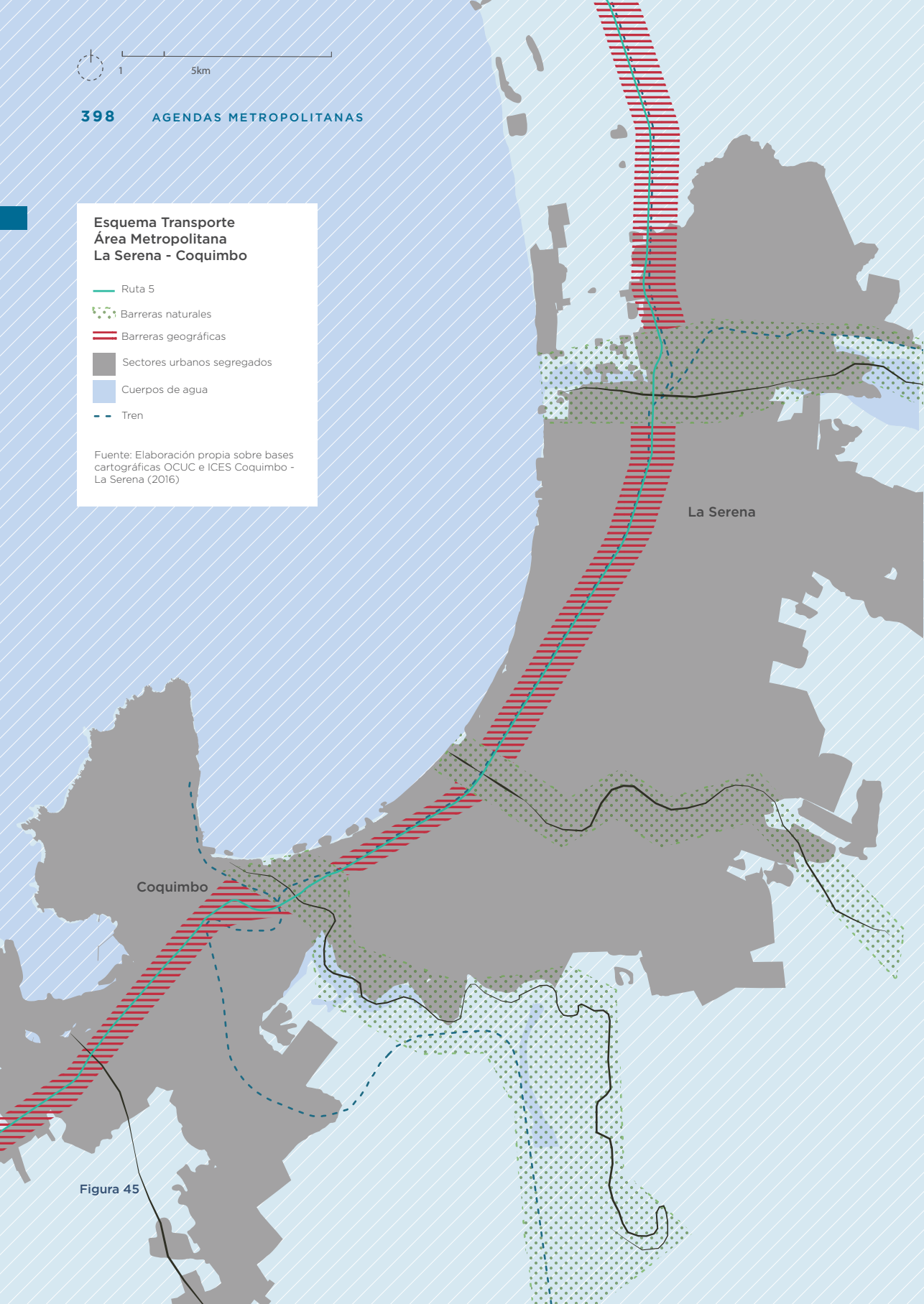


Figura 45

# 1. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

## IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

El tema de la movilidad de esta agenda es prioritario, pues la centralización del Estado, la escasez de recursos para infraestructura y la falta de planificación estructural provoca la insuficiencia de la red vial existente y su constante saturación.

Debido a la dependencia funcional de ambas comunas, generalmente un alto número de habitantes de La Serena y Coquimbo se deben movilizar entre ciudades para satisfacer necesidades básicas de educación, salud o trabajo.

De acuerdo a la información de la Encuesta Origen-Destino de 2010 (Secretaría de Planificación de Transporte, 2012), el total de viajes generados para la conurbación La Serena - Coquimbo en 1999, en un día hábil típico, se estimaba en 558433, mientras que en encuestas realizadas en los años 2010 y 2011, los viajes generados por la conurbación en un día hábil se elevaron a 928.209, lo que se traduce en una tasa anual del 5,2% en los 11 años. A partir de estos comportamientos y de las grandes distancias a cubrir se desprenden fricciones en algunos puntos críticos que manifiestan alta saturación vial y baja disponibilidad de transporte público en horas punta. Estos efectos sin duda afectan la calidad de vida de la población, con especial incidencia en sectores alejados de los centros históricos y que no tienen acceso al vehículo particular como medio de transporte alternativo. En este contexto se verifica la necesidad de implementar estrategias de movilidad sostenible e intermodal que comprendan el sistema metropolitano (BID, 2018).

Las principales problemáticas en esta Área Metropolitana son: i. Accesibilidad y conectividad deficiente acentuados por presencia de elementos geográficos y discontinuidad vial longitudinal; ii. Insuficiente transporte público para satisfacer la demanda y la cobertura del Área Metropolitana, con baja cobertura de sectores periférico; y iii. Saturación y congestión de la red vial existente acentuado por el aumento de la cantidad de viajes dentro del Áreas Metropolitana en un 5,4% anual (BID, 2018) junto con la dependencia funcional entre ambas comunas.

**1** Es necesario abordar los temas de movilidad y transporte de manera integral y multimodal, promoviendo el uso de medios de transporte no motorizados dentro del área urbana.

**1.1** Generar un sistema integrado y multimodal de transportes que promueva un cambio en el modelo disperso de crecimiento urbano y su consecuente segregación socio-espacial.

**1.2** Privilegiar los modos no contaminantes como primera opción y luego los modos motorizados más eficientes en términos de cobertura territorial, consumo energético, capacidad en el transporte de personas y emisiones de GEI.

**1.1.1** SISTEMA INTEGRADO MULTIMODAL DE TRANSPORTE PÚBLICO-PRIVADO

Consiste en la elaboración de un estudio que busca analizar alternativas para contar con un sistema multimodal coherente con un desarrollo urbano integrado y compacto. Para ello se deben considerar modos de transporte que garanticen la accesibilidad, la capacidad, la regularidad y la variedad de alternativas de movilidad, que incluya tanto ciclovías y peatonalización, como propuestas de estaciones de transferencia multimodal, entre otros.

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - MTT - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

**1.1.2** BYPASS ÁREA METROPOLITANA (RUTA 5)

Consiste en la construcción de una vialidad expresa alternativa a la Ruta 5 y que, a diferencia de la que hoy atraviesa la conurbación, su trazado se ubique fuera de las áreas urbanas del Área Metropolitana.

Horizonte: Largo plazo  
Actores estratégicos: Ministerio de Obras Públicas (MOP) - MINVU

**1.2.1** RED DE CICLOVÍAS METROPOLITANAS

Con el propósito de apoyar la implementación de una Red de Ciclovías del Área Metropolitana La Serena - Coquimbo, se desarrollará una iniciativa que tiene como objetivo diversificar los medios de transporte dentro de la conurbación e incluir un circuito ciclo-turístico en el borde costero y áreas céntricas. Estas irán asociadas a sitios de interés, en una transición modal hacia su peatonalización.

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - MOP - MINVU - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

**1.2.2** SISTEMA METROPOLITANO DE BICICLETAS PÚBLICAS

Esta iniciativa consiste en la implementación de un sistema metropolitano de bicicletas públicas que permita a los ciudadanos utilizar este medio de transporte como acercamiento a los sectores céntricos, el borde costero y otros sitios de interés. Enfocado en los habitantes, este sistema tiene como objetivo fomentar el uso de la bicicleta, realizando conexiones desde las áreas residenciales a zonas comerciales o lugares de trabajo. Con esta acción se busca dar la oportunidad de abordar un medio de transporte rápido y eficiente, además de contribuir al cuidado del medioambiente y la calidad de vida.

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

**Esquema Medio ambiente Área Metropolitana La Serena - Coquimbo**

- Microbasurales
- Áreas naturales amenazadas
- Cuerpos de agua
- Mancha urbana

Fuente: Elaboración propia en base a Diplomado en Gestión de Áreas Metropolitanas, sobre fuentes cartográficas OCUC.

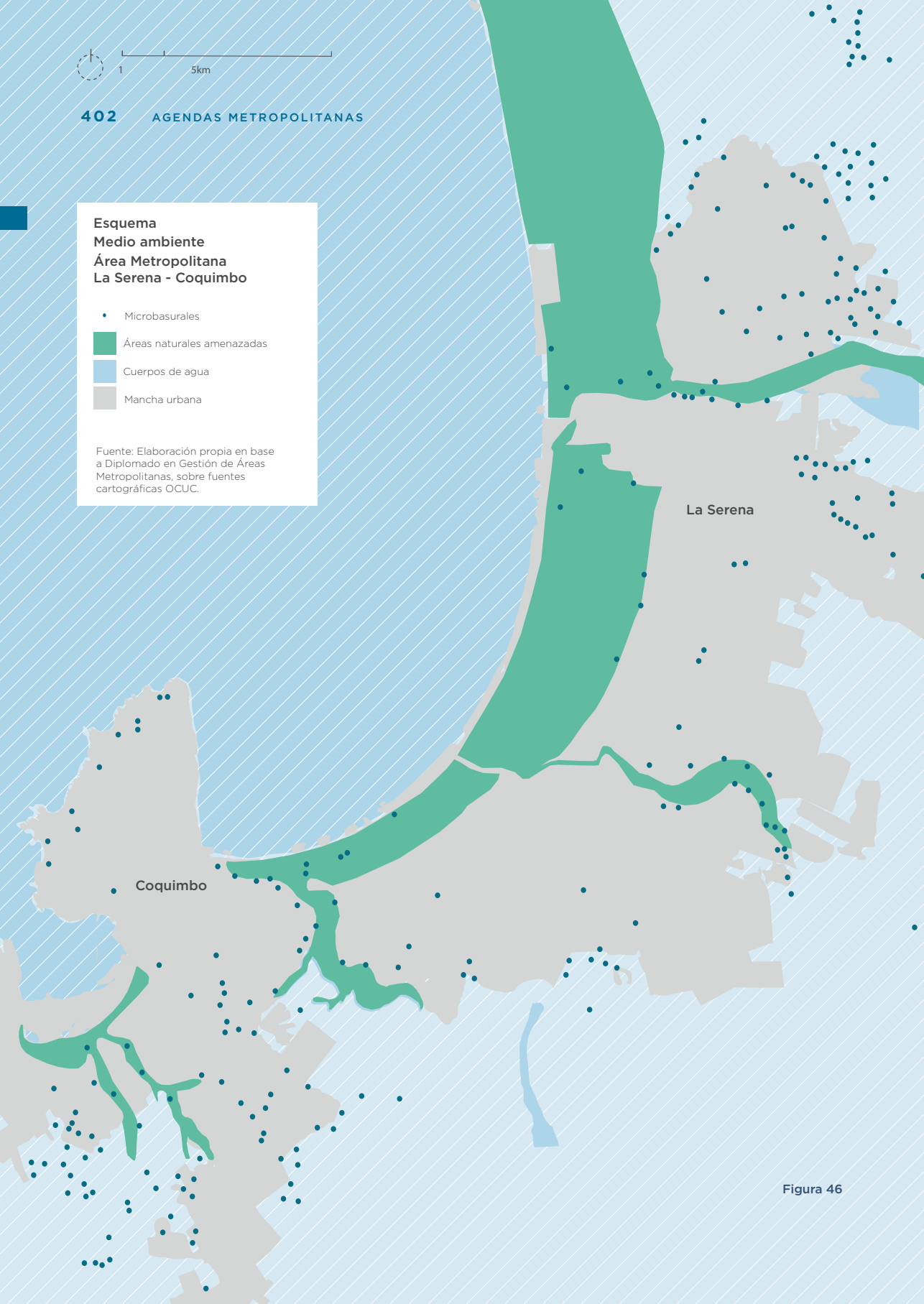


Figura 46

## 2. MEDIO AMBIENTE

### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

El aumento sostenido de la población no solo ha traído una alta demanda en viviendas, equipamientos y mejor conectividad, también ha generado un aumento en los volúmenes y la demanda de retiro de residuos, y en la necesidad de ampliar la cobertura de la red de saneamiento de aguas, lo que ha generado los siguientes problemas.

#### DEFICIENTE MANEJO DE RESIDUOS

El Área Metropolitana depende del relleno sanitario El Panul, que recibe el 100% de los residuos metropolitanos y el 64% de los residuos de la región (residuos sólidos municipales, lodos de plantas de tratamiento de aguas servidas y residuos industriales) y que está funcionando al límite de su capacidad. De hecho, en los últimos cinco años ha aumentado notoriamente la cantidad de denuncias en relación a malos olores. Debido a lo anterior y al manejo deficiente de residuos, ha aumentado la aparición de microbasurales, zoonosis y dificultades en la recolección durante el verano.

#### DETERIORO DE LAS ÁREAS PATRIMONIALES Y AMBIENTALES

Tanto en La Serena como en Coquimbo existen zonas patrimoniales que se encuentran protegidas por la ley N° 17.288 del Consejo de Monumentos Nacionales y otras normas relacionadas, y que han sido declaradas como "Zona Típica" y monumentos históricos. Por otro lado, aquellos casos protegidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones a través del PRC reciben la denominación de "Inmuebles de Conservación Histórica" (ICH) o "Zona de Conservación Histórica" (ZCH). Estas áreas son frecuentadas por los habitantes de la conurbación y constituyen un atractivo que genera un alto número de visitas de turistas durante todo el año, quedando expuestas al deterioro propio de la demanda. Esta situación se ve agravada por la presencia de edificaciones en mal estado de conservación, comercio informal en el espacio público y la presencia de perros vagos, representando un peligro para las personas. Los casos más afectados son el pueblo de Guayacán y aquellas áreas o inmuebles que sin estar protegidas reciben la categoría de patrimonio de acuerdo a su carácter identitario, su alta valoración social o su importancia histórica.

En cuanto a su patrimonio natural, dentro del Área Metropolitana existe una serie de áreas de valor medioambiental como el borde costero, el sistema de humedales (Punta de Teatinos, Río Elqui, El Culebrón), cuencas, cuerpos de agua dulce, dunas y vegas, que están siendo presionadas por el avance del desarrollo urbano, principalmente, la zona ubicada en la primera terraza del Área Metropolitana, paralela a la Ruta 5. Parte de la bahía de Coquimbo y Guayacán presenta contaminación debido a vertidos directos de aguas servidas con tratamiento primario y algunos desechos derivados de la actividad portuaria y pesquera, lo que amenaza la salud de la población. Tres son los sectores de descarga: La Pampilla, costado del río Elqui y sector de Guayacán.

**2** Las áreas naturales del Área Metropolitana son elementos de alto valor ambiental e identitario que deben ser protegidos. En particular es urgente proteger el sistema de humedales que contribuye a preservar la biodiversidad y mitigar los efectos del cambio climático y sus consecuencias en el borde costero. A su vez, la gestión de residuos debe enfocarse en minimizar el impacto medioambiental y a iniciar un camino hacia la educación y eficiencia en el manejo sostenible de los residuos.

**2.1** Preservar y poner en valor los elementos de alto valor ambiental e identitario, protegiendo legalmente el sistema de humedales interurbanos.

**2.2** Incorporar cuidadosamente los activos medioambientales dentro de la trama urbana como elementos integradores con funciones ambientales y ecológicas.

**2.1.1** PLAN DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA DE HUMEDALES METROPOLITANOS

Con este estudio se busca definir estrategias para dotar de la figura legal pertinente y proteger los humedales emplazados dentro del Área Metropolitana La Serena - Coquimbo. Este plan permitirá tanto el reconocimiento oficial de estos lugares de alto valor medioambiental, como la elaboración de planes de manejo que pongan en valor sus cualidades y favorezcan su preservación.

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - MMA - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

**2.2.1** DEFINICIÓN DE LOS DESLINDES DEL RÍO ELQUI

Consiste en el estudio que definirá los límites legales de la propiedad del suelo a ambos lados del cauce del río Elqui en su tramo urbano, diferenciando aquellas propiedades de dominio privado y aquellas de dominio público. De esta manera, se tendrá claridad de las áreas donde se podrán proyectar las intervenciones futuras, constituyendo un antecedente fundamental para dar factibilidad a la iniciativa Parque Río Elqui Hábitat Verde, incluida en el Plan de Acción CES.

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - Municipalidad de La Serena - Metrolab La Serena

**2.2.2** DEFINICIÓN DE LOS DESLINDES, DERECHOS DE AGUA Y EJE HÍDRICO DEL PARQUE EL CULEBRÓN

Consiste en el estudio que definirá los límites legales de la propiedad del suelo, diferenciando aquellas propiedades de dominio privado y aquellas de dominio público; los derechos de agua, cuyos resultados permitirán definir los volúmenes de agua disponible para riego; y el eje hídrico, que entregará el detalle de las zonas vulnerables a inundaciones o crecidas del estero. Este antecedente legal será fundamental para todas las iniciativas que se proyecten en el Parque El Culebrón.

Horizonte: Mediano plazo  
Actores estratégicos: GORE - Municipalidad de Coquimbo

**2.2.3** PARQUE PALEO-ECOLÓGICO EL CULEBRÓN

Consiste en la construcción de un parque urbano de libre acceso que incluye un centro paleo-ecológico, terrazas, áreas de equipamiento, senderos peatonales y ciclo-rutas.

Horizonte: Mediano plazo  
Actores estratégicos: GORE - Municipalidad de Coquimbo

**2.2.4** MEJORAMIENTO INTEGRAL PARQUE GABRIEL COLL (LA SERENA)

Esta iniciativa consiste en la recuperación de un espacio público que forma parte de la identidad local, altamente significativo tanto por sus dimensiones, emplazamiento y geografía, como por las actividades públicas que se desarrollan en él. Por ello, el proyecto tiene como foco la recuperación, mantención y potenciamiento de este parque urbano. Debiera incluir, entre otras cosas, obras de paisajismo, equipamiento, mobiliario, iluminación y reforestación integral del parque.

Horizonte: Largo plazo  
Actores estratégicos: GORE - MINVU - Municipalidad de La Serena

- 2.3** Generar un sistema de gestión integral de residuos enfocado en minimizar su impacto en el medioambiente a escala local y global, y desarrollar iniciativas educativas para involucrar e incorporar a la comunidad y así asegurar la sustentabilidad ambiental en el largo plazo.

**2.3.1** PILOTO DE RECICLAJE BARRIAL

De manera paralela a la implementación de un programa mayor de manejo de residuos, se buscará involucrar a la comunidad en la implementación de dos pilotos -uno en La Serena y otro en Coquimbo- con el fin de educar a las personas en el manejo de residuos a escala de barrios. Para ello será necesario cumplir con dos objetivos:

- Identificar los barrios prioritarios para cada municipio en función de que los pilotos sean viables y puedan replicarse para comenzar un proceso territorial de educación.
- Evaluar la inversión necesaria para el funcionamiento de los pilotos. Esto considera talleres iniciales de educación, generación de un plan de rutas de recolección, personal a cargo y lugares físicos para el funcionamiento.

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - MMA - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

Horizonte: Mediano plazo  
Actores estratégicos: GORE - MMA - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

**2.3.2** PLAN DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS METROPOLITANOS

Como estrategia de alcance metropolitano, se requiere impulsar un plan integral para el manejo de residuos que desarrolle la gestión ambiental, educación y ordenanzas, entre otros aspectos fundamentales, para la generación de un cambio en la dinámica de manejo de desechos urbanos. Además, se debe crear una propuesta de manejo y tecnología para tratamiento, reciclaje y disposición final, la cual considerará las siguientes iniciativas:

- Programas y estrategias de recolección, reciclaje y reutilización de residuos.
- Desarrollo de programas de educación ambiental en la población.
- Elaboración de ordenanzas municipales enfocadas en minimizar la generación de residuos y darles el tratamiento adecuado.
- Dotar al Área Metropolitana de un sistema que cuente con la tecnología adecuada y acorde con los parámetros de sustentabilidad que se plantean transversalmente para el tratamiento, reciclaje y disposición final.

El Área Metropolitana de La Serena - Coquimbo tiene un **rol estratégico** como **articulador entre las zonas norte y central** del país. La concentración de actividades como servicios, comercio, minería y turismo, entre otros, ha conformado un polo urbano que atrae tanto a habitantes como turistas en temporada vacacional, ya que es un territorio con condiciones de calidad de vida particularmente buenas dentro del contexto chileno para asentarse definitiva o temporalmente.

**Esquema Ordenamiento Territorial Área Metropolitana La Serena - Coquimbo**

- Servicios
- Equipamientos
- ▨ Zonas residenciales segregadas
- Mancha urbana
- Cuerpos de agua

Fuente: Elaboración propia sobre bases cartográficas OCUC e ICES Coquimbo - La Serena (2016)

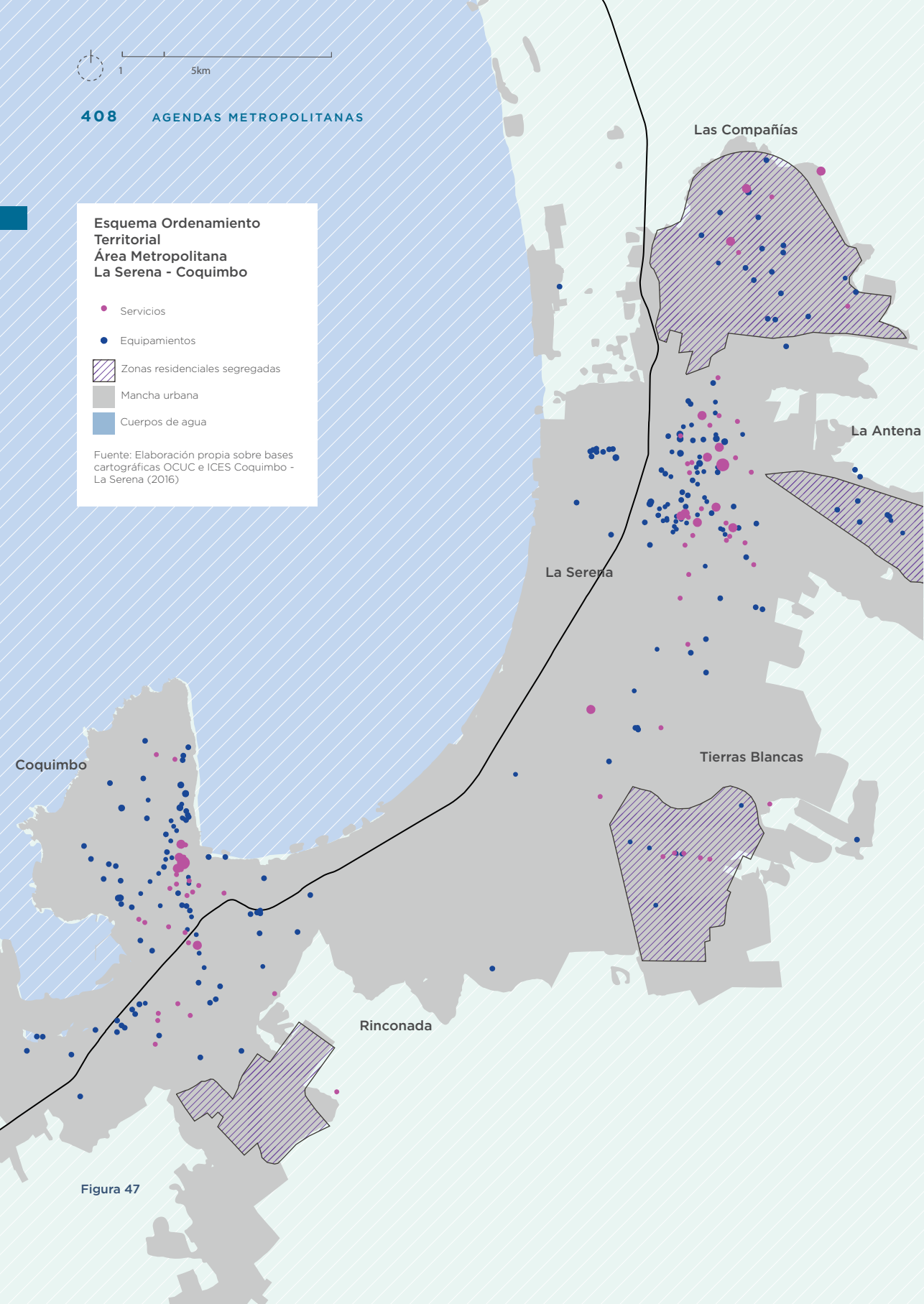


Figura 47

# 3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

La estructura y funcionamiento territorial ha tenido importantes cambios durante las últimas dos décadas, lo que ha generado diversos problemas que se priorizan a continuación.

### SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL DENTRO Y FUERA DEL LÍMITE URBANO

Los nuevos sectores de vivienda social se localizan en la periferia utilizando suelos fuera del límite urbano vigente, a lo que se suma la ocupación irregular al margen de la planificación (parcelas de agrado), consolidando el fenómeno de expansión en base a asentamientos carentes o con muy bajo acceso a servicios, conectividad y equipamiento. Ejemplo de aquello son los sectores de Las Compañías y La Antena en la Serena; Tierras Blancas, Rinconada y Punta Mira en Coquimbo.

### FRICCIÓN POR LA DEMANDA DE USOS EN EL BORDE COSTERO

Una de las causas principales de la fricción es la superposición de actividades (portuarias, pesca, turismo, servicios, vivienda, recreación) y competencias en la administración, tuición y gestión de este territorio, sobre el cual actúan la empresa portuaria, armada, municipios, servicios públicos, Consejo de Monumentos Nacionales, concesionarios permanentes y temporales, empresas inmobiliarias y propietarios privados, generando, comúnmente, que la toma de decisiones se realice de forma parcial, descoordinada y sin una visión común, coherente y sustentable en el tiempo.

### PROLIFERACIÓN DE ASENTAMIENTOS EN ÁREAS DE VALOR AMBIENTAL Y EXPUESTAS A RIESGOS

Debido a los patrones de crecimiento segregado, la falta de coordinación de cuerpos legales, instrumentos de protección y de planificación actualizados (que definan, por ejemplo, zonas expuestas a riesgos), y la baja efectividad en la fiscalización, se han desarrollado asentamientos de uso residencial en sectores que constituyen espacios de alto valor ambiental y de gran vulnerabilidad debido a su alta exposición a riesgos. En este contexto han sido ocupados sectores de quebradas y del cauce histórico del río Elqui, principalmente a través de loteos y asentamientos informales, y en el borde costero mediante proyectos inmobiliarios sin las debidas medidas de mitigación.

**3** La gestión territorial del Área Metropolitana debe hacer énfasis en revertir la tendencia a la dispersión territorial y su consecuente segregación socioespacial. Esta gestión del territorio deberá incorporar los fenómenos dinámicos asociados a eventos naturales extremos para garantizar la seguridad de la población e incorporar la resiliencia urbana.

**3.1** Promover un crecimiento urbano sostenible impulsando instrumentos de planificación que apunten a la construcción de una metrópolis más integrada, compacta y mixta; que reconozca su territorio; proteja los espacios naturales y patrimoniales; integre a la comunidad; procure la seguridad frente a riesgos y vulnerabilidades; y garantice el acceso equitativo a servicios y equipamiento.

**3.1.1 PLANES DE GESTIÓN DE RIESGO Y RESILIENCIA.**

El estudio tiene como objetivo el desarrollo de un plan metropolitano de adaptación a los efectos del cambio climático. Este plan debe permitir establecer protocolos de seguridad y prevención, y planificar la reacción y puesta en marcha de las dinámicas urbanas post evento. Para el plan se deberá valorizar el sistema integrado de humedales, quebradas, esteros y otros elementos del paisaje, así como las actuaciones esperadas en caso de emergencias provocadas por fenómenos naturales extremos o derivadas de acciones de origen humano.

Horizonte: Largo plazo  
Actores estratégicos: GORE - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

**3.1.2 IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG) METROPOLITANO INTEGRADO**

Como instrumento transversal para ambos municipios y el GORE de Coquimbo, se desarrollará una herramienta de apoyo a la toma de decisiones que consiste en la formación de unidades de SIG Municipal. Esta tendrá como misión recoger y sistematizar los datos proporcionados por los distintos departamentos internos del municipio y asociarlos al territorio en coordinación con la División de Planificación del Gobierno Regional de Coquimbo y su Unidad de Área Metropolitana (UAM).

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - SUBDERE - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

**3.2** Preservar y poner en valor los activos patrimoniales de manera de potenciar un Área Metropolitana con identidad y ambiente cultural dinámico, que sustente una economía innovadora y diversificada.

**3.2.1 OFICINAS DE PATRIMONIO**

Se plantea la creación de una oficina de patrimonio en Coquimbo y el fortalecimiento de la oficina de La Serena, con el propósito de que ambas trabajen coordinadas entre sí y con el Consejo de Monumentos Nacionales para mejorar y agilizar las gestiones para las intervenciones en las zona típicas y los monumentos nacionales en el área metropolitana.

**3.2.2 PLAN DE REVITALIZACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS**

Se propone reforzar el rol urbano-patrimonial e identitario de la Zona Típica de La Serena y las Zonas de Conservación Histórica en Coquimbo, que se encuentran a cargo de las Unidades de Proyectos y Patrimonio de estos municipios. Para conservar los valores patrimoniales y contribuir al mejoramiento de la imagen urbana de estas áreas fundacionales se propone un plan de revitalización de centros históricos del Área Metropolitana de La Serena-Coquimbo. Se toma como referencia de intervención el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática que se desarrolla en Guayacán, Coquimbo.



## 4. DESARROLLO ECONÓMICO

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

Las condiciones cíclicas de la economía pueden afectar profundamente el desarrollo del Área Metropolitana y el empleo. La diversificación de actividades económicas no se encuentra totalmente establecida, resaltando los servicios y el turismo, que se caracteriza por ser extremadamente estacional.

En los indicadores relacionados a la educación, se ha relevado la importancia de elevar su competitividad, al considerar que es uno de los factores clave para incrementar la productividad y avanzar hacia el desarrollo.

Para alcanzar una economía innovadora y diversificada es necesario mejorar la oferta de programas de posgrado, investigación y especialidades, generando capacidades locales. A su vez, el crecimiento del Área Metropolitana demanda una mejor calidad en los servicios, especialmente en el área de la salud, requiriendo contar con más médicos especialistas y desarrollar una gestión que sea integral.

### DESAFÍOS

**4** Se deben preservar los roles socioeconómicos consolidados y jerarquizar las potencialidades de ambas ciudades, de modo que estas se complementen y potencien como polo de desarrollo económico, portuario, turístico y productivo a escala nacional.

### OBJETIVOS

**4.1** Incrementar la competitividad basándose en los roles complementarios de La Serena - Coquimbo, potenciando el Área Metropolitana como centro de servicios y puerto, transformándolo en polo de desarrollo económico, turístico y productivo a escala nacional.

### INICIATIVAS

**4.1.1** **DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA RED PÚBLICA DE SALUD DEL ÁREA METROPOLITANA**

Este estudio entregará el diagnóstico, la evaluación y las recomendaciones que deberán aplicarse para mejorar aspectos como atención, relación con el público objetivo, disponibilidad de especialistas y reserva de horas en la atención pública. Cabe

mencionar que el tema salud fue el más valorado por la opinión pública en el estudio desarrollado en la conurbación en el marco de la metodología CES.

Horizonte: Corto plazo  
Actores estratégicos: GORE - Ministerio de Salud - Servicio de Salud Coquimbo

- 4** Se deben preservar los roles socioeconómicos consolidados y jerarquizar las potencialidades de ambas ciudades, de modo que estas se complementen y potencien como polo de desarrollo económico, portuario, turístico y productivo a escala nacional.

- 4.2** Disminuir la vulnerabilidad del sistema económico metropolitano estableciendo condiciones favorables para el desarrollo de actividades económicas complementarias con especial énfasis en la actividad turística y de servicios, incorporando como oferta complementaria el turismo estival, cultural y de intereses especiales.

**4.2.1** PLAN DE DESARROLLO TURÍSTICO INTEGRADO DEL DESTINO LA SERENA - COQUIMBO

Consiste en un estudio que definirá estándares turísticos metropolitanos con certificación de sostenibilidad, que den cuenta del cumplimiento en ámbitos como el uso eficiente del agua, la gestión de sus residuos, los usos de energía limpia y otros a definir, poniendo énfasis en el desarrollo

turístico de intereses especiales y un modelo de gobernanza turística metropolitana basada en la coordinación y colaboración entre los municipios de La Serena y Coquimbo.

Horizonte: Corto plazo  
Actores Estratégicos: GORE - Municipalidad de La Serena - Municipalidad de Coquimbo

## 5. GOBERNANZA

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

Ante la inexistencia de autoridades metropolitanas, se hace fundamental implementar una institucionalidad para la gobernanza metropolitana para lograr una gestión integral que sea capaz de agrupar instituciones y organismos que planifiquen, administren, gestionen e incidan en el territorio bajo una misma visión y acciones coordinadas. Esto permitirá ir mejorando procesos internos y fomentar la participación ciudadana y la transparencia hacia la comunidad.

- 5** Es necesario generar un mayor nivel de colaboración horizontal y vertical entre todos los actores como elemento de transformación urbana. Uno que refuerce la congruencia entre instrumentos de planificación y gestión –principalmente la Estrategia Regional de Desarrollo, los planos reguladores intercomunales y comunales, y los planes de desarrollo comunal–, y que genere instancias y mecanismos para facilitar esta buena gobernanza.

# ACCIONES POLÍTICAS, ASOCIATIVAS Y ORGANIZACIONALES

A partir de la experiencia acumulada del GORE Coquimbo en la planificación, diseño e implementación de iniciativas de carácter metropolitano, se detallan a continuación aquellas acciones políticas, asociativas y organizacionales que han sido claves para la efectiva implementación de estas y que podrían guiar la implementación de futuras iniciativas metropolitanas.

## ACCIONES POLÍTICAS

Antecedentes:

- La implementación de la metodología Ciudades Emergentes Sostenibles (CES) data del segundo semestre del año 2014, previo a la discusión del proyecto de Ley de Descentralización y pilotajes propuestos con posterioridad. Contó con el patrocinio conjunto de los alcaldes de las comunas de La Serena y Coquimbo, y el apoyo del GORE.
- El proceso de elaboración del Plan de Acción metropolitano La Serena - Coquimbo CES tuvo amplia participación de los equipos municipales y los avances fueron presentados a los alcaldes y a los concejos municipales de La Serena y Coquimbo en una de sus sesiones regulares. De la misma manera, se presentaron los avances del plan metropolitano a la Comisión de Ordenamiento Territorial e Infraestructura del CORE de Coquimbo.

Propuestas:

- Se propone avanzar hacia un modelo de gestión pública con participación ciudadana efectiva, donde las organizaciones de la sociedad civil cumplen una función vital en el establecimiento de alianzas para el desarrollo, promoviendo el control social y proporcionando servicios en ámbitos complementarios a los estatales. En este contexto, para validar las propuestas a escala metropolitana se proponen las siguientes acciones: Realización de consultas ciudadanas y Presentación de los avances a los concejos municipales y consejo regional de Coquimbo.

## ACCIONES ASOCIATIVAS

Antecedentes:

- El 7 de julio de 2017, en el marco del foro urbano “Futuro de las ciudades de la Región de Coquimbo ¿Hacia dónde vamos?”, organizado por el GORE de Coquimbo y el CNDU en la ciudad de La Serena, se firmó el acta de constitución del Comité Metropolitano (iniciativa n°68 CES). Esta acción fue oficializada según resolución n°872 del 30 de octubre de 2017 del GORE de Coquimbo.
- Esta firma estuvo destinada a anticipar las acciones incluidas en la Ley de Descentralización en temas metropolitanos. En específico, al traspaso de competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales en materias de administración de Áreas Metropolitanas, con la intención de dar continuidad al trabajo colaborativo desarrollado en el contexto del CES.
- En su etapa de pilotaje, el Comité Metropolitano estará conformado por el Intendente y los alcaldes de las comunas de La Serena y Coquimbo y tres consejeros regionales, y según las temáticas que se aborden, se convocará a las SEREMIs de los diversos ministerios.
- El comité sesionó por primera vez el 5 de marzo de 2018, con motivo de la presentación a las autoridades nacionales, regionales, municipales y equipos técnicos del estado de avance del plan de acción de CES.

Propuestas:

- Como complemento a la creación del Comité Metropolitano se propone la creación de un órgano consultivo de UAM conformado por las SEREMIs, servicios públicos, sociedad civil y privados, que será convocado por el Comité Metropolitano de acuerdo a temáticas específicas.

## ACCIONES ORGANIZACIONALES

Antecedentes:

- Para poner en marcha, coordinar y dar seguimiento al Plan de Acción Metropolitano se creó la Unidad de Área Metropolitana del Gobierno Regional de Coquimbo (iniciativa n°69 CES). Como establece la Ley de

La gestión territorial del **Área Metropolitana La Serena - Coquimbo** debe hacer énfasis en revertir la tendencia a la dispersión territorial y su consecuente segregación socioespacial. Esta gestión del territorio deberá incorporar los fenómenos dinámicos asociados a eventos naturales extremos para garantizar la seguridad de la población e incorporar la resiliencia urbana

Descentralización, esta unidad se instaló en la División de Planificación y Desarrollo Regional, dentro del Departamento de Planificación Territorial. Esta unidad será la encargada de la coordinación y el seguimiento a la ejecución de las iniciativas contenidas en el Plan de Acción Metropolitano CES; la coordinación e interacción del GORE con los órganos administrativos de la administración central en materias metropolitanas para La Serena - Coquimbo; y de actuar como Secretaría Ejecutiva del Comité Consultivo de Alcaldes.

- Serán sus funciones específicas: 1. Dar continuidad al plan de acción definido por la metodología CES para La Serena - Coquimbo; 2. Gestionar las iniciativas y acciones de carácter metropolitano con los sectores; 3. Promover el análisis periódico del comportamiento de los indicadores estratégicos para la sostenibilidad, que son fundamentales para preservar la calidad de vida de los habitantes de la conurbación y en el marco de la implementación de la ley; 4. Adaptarse gradual y periódicamente a los cambios normativos y funcionales asociados a la gestión metropolitana que definirán las modificaciones de leyes y reglamentos por implementar.
- Para concretar la creación del Departamento de Área Metropolitana (DAM), se presentó el avance del Plan de Acción Metropolitano CES a la Comisión de Ordenamiento Territorial e Infraestructura del CORE de Coquimbo, siendo aprobada según acuerdo CORE N° 9.031 con fecha 19 de diciembre de 2017

Propuestas:

- Como complemento a la creación de la DAM, se propone la creación del Comité Técnico Metropolitano, que estará integrado por el jefe de división de planificación territorial del GORE Coquimbo, los jefes de planificación comunal de ambas comunas y sus equipos técnicos. Estas instancias tendrán la función de implementar y dar seguimiento a los acuerdos tomados en el Comité Metropolitano. A su vez, se propone la creación de un Observatorio Metropolitano (iniciativa n°55 CES).

## INICIATIVA PRIORIZADA LA SERENA - COQUIMBO

### RED METROPOLITANA PARA LA CICLO-MOVILIDAD

A nivel metropolitano, se plantea promover la ciclo-movilidad como alternativa a la oferta existente a través de una estrategia que considera dos líneas de acción: infraestructura y gestión.

En términos de infraestructura, el proyecto Construcción de una Red de Ciclovías Metropolitanas (iniciativa n°15 CES) está orientado a consolidar una red de alto estándar que permita lograr dos propósitos: primero, mejorar la conectividad metropolitana a través de vías alternativas a las vehiculares, por lo que se escogerán rutas prioritarias para favorecer una mayor accesibilidad y conectividad dentro de la conurbación; y segundo, incluir circuitos de apoyo a la actividad turística en el borde costero y las áreas céntricas asociadas a sitios de interés patrimonial y cultural, como parte de las actuaciones que incentiven el cambio modal hacia la peatonalización.

Los estudios iniciales están orientados a generar un Plan Maestro para la Red de Ciclovías Metropolitanas que defina las infraestructuras necesarias e iniciativas complementarias para contar con una red de ciclovías eficiente e inclusiva. Este proceso debe incorporar un mapeo de ciclistas para identificar las vías que debieran componer la red y así poder evaluar la rentabilidad social y económica de su implementación.



► Fuente: Elaboración Carla Olivares

En términos de gestión, se propone un Sistema Metropolitano de Bicicletas Públicas (iniciativa n°16 CES) que puede ejecutarse en paralelo al diseño del plan metropolitano en aquellas áreas y circuitos que cuenten con ciclovías inclusivas o en sectores de uso compartido peatón-ciclista. Para iniciar esta iniciativa se deben definir los primeros trazados, las estrategias de incorporación en la red existente y el modelo de gestión para estudiar su viabilidad financiera.

Los estudios permitirán identificar también las acciones necesarias para educar y sociabilizar los impactos positivos del sistema de bicicletas públicas para la movilidad, la salud y la imagen turística de la ciudad, además de preparar a los usuarios para el uso de espacios viales compartidos y validar con ellos el sistema.



► Fuente: Elaboración Carla Olivares

## GOBERNANZA DEL TRANSPORTE METROPOLITANO

JUAN CARLOS MUÑOZ

La gobernanza de los sistemas de transporte en las ciudades chilenas es extremadamente fragmentada en cuanto a su territorio, financiamiento y regulación de los modos de transporte que los sirven. Muchas ciudades están divididas en comunas con atribuciones que afectan la infraestructura y operación del sistema de transporte sobre su propio espacio y que, además, definen su propio plano regulador del uso de suelo. A lo largo de Chile se observa cómo el uso de una lógica local por parte de las autoridades locales afecta a quienes deben cruzar la metrópolis completa: la prohibición del paso de transporte público por ciertas zonas para proteger a los vecinos de la molestia de buses; la discontinuidad en la construcción de ciclovías entre comunas colindantes; y la implementación por parte de una comuna de alto ingreso de un sistema de bicicletas públicas incompatible con el sistema de bicicletas públicas regional; entre otras. Todos estos ejemplos dan cuenta de la falta de una mirada integral a escala metropolitana que superponga iniciativas priorizadas de impacto regional a los límites administrativos comunales y sectoriales.

Otro elemento que afecta fuertemente al sistema de transporte es la fragmentación de la planificación del uso de suelo. Un ejemplo de esto es el caso de Santiago, donde el 63% de los m<sup>2</sup> de servicios (grandes atractores de viajes al trabajo) se han localizado en el cono oriente de la ciudad, lo que equivale solo al 12% de su

superficie. Como consecuencia, los viajes de quienes viven en los otros extremos de la ciudad se hacen más largos y los costos del sistema de transporte crecen. Este fenómeno de extensión del centro hacia los sectores más pudientes se retroalimenta, ya que incentiva a este grupo socioeconómico a buscar lugares aún más alejados para establecerse, forzando la instalación de nueva infraestructura de transporte para automóviles en la ciudad. De esta forma, es imperativo generar incentivos y regulaciones que fomenten la densificación de zonas de alta conectividad y la generación de sub-centros urbanos.

A una ciudad no le hace bien que exista una unidad que invierta en autopistas, otra que gestione los buses, otra que vele por el metro, una distinta que regule taxis, otra que se preocupe de los semáforos y otra que promueva ciclovías. Las metrópolis modernas han aprendido que es necesario contar con un ente que conduzca a la ciudad en sus inversiones, coordinación, operación e información a usuarios.

Estas son las ciudades cuyo discurso de sustentabilidad es más coherente con sus acciones y son las que han visto progreso en cuanto al nivel de servicios, externalidades causadas y las opciones que ofrecen para los modos de transporte colectivos y no motorizados.

Las grandes ciudades chilenas necesitan autoridades

metropolitanas de transporte. Si bien es importante que estas autoridades tengan legitimidad ciudadana, también es importante que la planificación urbana no quede atrapada en la inmediatez de los ciclos electorales, sino que promueva una mirada de largo plazo. En este sentido, es fundamental buscar un equilibrio entre los planes y acciones que disponga la autoridad electa a través de una visión de largo plazo respecto de la ciudad que se espera construir.



## AGENDA METROPOLITANA

# ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO

El Área Metropolitana de Santiago (AMS) forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS), concentrando el 6.119.975 personas, lo que equivale al 97% de la población regional y a más del 35% de habitantes. Si bien aún está en discusión la composición final del AMS, esta está compuesta –al menos– por las 34 comunas que componen la mancha urbana y que concentran el 97% de la población de la región. El AMS presenta múltiples desafíos y complejidades derivados de su carácter metropolitano, expresados en su fragmentación territorial y administrativa, y su consecuente superposición institucional. De manera complementaria, su acelerado proceso de expansión y crecimiento urbano, ha cimentado las bases de los problemas urbanos que enfrenta la ciudad hoy: segregación urbana, inequidad territorial, desigualdad en el acceso a bienes y servicios de alto estándar, y exposición de la población a riesgos naturales.

### Fuente:

Estrategia de Resiliencia Santiago Humano y Resiliente (GORE Metropolitano de Santiago, 100RC Rockefeller Foundation); Entrega final Diplomado Gestión de Áreas Metropolitanas 2017 (Jaime Gallardo, Luis Hidalgo, Daniela Ramírez, Cristián Robertson, Natalia Rodríguez, Ignacio Saffirio, Jimena Valdebenito, Darío Vergara); Gobierno Regional Metropolitano (Gabriela Elgueta, Luigi Brignardello, Cristina Huidobro)

### Coordinación general:

División de Desarrollo Urbano y Vivienda, BID (Cristián Robertson, James Robinson)

### Edición de textos:

División de Desarrollo Urbano y Vivienda, BID (Cristián Robertson, James Robinson)

### Planimetría y esquemas:

Centro de Innovación de Ciudades, UDD (Francisca Astaburuaga, Jeannette Orozco, Consuelo Roldán)

### Imagen Objetivo:

Carla Olivares









► Parque Bicentenario, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago





► Plaza de Armas, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago

# AGENDA METROPOLITANA DE SANTIAGO

El Área Metropolitana de Santiago (AMS) forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y constituye el principal centro urbano, económico y cultural de Chile. Esta está conformada al menos por las treinta y dos comunas de la Provincia de Santiago, además de las comunas de Puente Alto y San Bernardo, en las que habitan 6.119.975 personas, lo que equivale al 97% de la población regional y a más del 35% de la población total del país<sup>1</sup>.

A nivel administrativo el Área Metropolitana de Santiago no cuenta con un nivel propio de gobernanza, por lo que su gestión se ve tensionada por la participación superpuesta de diferentes niveles de gobierno, tanto nacional como local.

La centralidad para la toma de decisiones contrasta con la gestión fragmentada en el manejo de un Área Metropolitana compuesta por 34 comunas urbanas que se relacionan con otras 18 comunas rurales<sup>2</sup> que conforman la región. Cada una de estas comunas es representada territorialmente por autoridades electas (alcaldes) por votación popular (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago [GORE RMS], 2017a).

Por otra parte, la administración a nivel regional está dada por el Gobierno Regional Metropolitano, entidad encabezada por el Intendente, autoridad designada por el Presidente de la República. Esta realidad provoca que la toma de decisiones se vea dificultada, limitando el proceso de desarrollo armónico e integral de la región. Diversas políticas, programas y definiciones nacionales no consideran la realidad regional y muchas otras decisiones son tomadas de manera local y descoordinada, generando un estado de gobernanza metropolitana fragmentada (Orellana, 2009).

En términos económicos, la RMS produce el 46% del PIB de Chile (Banco Central, 2015) y cerca de dos tercios de su economía es impulsada por las actividades que se concentran en el Área Metropolitana, especialmente el sector financiero, el comercio y los servicios profesionales (UDD, 2016). Esta importancia económica se expresa en una concentración del 50% de los técnicos y profesionales del país, junto con la presencia de las casas matrices de las grandes empresas públicas y privadas. Sumado a ello –y de acuerdo a diversas proyecciones– las regiones de Valparaíso y Metropolitana

1 Para efectos de este documento, se incluyen las 34 comunas que tradicionalmente han sido consideradas parte del Gran Santiago.

2 Las comunas rurales son aquellas que no forman parte del "Gran Santiago", aunque en la práctica no necesariamente tengan una proporción importante de población rural. Es una nomenclatura por exclusión más que un concepto propio o pertinente.

Figura 48

## Plano de División Política Administrativa Área Metropolitana de Santiago

- Vialidad estructurante
- Divisiones Comunales
- - - Vía férrea
- Ríos
- Área urbana consolidada
- Zona urbanizada

Fuente: Elaboración propia sobre bases cartográficas OCUC



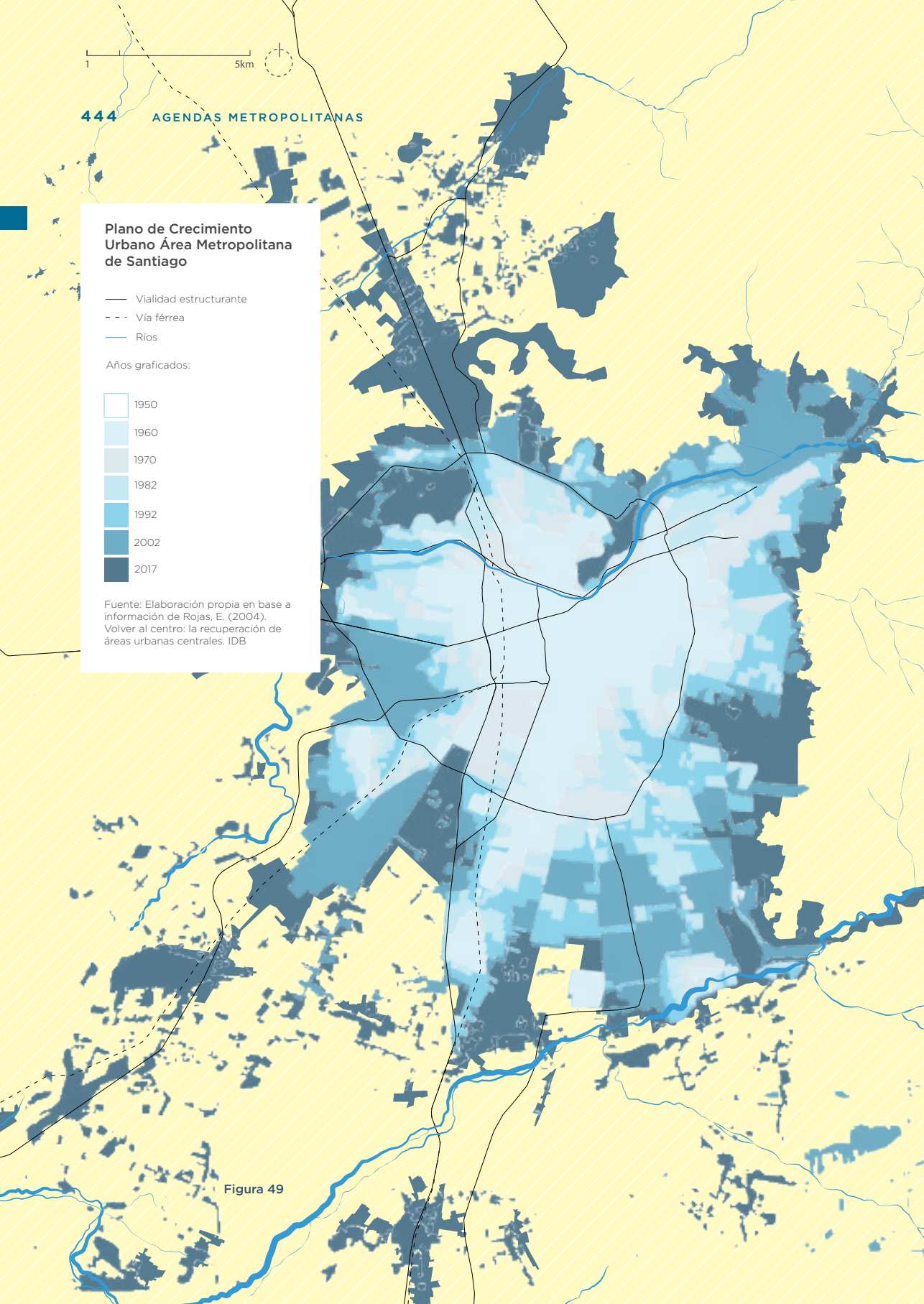


Figura 49

de Santiago son las regiones que albergan las mayores reservas de cobre del país, convirtiéndolas en el mayor potencial minero de cobre del mundo (Valor Minero, 2017) e influenciando sustancialmente el crecimiento de la economía chilena<sup>3</sup>. Esta realidad presenta, a su vez, grandes desafíos a nivel regional debido a la complejidad territorial en la cual se encuentran emplazadas las reservas y la existencia de atributos físicos, naturales y culturales que deben ser preservados.

De acuerdo a la Encuesta Casen 2015, la región posee los mayores ingresos monetarios de todo Chile, superando en casi un 30% el promedio nacional (INE, 2015). Sin embargo, la realidad socioeconómica de Santiago es heterogénea y altamente desigual. De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social, una visión conjunta de indicadores de ingresos, educación y salud, da cuenta de distintos grados de vulnerabilidad social entre las comunas del AMS y su población. Contrasta así la baja prioridad social de las comunas del sector oriente y nororiente que componen el “cono de alta renta” (Las Condes, Lo Barnechea, Vitacura, Providencia, Ñuñoa y La Reina) (Ortiz, 2013) con la de otras once de prioridad media-alta y seis de prioridad alta (Cerro Navia, Conchalí, La Granja, La Pintana, San Ramón y San Bernardo) que experimentan serios problemas de habitabilidad, segregación y violencia.

El AMS se ubica en la cuenca de Santiago, con una altitud entre los cuatrocientos metros en las zonas más occidentales y llegando a una urbanización por sobre la cota mil en la comuna de Lo Barnechea. Además, por sobre el relleno afloran cerros islas (Santa Lucía, Blanco, Calán, Chena, Lo Aguirre y Renca, entre otros) los que constituyen importantes activos urbanos y ambientales de la ciudad. Además, cuenta con dos ríos: Maipo al sur y Mapocho al norte.

Al encontrarse en una depresión tectónica rodeada por los cordones montañosos de la Cordillera de los Andes y la Cordillera de la Costa, la ciudad de Santiago tiene una condición de enclaustramiento que, sumado al fenómeno de inversión térmica de la baja tropósfera, genera malas condiciones de ventilación en los meses de otoño-invierno. Esto ha generado episodios críticos de mala calidad del aire, lo que ha correspondido a uno de los problemas centrales del AMS en las décadas recientes.

Es así como la cuenca de Santiago se ha transformado en un contenedor de contaminantes ambientales provenientes de fuentes variables, tales como transporte, industria y vivienda. Todas estas fuentes generan una nube de toxicidad compuesta por material particulado PM 2.5, que corresponde al más peligroso para la salud de las personas, lo que hace fundamental el contar con una mayor regulación para la disminución de emisiones en las principales fuentes existentes en el AMS (GORE RMS, 2017a).

En Santiago se radica el nivel central de la administración pública –incluida la sede de

<sup>3</sup> Con sólo el 3% de los recursos mineros de la RM y Región de Valparaíso, la economía chilena podría crecer en 0,75 puntos porcentuales al año (Valor Minero, 2017).



gobierno- empleando a cerca de un 8% del total de la fuerza de trabajo presente en la región. Esta centralidad política aumenta su importancia simbólica, pues concentra la cobertura de los medios de comunicación nacionales e incluso de las demás regiones.

El AMS alberga las casas centrales de las dos principales universidades del país y concentra el 47% de la matrícula de pregrado en educación superior junto con el 80% de la matrícula nacional de postgrado. Esto contribuye fuertemente a su capacidad para atraer estudiantes de las otras catorce regiones del país y también de otros países latinoamericanos. Adicionalmente, en el AMS existe una fuerte presencia de actividades culturales. En ella se realizan las principales exposiciones, eventos musicales, deportivos y artísticos, cultivándose casi la totalidad de las disciplinas artísticas existentes en el país.

En síntesis, el AMS es un territorio de alta complejidad y especial importancia para el desarrollo del país. La creación de una agenda de mediano y largo plazo permite enfrentar los desafíos metropolitanos, lo que puede conllevar a importantes efectos políticos, económicos, sociales y culturales para Chile en su conjunto. A su vez, la construcción de una agenda puede marcar un hito en la gestión de problemáticas que Santiago enfrenta, marcando el rumbo de futuras políticas públicas territoriales que incluso sean aplicables a otras regiones del país.

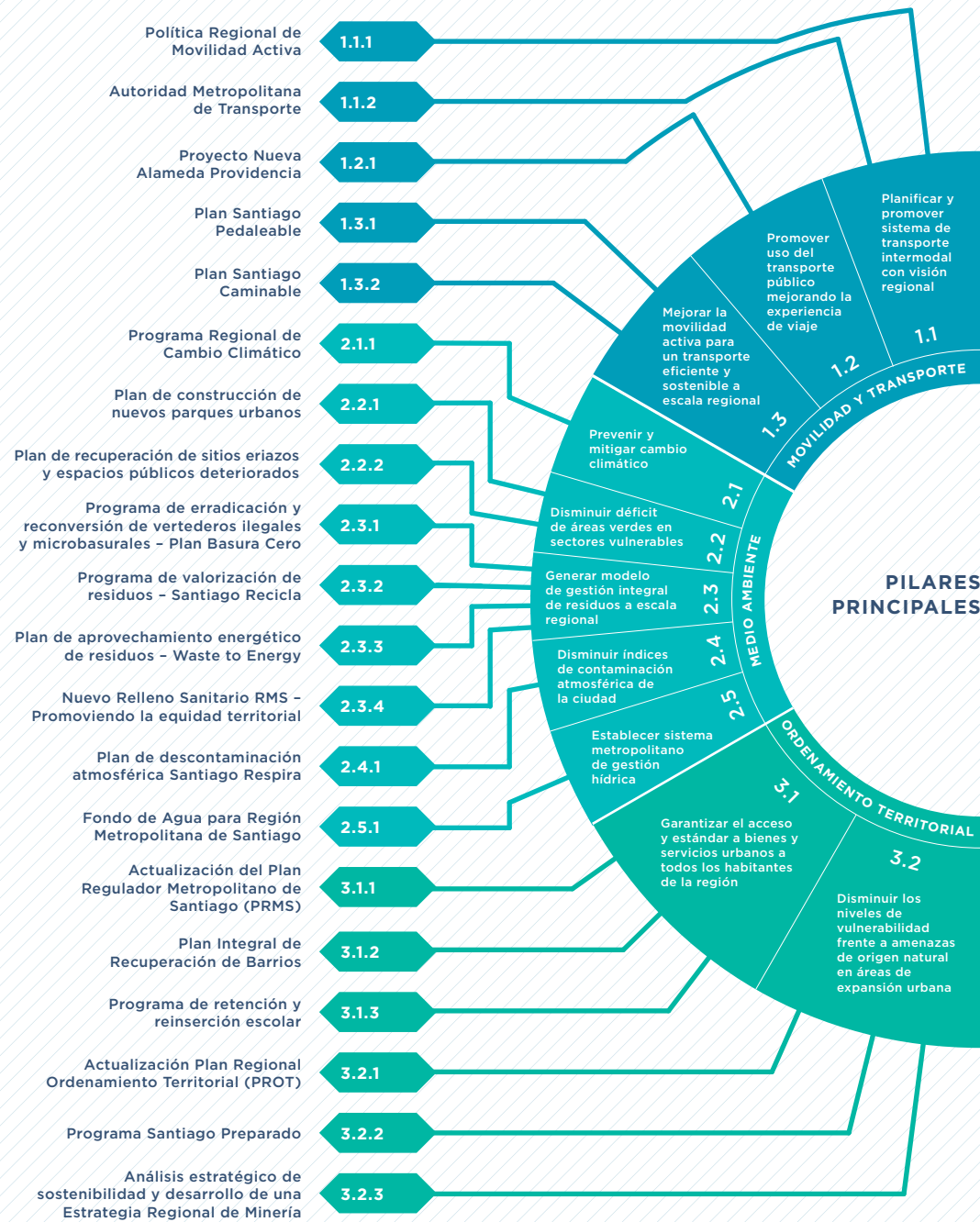
### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

Santiago es una ciudad que ha estado expuesta a lo largo de su historia a diversos impactos relacionados con su geografía y clima (terremotos, aluviones, temporales, inundaciones, inversión térmica y sequías). Estos impactos han afectado las realidades urbanas y rurales de la región, así como puesto en riesgo los bienes físicos y los sistemas de subsistencia básicos. La ciudad ha debido recuperarse y reconstruirse sistemáticamente y, en este ejercicio, se ha visto forzada a desarrollar nuevos parámetros que buscan enfrentar parte de estos fenómenos.

Por otra parte, el explosivo proceso de desarrollo y urbanización que la ciudad ha experimentado bajo limitadas herramientas de planificación y una alta preponderancia de dinámicas de mercado (Green y Soler, 2004) han cimentado las bases para la consolidación de una estructura urbana altamente segregada, dispersa y fragmentada que tiene implicancias directas en la calidad de vida de sus habitantes.

Para efectos de esta Agenda Metropolitana, se profundizarán las problemáticas asociadas a los temas indicados por la Ley de Descentralización en su primera etapa de implementación: movilidad, medioambiente y ordenamiento territorial. Sin embargo, es importante señalar que temáticas asociadas a la gestión del riesgo, seguridad, equidad y desarrollo económico son áreas temáticas priorizadas por el Gobierno Regional y que deben ser abordadas de manera coordinada y articulada desde una autoridad con potestades regionales.

Figura 50



**VISIÓN**

Un Área Metropolitana construida a escala humana, en que ni el auto, ni el edificio, ni el interés económico predominen, sino las personas. Que la gente que vive la ciudad y la experimenta, sienta que Santiago se sueña, se planifica y se construye pensando en cada uno de ellos (Visión Santiago Humano y Resiliente - Estrategia de Resiliencia).

Figura 51

# 1. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

## IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICA

La Región Metropolitana de Santiago ha experimentado durante el último tiempo una fuerte tendencia de crecimiento poblacional, particularmente de población urbana, lo que ha repercutido sobre efectos indeseados, tales como el desarrollo de una ciudad extendida y segregada.

En un sentido contrario a la expansión de la ciudad, la escasa efectividad de la planificación urbana no ha logrado frenar la concentración de las principales actividades económicas ni la prestación de bienes y servicios en la región, concentrados particularmente sobre el eje Alameda - Providencia. Esta realidad ha acentuado un notable desequilibrio territorial reflejado en el acceso de la mayoría de la población al equipamiento, bienes, servicios y oportunidades que la vida en ciudad ofrece.

Estos desequilibrios territoriales dan como resultado una mayor presión sobre las infraestructuras y redes existentes, aumentando las distancias y tiempos de desplazamiento, repercutiendo sobre mayores costos de viaje (tarifas) y profundizando los niveles de exclusión social y desigualdades que afectan la calidad de vida de los habitantes. Esta realidad se ha visto acrecentada con la implementación del Transantiago que, a diez años de su puesta en marcha, sigue enfrentando diversos desafíos: una sistemática reprobación por parte de los usuarios; un alto nivel de evasión; infraestructura insuficiente para garantizar tiempos de viaje y transbordos adecuados; y finalmente, la necesidad de subsidios no planificados obtenidos por medio de leyes especiales (CEDEUS, 2016).

Esta situación ha incidido en el desincentivo al uso del transporte público y un aumento en el uso del automóvil, con la consecuente congestión vial asociada. De acuerdo a las encuestas origen-destino realizadas en Santiago, el porcentaje de viajes motorizados en transporte público ha caído desde 83% en 1977, a 70% en 1991, y de 52% en 2001, a 47% en 2012 (CEDEUS, 2016).

Ante esta situación, la necesidad de construir nueva infraestructura dedicada al transporte público se hace totalmente necesaria, pensando en nuevas líneas de metro, trenes de superficie y corredores segregados. Esto permite desplazamientos expeditos, cómodos y confiables, situación que está ocurriendo con la expansión de la red de metro en un 50% y con la inauguración del tren expreso Santiago a Nos. De igual forma, se está llevando a cabo la construcción de corredores para buses (Avenidas Dorsal,

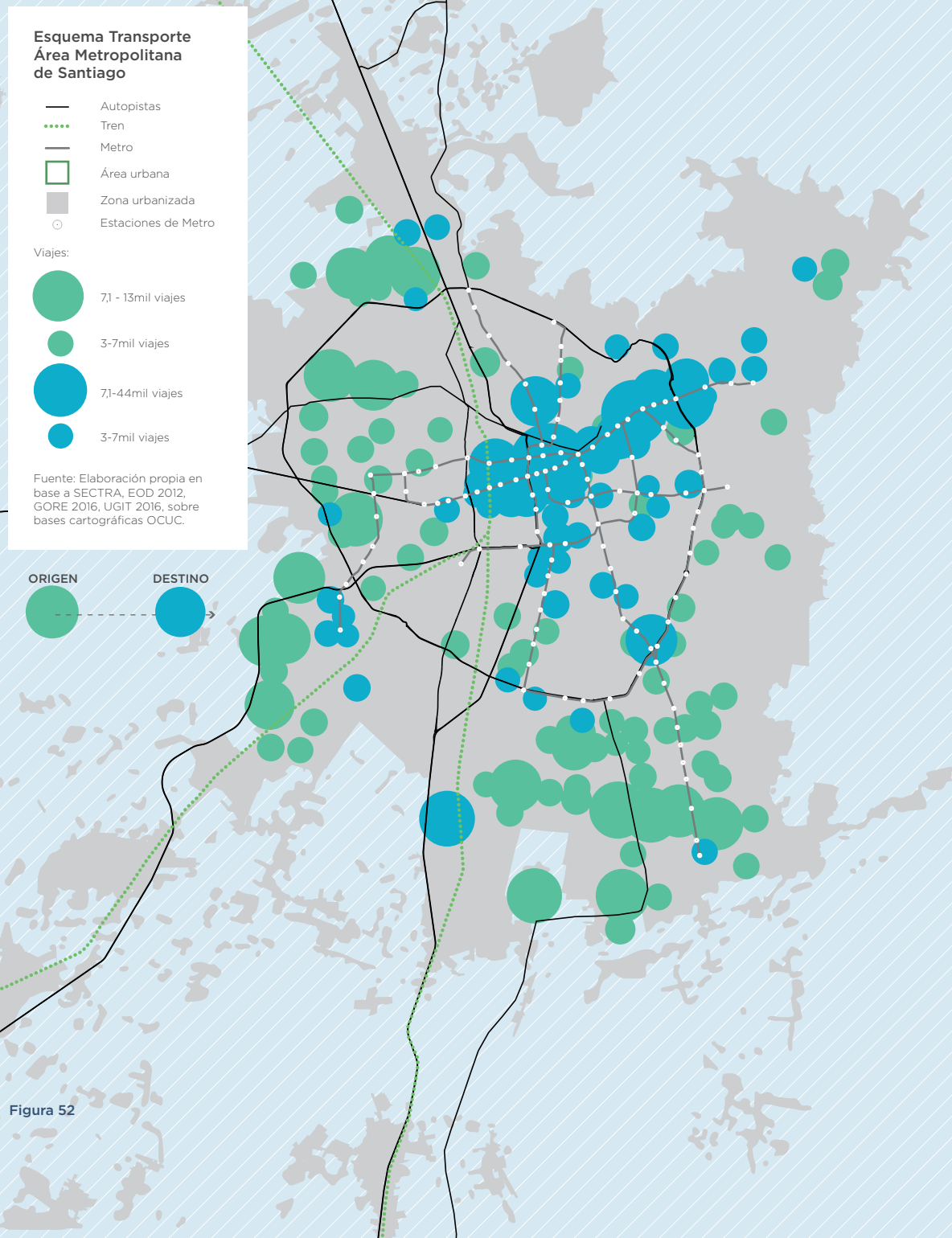


Figura 52

Vicuña Mackenna, Independencia y Rinconada) con el fin de disputar el espacio vial al automóvil en viajes dentro de la hora punta (CEDEUS, 2016).

Por otra parte, las condiciones de clima, geografía, infraestructura, densidad y la realidad del transporte público hacen del Área Metropolitana una región con condiciones óptimas para la movilidad activa. En un día laboral, más de seis millones de viajes se hacen a pie o en bicicleta (EOD, 2012) lo que presenta una oportunidad para cambiar la jerarquía de modos de transporte hacia una movilidad sustentable.

Finalmente, la concentración de servicios y fuentes de trabajo en la zona centro-oriente de la ciudad, sumado al aumento de barrios residenciales (muchos de ellos funcionando como barrios-dormitorio), ha generado una fuerte dependencia funcional de sus habitantes que demanda transporte de mayor calidad, en especial en las horas punta. Esta demanda puede ser resuelta a través de más trenes de cercanía que permitan dar un servicio de calidad, eficiente y sostenible, utilizando la infraestructura ferroviaria existente. Así lo hace el servicio Santiago - Nos, resolviendo la demanda presente hacia las zonas sur poniente (Melipilla) y norte (Batuco - Til Til).

**El Área Metropolitana de Santiago (AMS)** forma parte de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) y constituye el principal centro urbano, económico y cultural de Chile. Esta está conformada al menos por las treinta y dos comunas de la Provincia de Santiago, además de las comunas de Puente Alto y San Bernardo, en las que habitan **6.119.975** personas, lo que equivale al **97%** de la población regional y a más del **35%** de la población total del país.

# 1 Priorizar el transporte público, el ciclista y al peatón por sobre el automóvil, y proveer un sistema de movilidad integral confiable, seguro, sostenible e inteligente.

## 1.1 Planificar y promover un sistema de transporte intermodal con visión regional.

### 1.1.1 POLÍTICA REGIONAL DE MOVILIDAD ACTIVA

La Política Regional de Movilidad Activa permitirá planificar, gestionar y articular la inversión en infraestructura y equipamiento asociada a la promoción de la caminata y el uso de la bicicleta. Esta política definirá estándares y lineamientos estratégicos que facilitarán abordar la movilidad desde una mirada regional, estratégica e intersectorial, versus una mirada sectorialista y fragmentada del territorio.

Horizonte: Corto plazo  
Responsable: GORE  
Co-responsables: DPTM - EFE - GORE - Metro - MINVU - Organizaciones sociales (OO.SS) - SECTRA - Seremi MTT

### 1.1.2 AUTORIDAD METROPOLITANA DE TRANSPORTE

Desde la implementación del Plan Transantiago, la reflexión sobre la gobernanza del transporte público en la capital ha estado presente en la discusión pública. Pese al sinnúmero de propuestas, a una década de su puesta en marcha, no se han registrado cambios significativos. Esto se debe, en gran medida, a la complejidad que implica una reforma a la gobernanza del transporte metropolitano, que debe considerar el transporte de buses, el metro, el automóvil, los taxis y colectivos, además de ciclistas y peatones. Una política que integre a todos requiere coordinar distintos niveles de gobierno, desde ministerios hasta municipios, pasando por empresas públicas (como Metro y EFE), privadas (las empresas de buses urbanos e interurbanos, las concesionarias de autopistas y carreteras), y las organizaciones civiles de automovilistas, ciclistas y peatones, entre otras.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: GORE  
Co-responsables: DTPM - SEREMI MTT - Municipios - OO.SS - SECTRA

## 1.2 Promover el uso del transporte público mejorando la experiencia de viaje de los santiaguinos.

### 1.2.1 PROYECTO NUEVA ALAMEDA PROVIDENCIA

El Proyecto Nueva Alameda Providencia busca renovar el eje estructurante más emblemático de la ciudad de Santiago y se ha planteado como un proyecto de recuperación urbana integral que prioriza el transporte público, con implicancias culturales, sociales, históricas, urbanas y de movilidad. En 2015, un concurso público internacional definió la mejor alternativa para desarrollar el estudio del proyecto que se extiende por más de 12 kilómetros, desde Pajaritos hasta Tobalaba, integrando a las comunas de Lo Prado, Estación Central, Santiago y Providencia. El proyecto Nueva Alameda Providencia se destaca por haber incorporado un proceso de participación ciudadana a nivel regional desde su etapa de diseño, reconociendo las singularidades de cada territorio y la complejidad de la lógica de la ciudad.

Horizonte: Largo plazo  
Responsables: GORE RM - SEREMI MTT - SECTRA - DTPM - MINVU - SERVIU - MOP - Municipalidades de Lo Prado, Estación Central, Santiago y Providencia

### 1.3 Mejorar e incentivar la movilidad activa para un sistema de transporte eficiente y sostenible a escala regional.

#### 1.3.1 PLAN SANTIAGO PEDALEABLE

En los últimos años, Santiago ha experimentado un crecimiento sostenido en el uso de la bicicleta como medio de transporte. Según un estudio del BID (2015), la ciudad es la segunda de América Latina en el uso de la bicicleta, con alrededor de 510.000 viajes diarios, a pesar de su precariedad de infraestructura para este modo de transporte. Actualmente, los viajes en bicicleta representan el 4% del total de desplazamientos en un día normal. De acuerdo al MTT, en Santiago se ha observado una importante alza en el uso cotidiano de la bicicleta, en especial en los ejes que cuentan con ciclovías, por lo que la construcción de nuevas ciclovías y su interconexión puede contribuir significativamente a la adopción de este modo de transporte.

El Plan “Santiago Pedaleable” busca potenciar el uso de la bicicleta como un medio de transporte sostenible y limpio a través de inversiones, programas, proyectos y mesas de trabajo interdisciplinarios ejecutados a lo largo de la Región Metropolitana. Este plan está compuesto por una serie de acciones vinculadas, enunciadas a continuación:

- Fortalecimiento del sistema intercomunal de bicicletas públicas.
- Programa de Movilidad Escolar.
- Implementación del Plan Maestro de Ciclovías utilizando diseño de alto estándar.
- Recuperación de espacios para peatones y ciclistas a través de ejes estratégicos de la ciudad.

Horizonte: Mediano plazo  
 Responsable: GORE  
 Co-responsables: DTPM - MINVU - MOP - Municipalidades - SECTRA - SEREMI MTT - SERVIU - ONGs - Academia

#### 1.3.2 PLAN SANTIAGO CAMINABLE

En 2015, un 25% de los accidentes que ocurrieron en Santiago fueron producto de caídas en veredas en mal estado. En el contexto de una ciudad en la cual el 56% de las personas que se transportan en la ciudad lo hacen en algún momento caminando, se hace imprescindible contar con un estándar de veredas para mejorar la experiencia de los peatones. Por otra parte, durante el 2015, 2.919 personas fueron víctimas de atropello en la RMS. Gran porcentaje de estos, producto de veredas y una infraestructura vial no pensadas para sus usuarios.

- Plan de Construcción de Veredas con accesibilidad universal.
- Manual de Diseño de Veredas para asegurar estándar a nivel regional.
- Plan de intervención de cruces peligrosos.

Horizonte: Corto plazo  
 Responsable: GORE  
 Co-responsables: DTPM - MINVU - MOP - Municipalidades - SEREMI MTT - SERVIU - ONGs - Academia

El Plan “Santiago Camina” busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región por medio de proyectos relacionados a los peatones y su experiencia de caminabilidad. Este programa está compuesto por una serie de acciones vinculadas, enunciadas a continuación:

## 2. MEDIO AMBIENTE

### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICA

La Región Metropolitana de Santiago se ve afectada por tensiones ambientales relacionadas a la contaminación atmosférica, desigualdad en la distribución de áreas verdes y los efectos del clima, intensificados durante los últimos años debido al cambio climático. Además de presentar desafíos en torno a la gestión de residuos y la gestión del recurso hídrico.

De acuerdo al Cuarto Estudio de Percepción Pública (GORE RMS, 2017b), un 37% de los encuestados declara que la contaminación del aire es el principal problema ambiental de la ciudad, reflejándose en la agudización de enfermedades respiratorias y riesgo severo en infantes y adultos mayores con cerca de 5.900 muertes al año. La región fue declarada en 1994 “Zona Saturada de Partículas en Suspensión, Ozono y Monóxido de Carbono, y Zona Latente por Dióxido de Nitrógeno”, condición que culmina en la determinación de “Zona Saturada de Material Fino Respirable (MP 2.5)”, dando inicio a los Planes de Descontaminación Atmosférica (Ministerio de Medio Ambiente [MMA], 2014).

Por otro lado, la desigualdad territorial se ve también reflejada en la distribución de sus áreas verdes. La Región Metropolitana de Santiago posee un promedio de 3.4 m<sup>2</sup> de área verde por habitante, muy por debajo de los 9 m<sup>2</sup> recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este valor promedio esconde diferencias considerables entre comunas de menores ingresos (0.4 - 2.9 m<sup>2</sup>/hab) y mayores ingresos (6.7 - 18.8 m<sup>2</sup>/hab) (Figuera, 2009).

De manera complementaria, y de acuerdo al Informe del Estado del Medio Ambiente (MMA, 2011), la región es el mayor productor de residuos a nivel nacional, concentrando el 43% de la producción de residuos. Las dificultades para homologar normativas en municipios pequeños y medianos, la poca regulación y fiscalización de la deposición final de escombros, la falta de una red regional de reciclaje y un débil sistema de recolección segregada, han fomentado la proliferación de vertederos ilegales y microbasurales, planteando un gran desafío sanitario a nivel ciudad.

En cuanto a los recursos hídricos, la RMS abastece de agua a un tercio de la población chilena. Además, sustenta la actividad agrícola ya que es la principal productora de vegetales del país. Con 136.000 ha de agricultura bajo riego, sustenta la actividad de 22 viñedos, 11 plantas de generación hidroeléctrica y la actividad minera. Sin embargo, entre las problemáticas que se detectan, hay ganadería no sustentable en las fuentes de agua y la seguridad hídrica está afectada por el cambio climático. En este contexto,

Figura 53

### Esquema Medio Ambiente Área Metropolitana de Santiago

- Divisiones comunales
- Ríos
- Zona urbanizada

Superficie de áreas verdes Per cápita (m<sup>2</sup>/hab):

- 1 - 5
- 5 - 12
- 12 - 20
- 20 - 57

Fuente: Elaboración propia en base a Informe del Estado del Medio Ambiente, Ministerio del Medio Ambiente (2011), sobre bases cartográficas OCUC.



se hace necesario abordar el tema de los recursos hídricos con mirada de largo plazo, intersectorial e involucrando a todos los actores de la cuenca.

Por último, es importante mencionar que los efectos del cambio climático representan nuevos desafíos para la región. En los últimos años se han evidenciado alteraciones medioambientales reflejadas en la generación de islas de calor, modificaciones ciclo-hídricas y empeoramiento en las condiciones de ventilación, entre otros aspectos (GORE RMS, 2017a). Sumado a esto, el escenario hídrico de la región se ve amenazado por la disminución de las tasas anuales medias de precipitaciones; el aumento de las temperaturas medias; el proceso de desertificación proveniente desde la zona norte; y la sobreexplotación del recurso hídrico por agentes productivos, extractivos y de consumo domiciliario.

## DESAFÍOS

**2** Que el desarrollo de la región sea en armonía con el entorno, utilizando de manera responsable sus recursos naturales. Disminuir el impacto de sus habitantes y actividades económicas con una gestión de residuos y recursos hídricos sustentable. Incluir criterios de equidad en el acceso a áreas verdes e incorporar de manera transversal los desafíos que significa para la ciudad el cambio climático.

## OBJETIVOS

**2.1** Prevenir y mitigar los problemas asociados al cambio climático.

## INICIATIVAS

**2.1.1** PROGRAMA REGIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

El Programa Regional de Cambio Climático tiene como objetivo promover la integración de esta temática en las políticas públicas regionales, buscando puntos de encuentro con las políticas nacionales, las estrategias regionales de desarrollo y las políticas y actividades sectoriales regionales. Para ello, en 2017 se conformó el Comité Regional de Cambio Climático, teniendo como marco las acciones propuestas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2014. Por otra parte, desde 2016 la ciudad de Santiago forma parte de C40, un grupo de ciudades líderes a nivel mundial en la reducción de emisiones de carbono y adaptación al cambio climático. Ser parte de esta red permite generar trabajo colaborativo con las otras ciudades, transferencia de conoci-

miento y contar con apoyo para la elaboración de planes, programas y proyectos, los que servirán de insumo para el programa.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: GORE - SEREMI MMA - MINVU - Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) - Dirección General de Aguas (DGA) - Municipalidades - Organizaciones de la sociedad civil - Organizaciones privadas - Académicos

## 2.2 Disminuir el déficit de áreas verdes en sectores vulnerables por medio de proyectos de alto estándar.

### 2.2.1 PLAN DE CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS PARQUES URBANOS

La Región Metropolitana tiene un promedio de 3,4 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante, muy por debajo de los 9 m<sup>2</sup>/hab recomendados por la OMS. Sumado a ello, la región presenta una importante desigualdad territorial que se refleja en la concentración de áreas verdes consolidadas en los sectores de mayores ingresos. Este plan busca construir nuevos parques urbanos de alto estándar en zonas vulnerables, considerando componentes de diseño que permitan la sostenibilidad de estos espacios en el tiempo. Con este objetivo, el plan está compuesto por una serie de acciones vinculadas, enunciadas a continuación:

- Nuevos parques urbanos a la red de parques de la ciudad.
- Parque Metropolitano Sur - Cerro Chena.
- Red de Parques Cerros Islas RMS.
- Definición de criterios de diseño de parques urbanos para la RMS debe considerar aspectos de sostenibilidad ambiental, especies arbóreas y manejo de recurso hídrico.

Horizonte: Mediano plazo  
 Responsable: GORE  
 Co-responsables: SEREMIs MINVU, MMA y Energía - MOP - Municipalidades - SERVIU - ONGs - Academia

Horizonte: Corto plazo  
 Responsable: GORE  
 Co-responsables: Municipalidades - Propietarios sitios eriazos - SEREMI Economía - Academia

### 2.2.2 PLAN DE RECUPERACIÓN DE SITIOS ERIAZOS Y ESPACIOS PÚBLICOS DETERIORADOS

En la RMS existen más de cuatro mil sitios eriazos que conforman unas 6.500 ha (MINVU, 2012). Al menos cuatrocientos de ellos son de propiedad fiscal (GORE, 2016e). Estos espacios abandonados son una fuente de riesgo de incendio, microbasurales, potenciales zonas de delincuencia y consumo de alcohol, entre otras. La habilitación de sitios eriazos insertos en medio de la ciudad como espacios públicos transitorios permite incentivar los flujos peatonales, transformar la imagen urbana, otorgar seguridad, fomentar la participación ciudadana y diversificar el comercio local a través de la generación de lugares de encuentro. Además, la incorporación de metodologías de participación ciudadana en la recuperación de espacios públicos deteriorados activa las redes comunitarias y mejora la percepción de seguridad. Este plan está compuesto por una serie de acciones vinculadas, enunciadas a continuación:

- Plazas de Bolsillo. Uso transitorio y temporal de sitios eriazos.
- Canchas de Bolsillo. Uso transitorio de sitios eriazos por medio del deporte.
- Programa de recuperación de espacios residuales.

## 2.3 Generar e implementar un modelo de gestión integral de residuos a escala regional.

### 2.3.1 PROGRAMA DE ERRADICACIÓN Y RECONVERSIÓN DE VERTEDEROS ILEGALES Y MICROBASURALES - PLAN BASURA CERO

De acuerdo al catastro realizado por la SEREMI Salud Metropolitana, en Santiago existen 77 vertederos ilegales, junto con otros 700 microbasurales (GORE, 2016f), ubicados en distintos sectores de la ciudad. Todos se han ido consolidando como focos de riesgo sanitario para la población y además generan una serie de externalidades negativas, tales como riesgo de incendios y focos de inseguridad, entre otros. Es necesaria la creación de un programa integral que aborde esta problemática desde sus múltiples variables, desde el encargo y transporte ilegal de escombros y residuos, hasta la reconversión de uso de los espacios habilitados. Este programa está compuesto por una serie de acciones vinculadas, enunciadas a continuación:

- Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización municipal, encargo y transporte ilegal de escombros y residuos.
- Proyectos de reconversión de uso de espacios habilitados por medio de sistemas de articulación público-privada.

Horizonte: Corto plazo  
 Responsable: SEREMI MMA  
 Co-responsables: GORE - Municipalidades - ONGs - Sector privado

### 2.3.2 PROGRAMA DE VALORIZACIÓN DE RESIDUOS - SANTIAGO RECICLA

El deficiente manejo de residuos y su disposición final en vertederos genera altos costos ambientales y sanitarios. Sumado a ello, significa un alto costo económico para los municipios, quienes por medio de empresas privadas o por gestión propia, solo se limitan a la recolección, transporte y disposición final en rellenos sanitarios, sin hacer gestión de residuos. La Segunda Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE (2016) destaca que, en Chile, la generación de desechos aumentó en un 30% en la década del 2000, siendo uno de los pocos países que no cuentan con una industria del reciclaje. Sumado a ello, la RMS produce el 43% de la producción de residuos del país, de la cual el 50% podría ser revalorizado. De manera complementaria, de acuerdo a los resultados arrojados por la Segunda Encuesta Nacional de Medio Ambiente (2015), el segundo problema ambiental detectado en Chile es “la basura y la suciedad en las calles”, indicando que, del total de los encuestados, el 43% no recicla porque “no hay donde reciclar”, el 13% por “falta de costumbre” y el 12% por “falta de información”. Este programa está

compuesto por una serie de acciones vinculadas, enunciadas a continuación:

- **Infraestructura Limpia:** Ampliación, mejoramiento y reacondicionamiento de una red de puntos limpios emplazados en puntos estratégicos de la RMS.
- **Red de Recicladores de Base:** Institucionalización y modernización de la red de recicladores de base.
- **Campaña de difusión, promoción y educación ciudadana:** Esta campaña busca sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia del reciclaje a nivel domiciliario, junto con la capacitación y acompañamiento del proceso de valorización de residuos.
- **Incentivos al reciclador:** Busca promover entre los distintos actores de la sociedad incentivos tributarios y cargas económicas para la promoción del reciclaje y la reducción en la generación de desechos.
- **Innova reciclando:** Se buscan crear instancias de investigación, innovación y desarrollo desde la academia y centros de estudios que promuevan nuevas iniciativas enfocadas en el aumento de la valorización de residuos.

Horizonte: Corto plazo  
 Responsable: SEREMI MMA  
 Co-responsables: GORE - Municipalidades - Recicladores de Base - Sector Privado - ONGs - Academia

### 2.3.3 PLAN DE APROVECHAMIENTO ENERGÉTICO DE RESIDUOS - WASTE TO ENERGY

El plan de aprovechamiento energético de residuos busca potenciar la generación de energía a partir de la captura de los gases y generación de energía desde la captura de biogás desde la descomposición de la materia orgánica presente en los residuos. Con este proyecto se espera expandir y replicar la experiencia del relleno sanitario Loma Los Colorados en Til Til que, desde 2009, cuenta con una planta de biogás que genera energía eléctrica inyectada al Sistema Interconectado Central, constituyéndose como un Pequeño Medio de Generación Distribuido (PMGD).

Horizonte: Mediano plazo  
 Responsable: SEREMI Energía  
 Co-responsables: GORE - Municipalidades - Organizaciones sociales - SEREMIs MMA y MOP - Empresas desarrolladoras de energía renovable - CORFO

### 2.3.4 NUEVO RELLENO SANITARIO RMS - PROMOVRIENDO LA EQUIDAD TERRITORIAL

La RMS produce cerca de 2,8 millones de toneladas de residuos sólidos domiciliarios (RSD) al año, de los cuales cerca de un 98% se disponen en cinco rellenos sanitarios destinatarios: Loma Los Colorados, Santa Marta, Santiago Poniente, Cerros La Leona y Popeta. De estos rellenos sanitarios, dos están próximos a cumplir su vida útil: Santiago Poniente (2024) y Santa Marta (2028) los que, en conjunto, reciben el 50% de los residuos de la región. Considerando que los tiempos asociados a la construcción de un relleno sanitario pueden durar entre siete y diez años, la discusión en torno a la localización de un nuevo relleno se irá posicionando en un plazo inmediato dentro de la agenda pública.

La localización de este nuevo relleno sanitario se presenta como una oportunidad para plantear un nuevo modelo de gestión, introducir nuevas tecnologías asociadas y, al mismo tiempo, promover equidad territorial. En la actualidad, todos los rellenos sanitarios y pasivos ambientales se encuentran fuera del AMS, ya sea por condiciones geográficas,

normativas vigentes, o por densidad de la población. Esto ha condicionado la generación de zonas de sacrificio, con tal de asegurar en el corto plazo el buen funcionamiento del resto de la ciudad.

Horizonte: Mediano plazo  
 Responsable: GORE  
 Co-responsables: SEREMIs MINVU, MMA y Bienes Nacionales - Municipalidades

## 2.4 Disminuir los índices de contaminación atmosférica de la ciudad.

### 2.4.1 PLAN DE DESCONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA SANTIAGO RESPIRA

Los contaminantes ambientales a nivel metropolitano provienen de fuentes variables, como transporte, industria y vivienda, entre otros. Estas fuentes generan emisiones con diversos compuestos dañinos, incluyendo el material particulado (MP). En específico el MP 2.5 es el más peligroso para la salud de las personas, ya que puede penetrar las vías respiratorias hasta llegar a los pulmones. El Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica Santiago Respira aborda emisiones estructurales de todas las fuentes de emisión y busca reducir las emisiones globales de MP en un 60%. Busca, además, promover el uso de transportes sustentables y limpios, y establece mejores mecanismos de fiscalización y compensación de emisiones.

Esta iniciativa está compuesta por una serie de acciones vinculadas enunciadas al interior del Plan de Descontaminación Atmosférica Santiago Respira, tales como medidas para la reducción de emisiones en los sectores industrial, residencial y de transporte.

Horizonte: Corto plazo  
Responsable: SEREMI MMA  
Co-responsables: GORE - MTT - ONGs - Academia - Sector privado

## 2.5 Establecer un sistema metropolitano de gestión hídrica.

### 2.5.1 FONDO DE AGUA PARA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

Los Fondos de Agua son mecanismos de impacto colectivo que apuntan a contribuir a la seguridad hídrica de las Áreas Metropolitanas a través de la inversión en infraestructura natural. Contribuyen también a fortalecer el manejo integrado de las cuencas y fortalecen la gobernabilidad de los recursos hídricos. Esto último lo hacen a través del financiamiento de acciones de conservación a largo plazo y reuniendo a los actores relevantes en la gestión hídrica. Estos fondos brindan a las empresas, gobiernos y a la sociedad civil una solución eficaz para influenciar e impulsar la conservación del capital natural y de servicios ecosistémicos de forma sostenible.

Los Fondos de Agua son financiados por medio de un modelo de articulación público-privado, con la posibilidad de articular otros fondos o proyectos existentes de instituciones no socias que van en beneficio de la cuenca.

El Fondo de Agua para la RMS tiene por objetivo:

- Contribuir a la seguridad hídrica de la RM, asegurando disponibilidad de agua en cantidad y

calidad adecuada, y la gestión de los riesgos asociados, para lograr el bienestar humano y permitir el desarrollo socioeconómico, aseguramiento de agua para las personas y conservación de los ecosistemas (The Nature Conservancy, 2018).

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: GORE  
Co-responsables: SEREMIS MMA, MINVU, MOP y Agricultura - DGA - Superintendencia Servicios Sanitarios - Asociación Canalistas - Empresas privadas - The Nature Conservancy - ONGs - Academia - Municipalidades

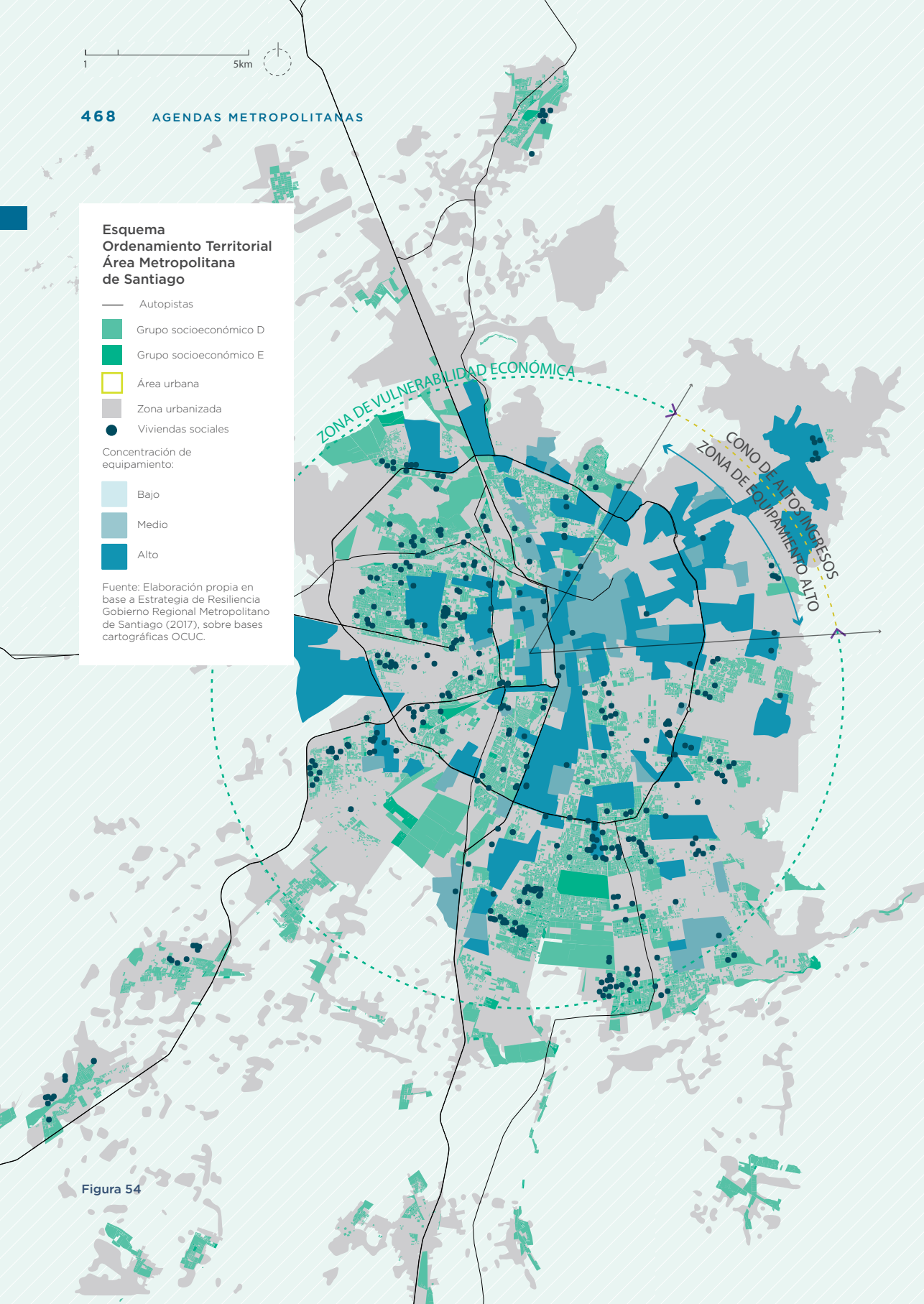


Figura 54

## 3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICA

Actualmente, el ordenamiento territorial en Chile se sustenta en la regulación y definición de zonas en las que se permiten o no ciertas actividades (normalmente mixtas y muy permisivas), más que en una definición de áreas con vocaciones de uso y el fomento de ciertas actividades en el territorio. De esta forma, se organiza a partir de una serie de ordenanzas, leyes y reglamentos sectoriales que, en su conjunto, buscan regular el territorio desde sus múltiples escalas: nacionales, regionales, intercomunales y comunales. Sin embargo, la estructura político-institucional permite que diversos órganos tengan ciertos niveles de intervención en el territorio, complejizando el desarrollo de una política integrada con planes coherentes e instrumentos efectivos (Bustos, 1998). Esto genera múltiples problemas en el uso del territorio, como la distribución segregada de actividades o grupos sociales y la dificultad para distinguir las causas y efectos de muchas decisiones de localización, pero, sobre todo, la enorme complejidad para determinar estrategias y acciones comunes que resuelvan los problemas y aprovechen las oportunidades presentes en la ciudad.

Asimismo, la región se rige por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS 100), instrumento de planificación territorial que norma los usos de suelo y que ha sufrido diversas actualizaciones en la búsqueda de generar lineamientos estratégicos para el desarrollo de la región. Por su escala de aproximación, es un plan genérico y permisivo para el accionar sobre el territorio, que deja abierta la posibilidad de la urbanización de la periferia de Santiago, la concentración de actividades nocivas o molestas sin normar compensaciones ni medir sinergias y la escasez de definiciones de vocaciones de uso de los distintos territorios. Curiosamente, el PRMS abarca todo el territorio regional, por lo que deja de ser un instrumento de planificación urbana y se transforma en un instrumento de regulación territorial, más no de su ordenamiento. Bajo el PRMS se encuentran los PRC, que generan normas más específicas sobre constructibilidad, alturas permitidas y densidades, todo en el ámbito de la urbanización y construcción de edificaciones. No obstante, cerca de un tercio de las comunas de la capital no cuenta con PRC (CChC, 2017), lo que da espacio para que la forma de construir la región no esté sujeta a criterios de urbanización que privilegien lo colectivo y el buen vivir por sobre el accionar del mercado.

Recientemente se ha discutido la Política Nacional de Ordenamiento Territorial que lleva implícita, entre otras materias, la necesidad y la indicación de contar con un instrumento de ordenación territorial regional (PROT). Este instrumento podrá definir

las potencialidades y limitantes que ofrece e impone el territorio y, a partir de ellas, definir áreas que vocacionalmente puedan acoger ciertos usos. Dicho instrumento estará, de acuerdo a dicha política, por sobre los planes intercomunales. Esta iniciativa será un gran desafío en la RMS, considerando que el PRMS abarca todo el territorio regional a ordenar, lo que generará más de una dificultad al momento de formular dicho PROT, sin considerar los intereses que normalmente influyen sobre la elaboración y modificación de los instrumentos de regulación. Se debe destacar que el PROT lleva consigo procesos más relevantes y decisionales de participación ciudadana respecto de aquellos que tienen los instrumentos reguladores.

Todo lo anterior ha generado múltiples impactos sobre la calidad de vida de la población, destacando cuatro problemas de ordenamiento territorial:

- Inequidad territorial en la localización de pasivos ambientales, que se expresa en la concentración de estos en sectores periféricos de la región, en zonas rurales y mayoritariamente pobres y/o degradadas.
- Ocupación de zonas de riesgo y/o áreas con atributos ambientales para la localización de equipamientos y usos habitacionales en áreas de piedemonte y cordillera.
- Concentración de barrios de vivienda social en la periferia en alto grado de deterioro y marginalidad.
- Falta de instrumentos que posibiliten la identificación de suelo bien localizado para la construcción de viviendas sociales.

**La Región Metropolitana de Santiago** se ve afectada por **tensiones ambientales** relacionadas a la contaminación atmosférica, desigualdad en la distribución de áreas verdes y los efectos del clima, intensificados durante los últimos años debido al **cambio climático**. Además de presentar desafíos en torno a la gestión de residuos y la gestión del recurso hídrico.

**3** Disminuir la inequidad territorial de los habitantes de Santiago a través de la promoción de un desarrollo urbano integral –articulado con diversos actores– que permita el acceso a los beneficios y oportunidades que la vida en ciudad ofrece a todas las personas, resguardando la exposición ante amenazas de desastres, considerando la dimensión de riesgo y amenaza de desastres naturales.

**3.1** Garantizar el acceso y estándar a bienes y servicios urbanos a todos los habitantes de la región.

**3.1.1** ACTUALIZACIÓN DEL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO (PRMS)

El PRMS es el instrumento de planificación territorial metropolitana que orienta, regula y fomenta el desarrollo urbano de la RMS. Entre sus disposiciones está la identificación de los límites de extensión urbana, la zonificación metropolitana, el uso del suelo, la definición de equipamientos de carácter metropolitano e intercomunal, la determinación de zonas exclusivas de usos molestos, áreas de restricción, áreas de resguardo de la infraestructura metropolitana y la intensidad de ocupación del suelo. También formula exigencias de urbanización y edificación cuando sea pertinente. Este instrumento de planificación se constituye como una clave para la promoción de la equidad espacial debido a sus alcances en la distribución y acceso equitativo a la infraestructura, y se debe reformular en el marco de la nueva ley N° 21.074.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: GORE  
Co-responsables: SEREMI MINVU - Municipalidades

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: Departamento Planes Integrales  
Co-responsables: Ministerio del Interior y Seguridad Pública - GORE - SEREMI - MINVU - SEREMIS MTT, Energía y MMA - SERVIU - Municipalidades - ONGs - Organizaciones comunitarias - Academia - Sector privado

**3.1.2** PLAN INTEGRAL DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS

El modelo de desarrollo de nuestras ciudades ha generado que un importante grupo de personas queden excluidas de los beneficios económicos del país, al vivir en macro zonas urbanas de alta segregación y exclusión social. El Plan Integral de Recuperación de Barrios busca intervenir territorios que, por su historia, ubicación y complejidad, tienen características que hacen necesarias intervenciones especializadas y multisectoriales. Estos territorios enfrentan problemáticas que deben ser abordadas desde sus múltiples aristas: desde lo comunitario, lo urbano, la infraestructura y la convivencia barrial, hasta el desarrollo social y económico. En este trabajo, se hace necesaria la coordinación de instituciones públicas, de los programas de gobierno y de las organizaciones privadas existentes en el barrio para evitar así la sobre intervención de los territorios y el agotamiento del tejido social.

**3.1.3** PROGRAMA DE RETENCIÓN Y REINSERCIÓN ESCOLAR

En la RMS existen cerca de 36 mil niños, niñas y adolescentes –en su mayoría provenientes de los quintiles de ingresos más bajos– que han desertado del sistema escolar por múltiples razones y han quedado excluidos de las oportunidades de desarrollo (UAH, 2016). Este grupo sufre desde vulnerabilidades físicas y sociales hasta adicciones y actividad delictual, lo que se traduce en una problemática social compleja que requiere profesionales expertos y políticas públicas específicas. El programa de retención y reinserción escolar abarca desde la prevención de la deserción, mediante el trabajo de convivencia escolar y alertas tempranas de factores de riesgo, hasta la reinserción escolar de aquellos que abandonaron el sistema, brindándoles una nueva oportunidad. Este programa está compuesto por una serie de acciones vinculadas, enunciadas a continuación:

- Programa Aquí Presente (alertas tempranas de deserción y línea de atención de casos).
- Escuelas Segunda Oportunidad.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: SEREMI Educación  
Co-responsables: GORE - Municipalidades - SEREMIS Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) y Ministerio de Justicia

### 3.2 Disminuir los niveles de vulnerabilidad frente a amenazas de origen natural en áreas de expansión urbana (para usos residencial, comercial, industrial y servicio básicos, entre otros).

#### 3.2.1 ACTUALIZACIÓN PLAN REGIONAL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PROT)

El PROT es un método concreto para realizar ordenamiento a nivel regional que posibilita la especialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD). Este instrumento indicativo aborda ámbitos físico-ambientales, económico-productivos y socio-territoriales, permitiendo integrar en una visión regional las complejidades del territorio para proponer una visión a largo plazo.

Entre 2006 y 2011, este instrumento ha sido la base para la formulación de la política regional de áreas verdes, la política de localidades aisladas y el estudio de riesgos naturales (GORE RMS, 2017a). La actualización del PROT para la RMS, en el marco de las nuevas leyes y actualizaciones al PRMS, permitiría incorporar desde una mirada integradora las distintas variables que componen esta región, desde sus aspectos geográficos, económicos, productivos y socio culturales.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: GORE  
Co-responsables: SEREMI MINVU - Municipalidades

#### 3.2.2 PROGRAMA SANTIAGO PREPARADO

El programa Santiago Preparado busca anticiparse a los impactos de eventos asociados a terremotos, riesgo hidrometeorológico e incendios, para poder responder de manera articulada y efectiva. El programa considera cinco componentes que buscan preparar a la región y tomar acciones de prevención. Estas son:

- Monitoreo: Invertir en sistemas de monitoreo sísmico, hidrometeorológico y de incendios, que permitan tomar medidas destinadas a prevenir y/o anticipar emergencias mediante alertas tempranas. Además, el monitoreo permanente permite la generación de información clave para el desarrollo de estrategias de prevención y protocolos de acción.
- Protocolos: Generar y actualizar protocolos a nivel regional para enfrentar las amenazas y generar instancias de revisión sistemáticas con todas las instituciones involucradas.
- Educación ciudadana y difusión: Realizar actividades educativas en materia de gestión de riesgo, adaptación al cambio climático y construcción de resiliencia con las comunidades más expuestas

a las amenazas sísmicas, hidrometeorológicas y de incendios.

- Estudios: Que permitan evaluar medidas preventivas que no se están aplicando en la región, desde el ámbito financiero (seguros) hasta catastros y mapeos de riesgo para incorporar sus resultados en la planificación de la región.
- Inversiones: Generar una cartera de inversión y presupuesto asociado a la compra de equipamiento e infraestructura crítica que permita tomar medidas preventivas ante los distintos tipos de amenazas (sismos, hidrometeorológicas y de incendio) y que, además, disminuya el impacto y los costos a la infraestructura y las personas, en caso de producirse una emergencia.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: GORE  
Co-responsables: ONEMI - SEREMIs MINVU y MOP - Municipalidades - OO.SS - Academia

#### 3.2.3 ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE MINERÍA

En enero de 2018 se aprobó que el GORE, a través de un 2% del FNDP, financie un diagnóstico compartido mediante un proceso amplio de diálogo, participación y difusión de los factores críticos y medio ambientales para la inserción sustentable de la minería en el territorio, con el objetivo de generar una base para el desarrollo posterior de un análisis estratégico de sostenibilidad. Junto a esto, se creará un consejo consultivo conformado por alrededor de 20 líderes y actores estratégicos de todos los sectores y una mesa técnica de trabajo formada por representantes del Ministerio de Minería, GORE y Alianza Valor Mino, el que entregará apoyo de Secretaría Técnica para el proceso y participación.



## 4. GESTIÓN DEL RIESGO

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

El incremento en los últimos años de los fenómenos extremos debido al cambio climático, sumado a nuevos antecedentes sobre amenazas existentes en la región y la persistencia de vulnerabilidades que contribuyen al riesgo, indican que la planificación y preparación a las posibles amenazas es una tarea urgente y que deben ser tratadas a nivel regional. Según la evidencia histórica y proyectada, los impactos que mayor disrupción podrían ejercer sobre la RMS son: 1. Los fenómenos geofísicos como terremotos de origen profundo (subducción de placas) o corticales (la presencia de la Falla de San Ramón) y las erupciones volcánicas; 2. Los fenómenos climáticos extremos, como las inundaciones pluvio-fluviales y los ciclos de sequía, los cuales afectan la mayor parte de la RMS; 3. Deslizamientos de tierra producto de eventos hidrometeorológicos en zonas urbanas construidas sobre zonas de riesgo; y 4. Los incendios silvestres<sup>1</sup> en áreas rurales de la RMS.

<sup>1</sup> En la Región Metropolitana, una parte importante de los incendios que ocurren son en pastizales, más que en bosques, que es lo que se asocia con incendios forestales.

#### DESAFÍOS

**4** Aprender de la historia de la ciudad y de la experiencia de sus habitantes para estar más preparados ante futuros escenarios de desastres y reducir así los daños e impactos asociados.

#### OBJETIVOS

**4.1** Diseñar sistemas inteligentes para mitigar riesgos y enfrentar emergencias.

#### INICIATIVAS

**4.1.1** **POLÍTICA REGIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y GENERACIÓN DE PROTOCOLOS ANTE EMERGENCIAS**

EEEn 2016, la Comisión Nacional para la Resiliencia frente a Desastres de Origen Natural (CREDEN) al alero del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), propuso crear una estrategia nacional de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) para la resiliencia frente a desastres de origen natural. Esta acción busca generar una bajada regional de las recomendaciones realizadas por la comisión por medio del trabajo articulado de los distintos actores e instituciones relacionados con temas de resiliencia, tales como universidades, ONEMI, sector público y privado, y sociedad civil.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsables: GORE - ONEMI - Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNA-GEOMIN) - CORFO - CNID - Municipalidades - Sociedad civil

**4.1.2** **PROGRAMA DE SEGUROS DE CIUDAD**

Por sus características geográficas, la RMS está altamente expuesta a riesgos, por lo que es necesario adaptar una visión de resiliencia que considere las fases del ciclo de riesgos (mitigación, prevención, reacción y reconstrucción). Como parte del Programa de Riesgo Sísmico se busca articular las distintas estrategias para la gestión del riesgo sísmico de manera integral y coordinada. Entre ellas, gestionar un sistema de seguros de ciudad para los equipamientos e infraestructuras críticas ante eventuales desastres.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsables: GORE - ONEMI - SEREMIs MINVU y MOP - Municipalidades

## 4.2 Reconocer y anticipar los riesgos existentes en el Área Metropolitana.

### 4.2.1 MONITOREO INTEGRADO DE EMERGENCIAS Y RIESGOS

La gestión de emergencias y desastres requiere una coordinación interinstitucional de los múltiples servicios y organismos de la ciudad encargados de dar respuesta basados en protocolos e información en tiempo real. El centro integrado de gestión de emergencias y desastre permitiría, en un solo punto operativo, monitorear, recolectar, analizar y compartir información entre instituciones, para priorizar acciones en momentos de crisis y desastres con el fin de tomar decisiones efectivas y a tiempo. Este sería el centro de operaciones del Comité de Emergencias Regional.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsables: GORE - ONEMI - SEREMI  
MTT - Unidad Operativa del Control de Tránsito (UOCT) - Sociedad civil

## 4.3 Preparar a la ciudadanía frente a amenazas y riesgo de desastres.

### 4.3.1 PLAN DE PREVENCIÓN Y FORTALECIMIENTO COMUNITARIO EN EL PIEDEMONTE

El piedemonte es la zona de la precordillera próxima a Santiago, ubicada entre el río Maipo y Mapocho, y donde se localizan seis comunas de la RMS. En esta zona existen diferentes quebradas y cauces donde destacan, principalmente, la Quebrada de Ramón y la Quebrada de Macul. En 1982, 1986, 1993, 2005, 2008 y 2016 en este sector se registraron aluviones con grandes escurrimientos de agua y barro. Además, esta zona conjuga una serie de riesgos, ya que también se encuentra ubicada la falla geológica activa San Ramón. El fortalecimiento de las redes comunitarias a través de la participación ciudadana, la comunicación y la educación son puntos cruciales para la prevención e información del riesgo en este sector. Con este plan se busca desarrollar e implementar una estrategia comunitaria para levantar la percepción de riesgo en la zona y crear un protocolo que defina acciones a escala barrial y local, con el objetivo de que la comunidad participe en la respuesta a futuros impactos en este territorio.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: GORE - ONEMI - SEREMIs  
MMA, MINVU y MOP - Municipalidades - Asociación de Municipalidades - Parque Cordillera - Sociedad civil

**EL ordenamiento territorial de la región** se organiza a partir de una serie de ordenanzas, leyes y reglamentos sectoriales que, en su conjunto, buscan regular el territorio desde sus múltiples escalas: nacionales, regionales, intercomunales y comunales. Sin embargo, **la estructura político-institucional** permite que diversos órganos tengan ciertos niveles de intervención en el territorio, complejizando el desarrollo de una política integrada con planes coherentes e instrumentos efectivos.

## 5. SEGURIDAD

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

Aunque Santiago es considerada la ciudad más segura dentro de Latinoamérica (EIU, 2015), los santiaguinos perciben este ámbito como su mayor problema, principalmente en temas relacionados con delincuencia y drogas. Si bien es posible constatar que las tasas de victimización han disminuido de 40% en 2003 a 26,4% en 2015 (Subsecretaría de Prevención del Delito e INE, 2015) la sensación de inseguridad ha aumentado.

En la RMS, un 27,9% de las denuncias corresponden a incivildades en el espacio público, lo que trae como consecuencia un deterioro de los espacios, suciedad, ausencia de normas mínimas consensuadas, abusos y vandalismo. Para combatir este tipo de actos, el sistema chileno tiene dos estructuras policiales separadas y centralizadas, pero carece de una policía de proximidad. Carabineros, la principal fuerza policial del país, no parece tener una política territorial que tenga en cuenta la diversidad de las situaciones sociales de la RMS (UAH, 2016) y los gobiernos locales tienen severas restricciones para formar e implementar capacidades policiales a escala municipal.

En términos de seguridad urbana, en los últimos años se han apreciado importantes avances, por ejemplo, por medio de las intervenciones en los Barrios de Alta Complejidad (BAC). Estas intervenciones permiten implementar estrategias y abordar de manera integral e intersectorial conductas antisociales y condiciones de violencia que emergen en estos barrios focalizados. Estas condiciones son producto de la exclusión social que experimentan las comunidades, potenciadas por el difícil acceso a servicios públicos; la presencia de tráfico de drogas y de armas y balaceras; la escasa presencia policial; aislamiento y falta de conectividad; déficits de infraestructura pública; y deterioro de los espacios públicos y comunitarios, lo que redundo en un repliegue de los habitantes al espacio privado. Asimismo, en estos barrios se expresan condiciones de hacinamiento interior y exterior, mala calidad de las viviendas y deterioro de las relaciones entre los vecinos que allí habitan. En este sentido, se hace necesario implementar políticas de Estado a largo plazo y coordinadas, que apunten a la progresiva dignificación e inclusión de estos barrios (Vandershueren y Guajardo, 2016).

Por último, la perduración de un cierto nivel de inseguridad en el espacio público se puede percibir en la intolerancia frente al otro, la estigmatización ante comportamientos juveniles, y la incapacidad de poder asumir y resolver creativamente conflictos asociados a la presencia de vendedores ambulantes, manifestaciones, protestas, etc. (Ibíd.).

### DESAFÍOS

**5** Promover la convivencia pacífica entre los habitantes de la ciudad, entendiendo la multicausalidad del delito y enfrentándola de manera colaborativa, coordinada, estratégica e inteligente.

### OBJETIVOS

**5.1** Impulsar iniciativas que aborden las incivildades.

### INICIATIVAS

**5.1.1** RED DE TELEPROTECCIÓN INTEGRADA

En la RMS conviven distintos sistemas independientes de teleprotección y cámaras de vigilancia operados por instituciones públicas y privadas, como municipalidades, unidad operativa de control de tránsito, concesionarias de autopistas urbanas e interurbanas y Carabineros, entre otras. El Plan Red de Teleprotección Integrada busca la integración e interoperabilidad de las cámaras de teleprotección para una mayor capacidad de reacción ante eventos masivos y el reforzamiento de las labores de prevención y control del delito.

Horizonte: Mediano plazo  
Resposables: GORE - Seguridad Pública Regional - Subsecretaría Prevención del Delito - Municipalidades - Policías

## 6. DESARROLLO ECONÓMICO

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

Los esfuerzos deben tender a generar estrategias de coordinación regional entre diversos actores con áreas productivas claramente definidas, así como también, a posicionar a Santiago como ciudad global, concadenando sectores productivos que concentran el mayor número de empresas con la capacidad productiva de la región, en pro de potenciar una mayor autonomía económica. De la misma forma, es necesario incentivar el trabajo articulado con los municipios y la red de estos, a modo de apoyar el fomento productivo de manera estratégica.

Esto se justifica ante el gran número de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) que, junto a grandes empresas nacionales y multinacionales, han generado un tejido empresarial sumamente diversificado. Este escenario plantea la necesidad de procurar la sostenibilidad y autonomía del desarrollo empresarial regional, especialmente si la RMS se mantiene como la primera en competitividad a nivel nacional. Si bien la región cuenta con instituciones públicas (CORFO, FIA, CONICYT y SERCOTEC, entre otros) e instrumentos para potenciar el desarrollo económico y la competitividad empresarial, ello no ha generado efectos sostenibles ni incrementales (GORE RMS, 2017a).

La región destaca por su agricultura, que con 150.000 ha de producción intensiva se ha posicionando como la principal región productora de hortalizas y la tercera productora de frutas, destacando por la calidad de sus suelos. Asimismo, es la principal productora de cerdos dentro del país (Ibíd.).

La minería es otro aspecto a resaltar, ya que alberga el 30% de los recursos de Chile y el 10% de los recursos de cobre del mundo. Sin embargo, su trascendencia no se representa en los instrumentos de planificación regionales para la toma de decisiones. En este contexto, se requiere generar un marco robusto para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y tomas de decisión respecto al desarrollo de proyectos de minería. Uno que esté validado con amplia participación, información respecto a los temas críticos relacionados a la inserción sustentable de la minería y una estrategia regional que permita planificar territorialmente el trabajo minero.

Cabe señalar que Santiago ha ido transformándose en un destino seguro para el turismo global, conectado y con oferta diversificada e innovadora. No obstante, los esfuerzos desarrollados desde el sector público y privado se disgregan al no existir una política común de promoción turística de Santiago en los contextos latinoamericano y mundial.

#### DESAFÍOS

**6** Promover el desarrollo económico de la región tanto en el ámbito urbano como rural, creando nuevas oportunidades para personas y empresas en medio de un ecosistema de innovación, resiliencia empresarial, emprendimiento y economía circular a nivel regional, que sea, a la vez, capaz de posicionar a Santiago a escala global.

#### OBJETIVOS

**6.1** Reforzar la resiliencia empresarial a nivel metropolitano.

**6.2** Posicionar a Santiago como ciudad global.

#### INICIATIVAS

**6.1.1** SANTIAGO + B: ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA INICIATIVAS DE INTERÉS REGIONAL

El proyecto Santiago + B busca incentivar a empresas (con foco en las pequeñas y medianas empresas, PYMES) a autoevaluarse y tomar consciencia de su impacto social y ambiental para incrementar la participación del sector privado en la agenda de resiliencia de la región. El proyecto hace uso de herramientas y certificaciones reconocidas mundialmente para la evaluación del impacto ambiental de las empresas -como la Certificación B- e invita a las PYMES a integrar una red de negocios que conecte a las empresas con las necesidades de la ciudad.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: GORE - SEREMI Economía - CORFO - Universidades - Sistema B - Asociaciones de PYMES - Cámara de Comercio de Santiago - Sociedad civil

**6.2.1** SE SANTIAGO: PROGRAMA SANTIAGO CIUDAD INTELIGENTE

El desarrollo tecnológico, con sus diversos avances, puede contribuir enormemente al desarrollo y construcción de la vocación, visión estratégica y prioridades que las ciudades han definido para sí, facilitando aspectos de relación y comunicación entre autoridad y ciudadanía, como también haciendo más eficientes los procesos de gestión y planificación de diversos sistemas. Además, permite mejorar servicios y uso de infraestructuras, como también ayudar a avanzar en aspectos de integración de la gestión territorial. Es por eso que desde este programa se busca abordar fallas de coordinación y fomentar el desarrollo económico local en estas materias.

Horizonte: Corto, mediano y largo plazo  
Responsables: CORFO - GORE - MTT - MMA - Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático - Seguridad Pública Regional - Subsecretaría Prevención del Delito - Universidades - Municipalidades - Empresas privadas - Sociedad civil

## 7. EQUIDAD SOCIAL

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

Santiago es una ciudad altamente segregada y desigual comparada con otras ciudades de Chile y Latinoamérica. En seis comunas se reúnen los grupos de mayores ingresos, lo que implica una concentración de servicios, infraestructura y equipamiento de calidad, mientras que el resto de la ciudad tiene zonas de concentración de pobreza, delincuencia, violencia, hacinamiento y deserción escolar. A esta problemática se suma el creciente proceso migratorio de diversos países latinoamericanos que se ha concentrado en la ciudad de Santiago, albergando al 61,5% del total que ingresa a Chile, en condiciones de alta vulnerabilidad y segregación.

#### DESAFÍOS

**7** Promover la equidad territorial y generar oportunidades de inclusión para aquellos en riesgo social o en situación de violencia, además de garantizar el acceso y estándar a bienes y servicios urbanos a todos los habitantes de la región.

#### OBJETIVOS

**7.1** Garantizar el acceso y estándar a bienes y servicios urbanos a todos los habitantes de la región.

#### INICIATIVAS

**7.1.1** PROYECTO INTEGRAL RÍO MAPOCHO - MAPOCHO LIMPIO

El río Mapocho es un elemento clave en el imaginario colectivo de la región debido a su presencia significativa en la historia de nuestra ciudad y en la de sus ciudadanos. Atraviesa un territorio heterogéneo compuesto por 16 comunas, dando cuenta de una escala regional desde una aproximación geográfica. El Proyecto Integral Río Mapocho busca resignificar el río como espacio común y soporte de actividades y proyectos múltiples, fomentando el desarrollo urbano y promoviendo alianzas público-privadas para construir una ciudad con estándares que ayuden a la mirada regional.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsables: GORE - SEREMIs MINVU, MIDESO Y MOP - SERVIU - Municipalidades

**7.2.1** PROGRAMA CULTURAL SANTIAGO ES MÍO

La iniciativa Santiago es Mío acerca la cultura y el patrimonio a diferentes barrios de la RMS. El programa incluye actividades culturales en espacios públicos, así como la capacitación de gestores culturales y el acercamiento gratuito del arte a la comunidad. El proyecto cuenta con tres pilares fundamentales: una red de centros culturales, gestión cultural e identidad regional y formación de audiencias. La propuesta hace visible la riqueza y diversidad cultural de la región, además de fomentar la participación e integración que potencian a las comunidades.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsables: GORE - Ministerio de Cultura

# ACCIONES POLÍTICAS, ASOCIATIVAS Y ORGANIZACIONALES

En relación a la experiencia del GORE RMS en la planificación, diseño e implementación de iniciativas de carácter metropolitano, se detallan a continuación aquellas acciones políticas, asociativas y organizacionales que han sido claves para su implementación y que guían la ejecución de futuras iniciativas de carácter metropolitano.

## ACCIONES POLÍTICAS

Antecedentes:

- Nombramiento del gerente del proyecto "Nueva Alameda Providencia", del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, como integrante del directorio de Metro, lo que permite coordinar e integrar iniciativas.

Propuestas:

- A. Contrato Área Metropolitana: Contrato suscrito entre el GORE, Sociedad civil, Sector privado y Gobierno Central que busca armonizar y compatibilizar las prioridades nacionales con las prioridades del AMS, mediante herramientas de gestión territorial conducentes al cierre de brechas (convenio de colaboración). Este contrato buscará evitar descoordinaciones y divergencias en la implementación de las políticas públicas, para alcanzar mejores niveles de desarrollo social y económico.

Responsables: SEGPRES - DIPRES - GORE - Sociedad civil - Sector privado  
Co-responsables: SEREMIS - Direcciones Regionales - Consejo de Alcaldes - Consejeros Regionales RMS  
Colaboradores: Academias - Centros de estudios - Institutos de investigación - ONGs

- B. Fortalecimiento Comisión Regional de Ciudad, Vivienda y Territorio: Instancia de coordinación de organismos públicos en la implementación de la Agenda Metropolitana.

Responsables: Intendente - SEREMIS MOP, MTT, MMA, MIDESO, Bienes Nacionales, Agricultura, Economía, Fomento y Turismo, Minería, Energía - Delegado Presidencial (si aplicase)  
Co-responsables: Ministerios sectoriales involucrados  
Colaboradores: COREs RMS

## ACCIONES ASOCIATIVAS

Antecedentes:

- Como parte de la metodología para elaborar la Estrategia de Resiliencia se convocó a un consejo asesor de gobernanza metropolitana que sesionó mensualmente, incorporando a diversos actores claves de la ciudad en la toma de decisiones en temáticas asociadas a impactos y tensiones. Este consejo estuvo conformado por representantes del mundo público (SEREMI, representantes de gobiernos locales y la Intendencia), de sector privado (empresas de servicios básicos, la cámara de comercio, CChC), del ámbito académico, de gremios y de organizaciones sociales.

Propuestas:

- A. Constitución del Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de Santiago: El Consejo de Alcaldes será el organismo consultivo y de representación local del AMS. Abordará la ejecución de los proyectos para tratar temas específicos asociados a la implementación de la agenda ciudad. Asimismo, se considera la incorporación de asociaciones de municipalidades de la región, cuyos propósitos asociativos estén alineados con la Agenda.

Responsables: GORE - DAM  
Co-responsables: Alcaldes - Presidentes de Asociaciones Municipales  
Colaboradores: Divisiones GORE - SEREMIS - Consejeros regionales RMS

- B. Consejo de Seguimiento Santiago 2041: Se generará una mesa intersectorial con actores claves del sector público (SEREMIS, CORES), sector privado, academia y sociedad civil, que tendrá como misión el monitoreo y la evaluación de la implementación de la Agenda, velando por el cumplimiento de sus objetivos, plazos y tareas.

Responsables: GORE - DAM  
Co-responsables: SEREMIS - Consejo de Alcaldes - COSOC Regional - representantes del mundo privado y relacionados  
Colaboradores: Universidades

## ACCIONES ORGANIZACIONALES

### Antecedentes:

- A. Desarrollo de la Estrategia de Resiliencia y participación activa en la Red de 100 Ciudades Resilientes: El GORE postuló a Santiago para ser parte de la red de 100 Ciudades Resilientes, programa de la Fundación Rockefeller orientado a acompañar a las ciudades en el desarrollo de una estrategia de resiliencia que le permita definir un conjunto de iniciativas y acciones para enfrentar de mejor manera tensiones crónicas e impactos puntuales.

A raíz de esta iniciativa se creó la Unidad de Resiliencia en el GORE, que desarrolló la estrategia en la cual se fundieron y sintetizaron los principios generales del plan de desarrollo “Santiago Humano y Resiliente”, con los resultados de un proceso de investigación participativa para la elaboración de una agenda orientada a generar una ciudad más sustentable y preparada.

El proceso tomó casi dos años y fue una herramienta articuladora tanto de actores como de iniciativas a escala de ciudad, a través de un proceso innovador que generó conocimiento, debate y consenso, y aunó voluntades sectoriales en una agenda concreta y un plan de acción.

- B. Creación del Departamento de Espacios Públicos: Unidad dependiente de la División de Planificación y Desarrollo que tiene por misión desarrollar e implementar políticas, planes, programas, proyectos, convenios y acciones de espacios públicos y movilidad no motorizada para la región, en coordinación con otros servicios relacionados y actores públicos y privados. A su vez, debe formular iniciativas de inversión de interés regional, actuar como contraparte técnica, realizar coordinación y seguimiento de iniciativas de espacios públicos y movilidad en la región, y liderar o participar en mesas técnicas público-privadas en materia de espacios públicos y movilidad en la región.

### Propuestas:

- A. Suscripción de Convenios de Cooperación Técnica y Financiera: Suscripción de convenios que permitirán el seguimiento, sistematización y ajuste técnico de los diversos contenidos y modelos de gestión de la Agenda.
- B. Apoyo a la instalación de la nueva estructura organizacional de los GORES: SUBDERE-PNUD.: Fortalecimiento de las capacidades organizacionales en el GORE para la ejecución de las nuevas funciones y competencias consideradas en la agenda de descentralización, con miras al desarrollo sostenible de los territorios.

## INICIATIVA PRIORIZADA SANTIAGO

### MAPOCHO LIMPIO

Mapocho Limpio es una iniciativa piloto de cooperación pública-privada liderada por la Intendencia Metropolitana, que busca transformar la ribera sur del río Mapocho del sector poniente de la región, que se encuentra en un estado actual de abandono y deterioro. El proyecto propone recuperar estos espacios abandonados por medio del trabajo articulado de todos los actores vinculados en el territorio: municipios, autoridades, comunidad y sector privado.

El proyecto, en esta etapa inicial, ha logrado articular a los siguientes actores en pos de su ejecución: Intendencia, GORE, las SEREMIs de Medio Ambiente, Obras Públicas y Bienes Nacionales, SOFOFA, CPC, Megacentro, Banco Santander, Fundación Urbanismo Social, las municipalidades de Cerro Navia y Quinta Normal y más de 30 organizaciones sociales de la comunidad de ambas comunas.

Para la ejecución de la primera etapa, el proyecto inicial ha sido estructurado a partir de tres pilotos detonantes: Puente La Máquina, Puente Carrascal y Puente Petersen.

**Puente la Máquina:** Vertedero ilegal de residuos sólidos ubicado a 15 minutos del centro de Santiago con una heterogénea composición de residuos sólidos. El proyecto consiste en el retiro de más de 1.000 m<sup>3</sup> de residuos y un programa de seguimiento y fiscalización junto con la





prohibición de funcionamiento a galpones que desarrollaban reciclaje informal. Luego de la modificación del PRC se proyecta la posible construcción de vivienda accesible en los nuevos terrenos recuperados.

**Puente Carrascal:** 6.500 m<sup>2</sup> de parque que une las comunas de Cerro Navia y Quinta Normal y que convoca en su desarrollo a más de 30 organizaciones sociales, a la Empresa Megacentro y autoridades y departamentos regionales y municipales. El proyecto integra en su desarrollo iniciativas existentes como 42K, Mapocho Poniente, Costanera Sur y Nuevo Punto Limpio. El proyecto tiene un costo aproximado de CLP 490 millones.

**Puente Petersen:** 40.000 m<sup>2</sup> de parque ubicado en la comuna de Cerro Navia que, debido a su extensión y complejidad, se ha dividido en tres etapas sucesivas de construcción. El proyecto total tiene un costo aproximado de CLP 2.300 millones.

El proyecto Mapocho Limpio trasciende los límites municipales y su consolidación puede cambiarle el rostro al río Mapocho como elemento geográfico estructurante de la ciudad, promover la equidad territorial, atacar la vulnerabilidad social y ambiental y, a su vez, cambiar la imagen de entrada de Santiago vista desde el camino que viene del Aeropuerto.



► Fuente: Elaboración Carla Olivares

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: GORE  
Co-responsables: SEREMIs MMA, MINVU, MOP y Bienes Nacionales - ONGs - SOFOFA - CPC - Sector privado - Municipios - OO.SS

## **CÓMO LA GOBERNANZA METROPOLITANA REÚNE LAS AGENDAS CLIMÁTICAS Y LOS ODS, PARA LA MEJOR SALUD DE TODOS**

**BENOIT LEFÈVRE**

Lidiar con los desafíos de la contaminación atmosférica y la lucha contra el cambio climático es clave para un desarrollo sostenible, vinculado y de escala metropolitana.

La contaminación que emitimos y que respiramos tiene efectos nocivos sobre los seres vivos y el medioambiente. Los desafíos y soluciones para la contaminación atmosférica son de origen principalmente urbano. Por eso, para poder alcanzar el nivel establecido en el Acuerdo Climático de París y la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es recomendable enfocarse en la gestión ambiental de las ciudades.

Uno de los mensajes clave que dejó la cumbre Hábitat III, desarrollada en Quito en 2017, es el hecho de que la contaminación urbana, la contaminación atmosférica y el gas de efecto invernadero (GEI) se abordan de manera más eficiente a nivel metropolitano que a nivel municipal. En este sentido, las autoridades metropolitanas son las que se constituyen como el interlocutor adecuado para la implementación local de compromisos nacionales en el marco del Acuerdo Climático de París.

Tomemos un ejemplo del sector de transporte. En la Zona Metropolitana del Valle de México, el 40% de los habitantes cruza diariamente al menos un límite municipal para llegar a su trabajo, como es el caso del corredor México - Puebla que registra el paso de alrededor de 760.000 personas a diario. En casos como

este, los desafíos y soluciones alternativas escapan las capacidades individuales de cada municipio, por lo que hace sentido contar con la dirección de un ente metropolitano que pueda hacerse cargo de un fenómeno como este de manera integral.

Hacer frente al cambio climático y lograr la ambición de los ODS no es únicamente una cuestión de financiación. El establecimiento de una estructura de gobernanza metropolitana eficiente, la transferencia de las competencias necesarias y la creación de capacidad técnica también son elementos claves para conseguir aumentar y desbloquear la inversión en infraestructura sostenible.

Como resultado de la urbanización continua, las ciudades se vuelven más interdependientes de sus asentamientos circundantes y terminan generando regiones metropolitanas con una sola economía y mercado de trabajo, con relaciones funcionales de ciclos de recursos y con una comunidad con intereses comunes y beneficios de acciones conjuntas en diversos sectores.

Construir gobernanza metropolitana es un proceso complejo. Estos son algunos principios clave basados en experiencias internacionales:

- No existe un santo remedio: Hay muchos modelos alternativos de gobierno y no hay un modelo que esté por encima del resto.
- Centrarse en el proceso: El proceso de implementación de una estructura metropolitana es crucial para el éxito del resultado.
- Adaptarse a las circunstancias: La gobernanza metropolitana más apropiada depende de las circunstancias, tanto a nivel nacional como local.
- Flexibilidad: No solo los diferentes modelos de gobernanza funcionan en diferentes ciudades, sino que los modelos pueden evolucionar con el tiempo en cualquier ciudad.
- Fuentes de recursos: Los recursos fiscales deben corresponder a las responsabilidades.

## AGENDA METROPOLITANA

# ÁREA METROPOLITANA DE CONCEPCIÓN

El Área Metropolitana de Concepción (AMC) es el polo de desarrollo más importante de la zona centro-sur del país, conformada por 11 comunas que concentran casi un millón de habitantes. Se trata de un área urbana polinuclear que se extiende sobre una zona costera geográficamente fragmentada pero funcionalmente interdependiente. Esta conurbación ha crecido en expansión y en complejidad, concentrando un conjunto diverso de actividades: portuaria, industrial, de comercio, servicios complejos, salud y educación universitaria, entre otras. Debido a la escala y dinamismo de estas actividades –y al aumento constante de su población–, este territorio enfrenta múltiples desafíos comunes que deben ser abordados desde una mirada integral metropolitana, como la congestión vehicular; un sistema de movilidad desintegrado e insuficiente con déficit de infraestructura para el desarrollo de la actividad logístico-portuaria; deterioro medioambiental; vulnerabilidad ante riesgos naturales y antrópicos; segregación socio-espacial y desigualdad en el acceso a servicios e infraestructura social.

### Fuente:

Plan de Acción Estratégico Área Metropolitana Gran Concepción (GORE Biobío); Entrega final Diplomado Gestión de Áreas Metropolitanas 2017 (Claudia Toledo, Juan Sandoval, Pablo San Martín, Claudio Isla, Pedro Beltrán, Fernanda Tapia, María Antonieta Sepúlveda)

### Coordinación general:

División de Desarrollo Urbano y Vivienda, BID (Cristián Robertson, James Robinson)

### Edición de textos:

Centro Innovación de Ciudades. UDD (Francisca Astaburuaga, Sergio Ortega)

### Planimetría y esquemas:

Centro de Innovación de Ciudades. UDD (Francisca Astaburuaga, Jeannette Orozco, Consuelo Roldán)

### Imagen Objetivo:

Carla Olivares















**Plano de División Política Administrativa Área Metropolitana de Concepción**

- Autopistas
- Divisiones comunales
- Ejes viales
- - - Vía férrea
- Ríos
- Área urbana
- Zona Urbana
- Cuerpos de agua

Fuente: Elaboración propia sobre bases cartográficas OCUC.



# AGENDA METROPOLITANA GRAN CONCEPCIÓN

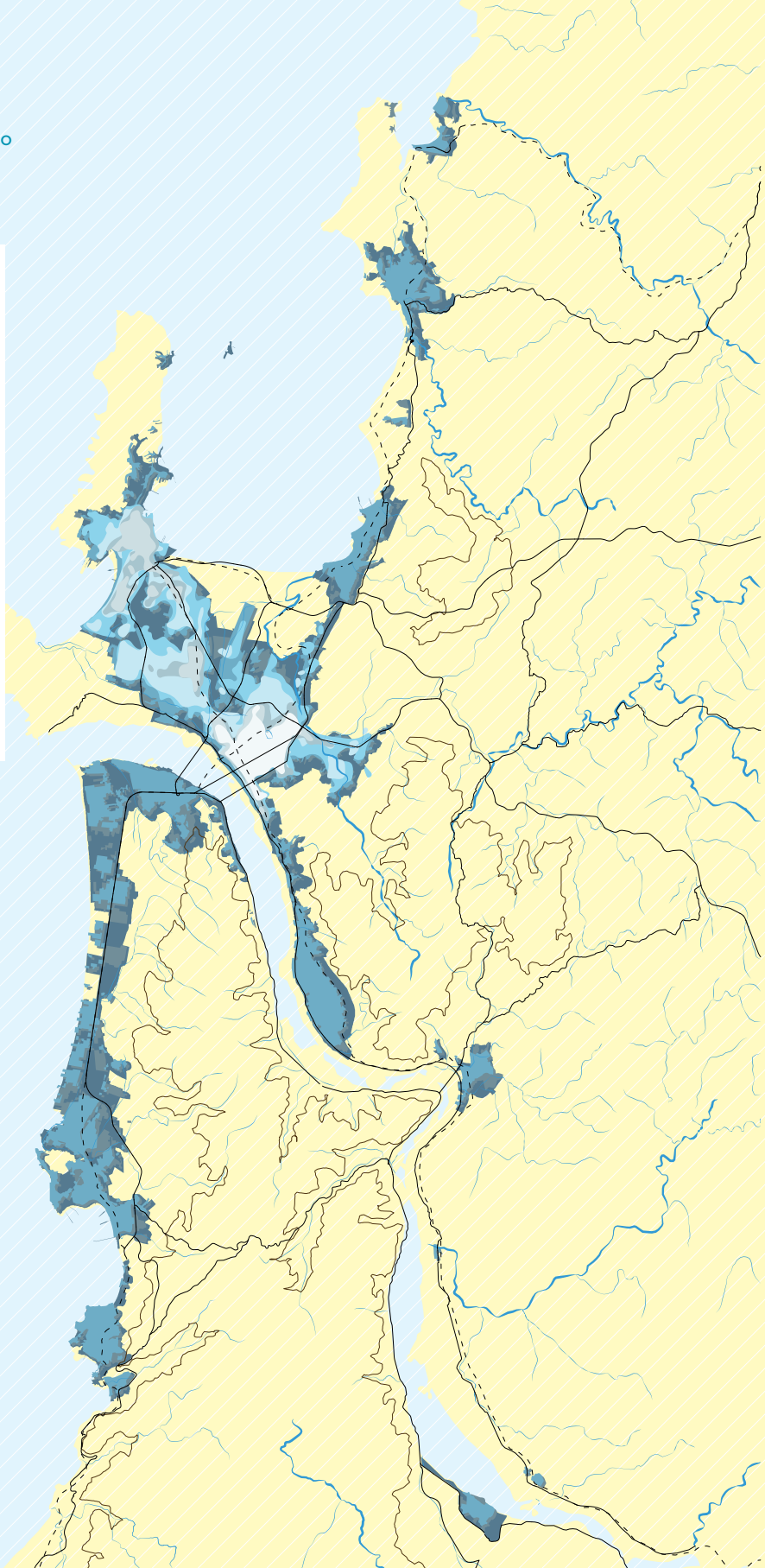
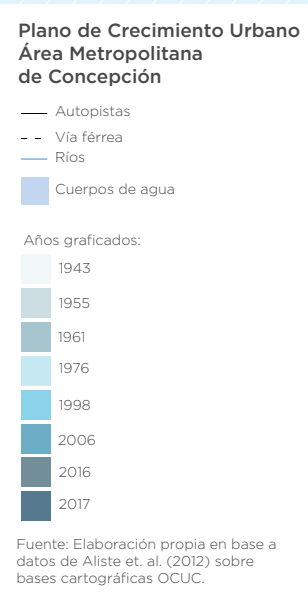
El AMC está conformada por once comunas: Tomé, Penco, Concepción, Talcahuano, Hualpén, Chiguayante, Hualqui, San Pedro de la Paz, Santa Juana, Coronel y Lota, sumando 985.034 habitantes (INE, 2017) y concentrando el 63% de la población regional (Gobierno Regional del Biobío, 2017). De acuerdo al último reporte del Índice de Calidad de Vida Urbana 2017 (ICVU), el AMC posee un índice global de calidad de vida urbana de 47.1, lo que la sitúa por sobre el promedio nacional de 42.9 y en el tercer lugar del ranking nacional de ciudades metropolitanas, después de Puerto Montt - Puerto Varas y el Gran Valparaíso.

Desde el punto de vista geomorfológico, el emplazamiento del AMC se caracteriza por la presencia de elementos naturales importantes, como la cordillera de Nahuelbuta, los ríos Biobío y Andalién, el borde costero, humedales, acantilados, lagunas y cerros islas. Estas características del territorio le otorgan un importante grado de complejidad y, a su vez, un gran desafío en la relación entre ciudad y entorno, pudiendo destacar el caso de la Reserva Nacional Nonguén, ubicada al interior de la comuna de Concepción, con una superficie de 3.037 ha y que corresponde al último remanente del bosque caducifolio de Concepción y una importante fuente de agua de buena calidad para la metrópolis.

En cuanto a su desarrollo urbano, la centralidad de esta Área se inició con el impulso industrial y portuario de Talcahuano, no obstante, la importancia de este último se ha ido perdiendo, relevando la centralidad a la comuna de Concepción. Actualmente el AMC se ha desarrollado en torno a seis núcleos urbanos: Tomé, Penco, Concepción - Hualpén - Talcahuano, San Pedro de la Paz, Chiguayante y Coronel - Lota.

Dentro del AMC se puede reconocer un patrón de crecimiento complejo. Hualpén y Penco han experimentado un crecimiento que se caracteriza por la sucesiva agregación de nuevos suelos urbanos en torno a la zona urbana preexistente, generalmente asociado a nuevas zonas residenciales. En este contexto cabe mencionar el caso de Penco, comuna que casi ha duplicado su área urbana en un período de 15 años, fundamentalmente incorporando áreas de uso residencial. Por su parte, en Concepción, Talcahuano y Chiguayante ha predominado el crecimiento en torno a ejes de transporte, de tipo tentacular. Finalmente, San Pedro de la Paz ha aumentado en gran medida su superficie urbana debido a la proliferación de "islas urbanas" separadas del perímetro, lo que ha requerido proveer de infraestructura que las interconecte.

Figura 55



El uso de suelo está normado por el Plan Regulador Metropolitano (PRM) que data del año 2003. Actualmente, este plan regulador se encuentra en proceso de modificación (2013) centrado en un ajuste de derecho normativo en tres ámbitos: entorno natural y construido; infraestructura y actividades productivas; y conectividad intercomunal. Esta modificación ha generado un fuerte debate, no agotando aún los espacios de posibles ajustes en la medida que los grupos de interés públicos y/o privados generen acuerdos (Gobierno Regional de Biobío, 2017).

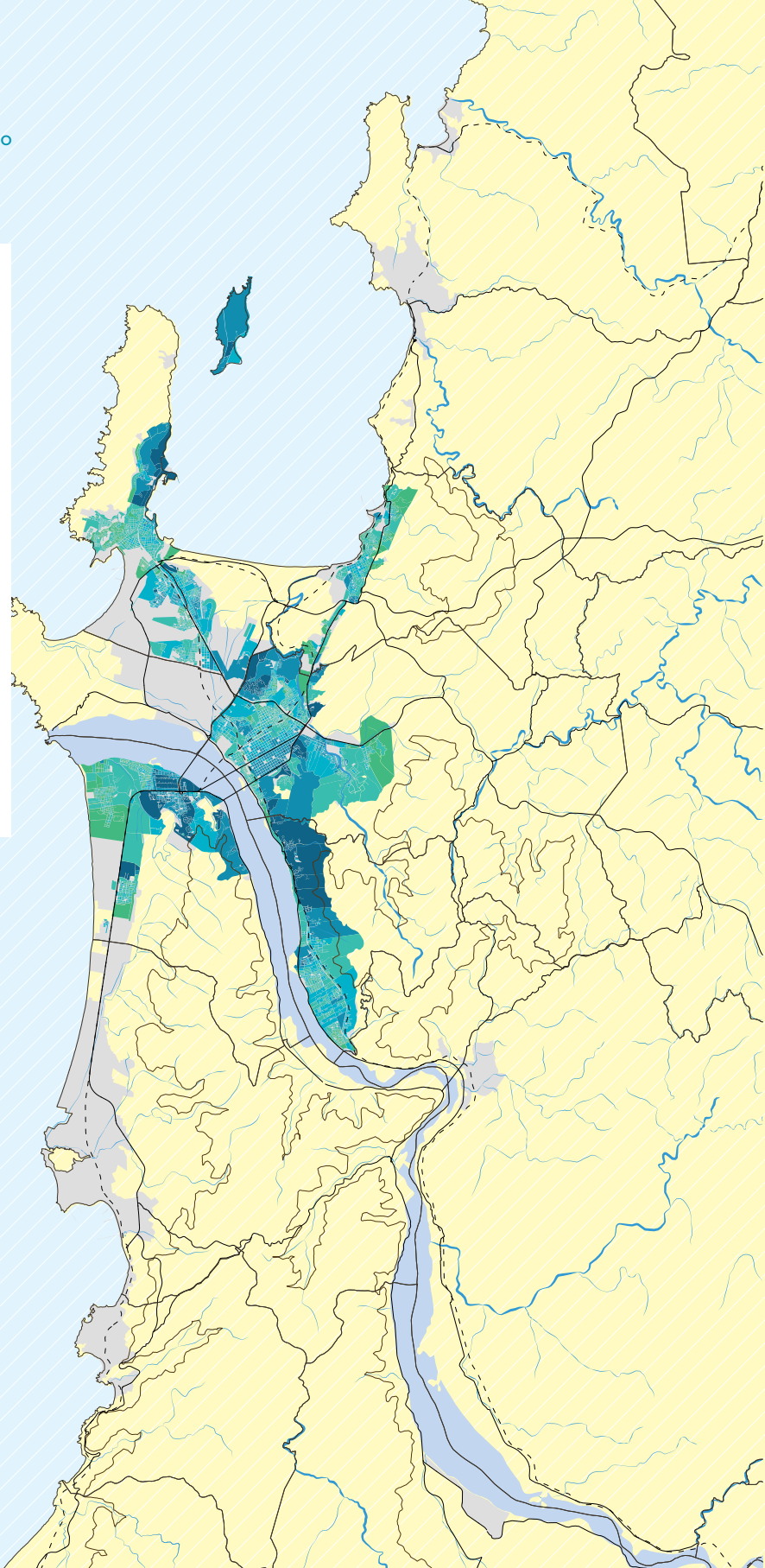
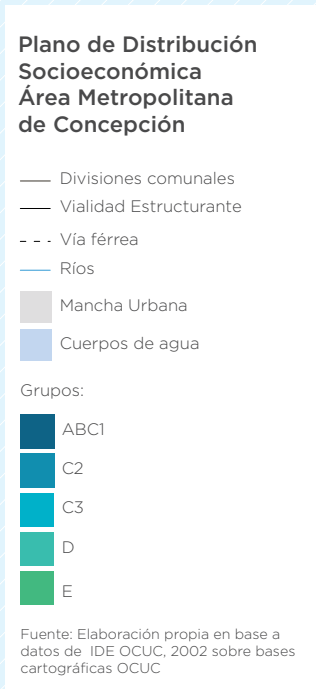
En materia de movilidad, en particular a lo que respecta al transporte público, existen en operación diversos modos, tales como el ferrocarril urbano (Biovías), que conecta Chiguayante, San Pedro de la Paz, Talcahuano, Hualpén, Concepción y Coronel; Microbuses de tipo urbano, rural e interurbano en cuatro redes (Red Tomé, Red Lota-Coronel, Red 7 Comunas y Red Santa Juana); además de taxis colectivos (Gobierno Regional de Biobío, 2017). Actualmente se encuentra en formulación el Plan de Movilidad Sostenible para el AMC que busca incorporar y fortalecer modos alternativos, como el pedestre y el uso de bicicletas. Este último, especialmente promovido en la ciudad de Concepción a partir de la dotación de red de ciclovías.

Desde el punto de vista económico-productivo, el AMC se encuentra en un proceso de transformación de su matriz productiva como efecto de la desindustrialización, incorporando economías emergentes tales como industrias creativas, biotecnología y turismo de negocios. A su vez –y dada la presencia de importantes puertos como San Vicente, Talcahuano y Coronel–, se busca consolidar la actividad logística-portuaria asociada a la implementación de un mix de servicios que puedan impulsarla como base de la economía regional.

Por otra parte, el carácter de gran ciudad universitaria basada en la concentración de establecimientos de educación superior –con el gran peso específico de la Universidad de Concepción– implica la presencia de numerosa población flotante que activa el comercio y los servicios en la metrópolis, generando un fuerte estímulo al desarrollo inmobiliario, en especial, en la comuna de Concepción.

En términos de integración social, una de las principales problemáticas es la presencia de segregación socio-espacial, acrecentado por una geografía que define un territorio fragmentado. Prácticamente, todas las comunas que conforman el AMC presentan distintos grados de este fenómeno, como por ejemplo, la comuna de San Pedro de la Paz, en torno a la Ruta 160; el Sector Cerros, en la comuna de Talcahuano; y la comuna de Hualqui, con fuerte presencia de nuevos conjuntos habitacionales.

Figura 56



En el ámbito medioambiental, el Gran Concepción está declarado zona saturada en términos de calidad del aire, como producto del uso excesivo de la leña como medio de calefacción y agentes generados por la industria y el transporte. Esto ha llevado a generar el Plan de Descontaminación Conce Respira. A esto se agregan acciones tendientes a diversificar la matriz energética con el fin de apostar por energías limpias cambiando las fuentes y aumentando los niveles de eficiencia en el consumo, tanto en los habitantes como en las empresas.

Finalmente, entre las amenazas naturales y antrópicas que afectan el AMC, las más importantes –y que la han afectado significativamente– son las de tsunami (2010), inundación (2006) e incendio forestal (2017). También, y de manera general, se presenta la amenaza de remoción en masa producto de las características geográficas del territorio.

Desde el punto de vista de la gestión pública, atendiendo a las características del AMC y a las principales problemáticas presentes –algunas de las cuales ya se expusieron a partir del año 2015–, el GORE, a través de la División de Planificación y Desarrollo Regional y, posteriormente, con la creación de la UAM, ha trabajado en conjunto con municipalidades y servicios públicos en la elaboración del Plan de Acción Estratégico para el AMC, incorporando además la participación de sectores del mundo privado y ciudadanía. Este proceso de planificación estratégica ha estado orientado a definir una visión y jerarquizar las acciones a implementar en el Área Metropolitana con un horizonte de planificación al año 2030, recogiendo anhelos históricos de la metrópolis y haciéndose cargo de los desafíos futuros.

La presente Agenda Metropolitana se ha estructurado en base a los contenidos de este plan, relevando el diagnóstico y las propuestas asociadas a las tres áreas priorizadas por la ley para el traspaso de competencias: movilidad y transporte, medioambiente y ordenamiento territorial. No obstante, las problemáticas y propuestas identificadas en estas tres áreas se complementarán con otros dos temas centrales del plan: competitividad y gobernanza, para plasmar la mirada integral y a largo plazo que se ha elaborado para esta Área Metropolitana.

Figura 57

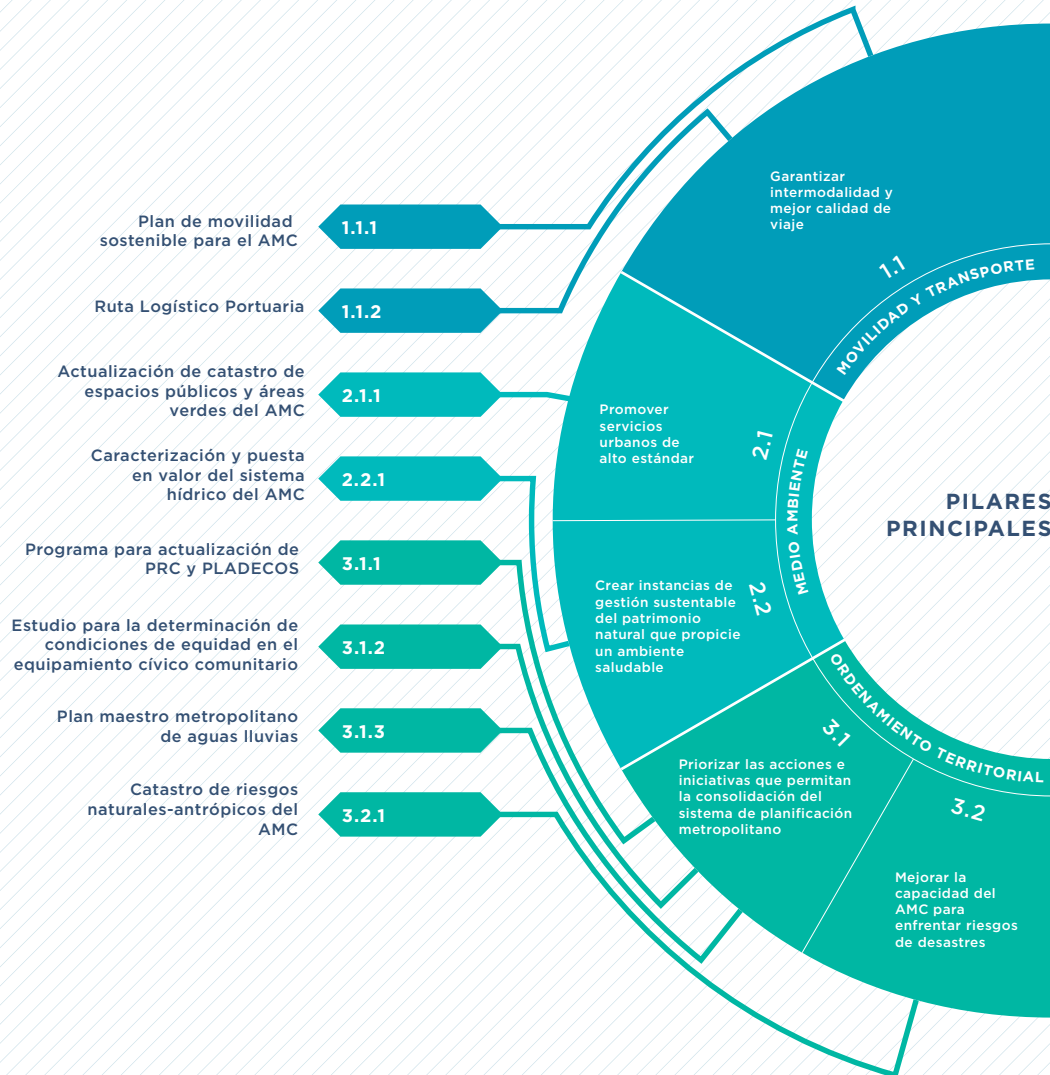
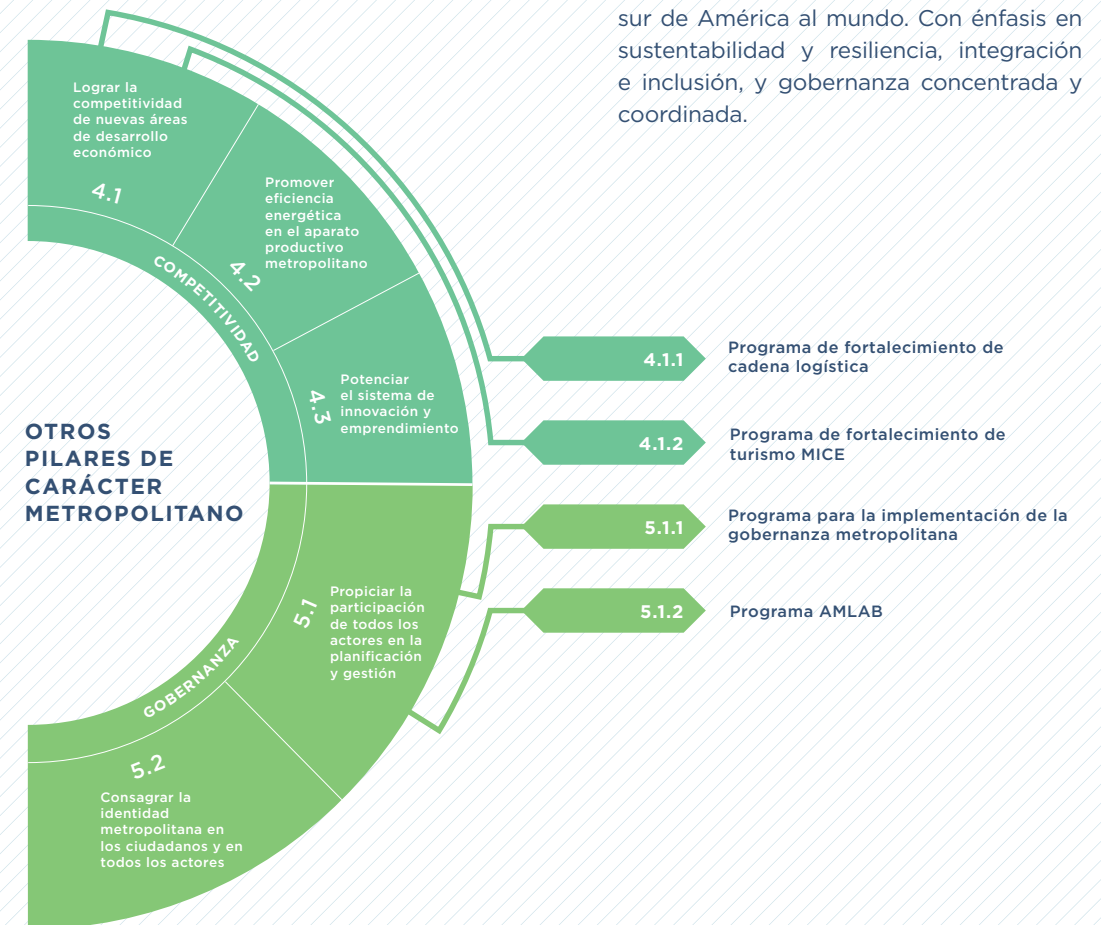


Figura 58

**VISIÓN**

Ser una metrópolis amigable y agradable de vivir y visitar, con ciudadanos comprometidos con su futuro en un entorno natural propio y diverso. Líder en ciencia e innovación, con capital humano que genera valor desde el cono sur de América al mundo. Con énfasis en sustentabilidad y resiliencia, integración e inclusión, y gobernanza concentrada y coordinada.



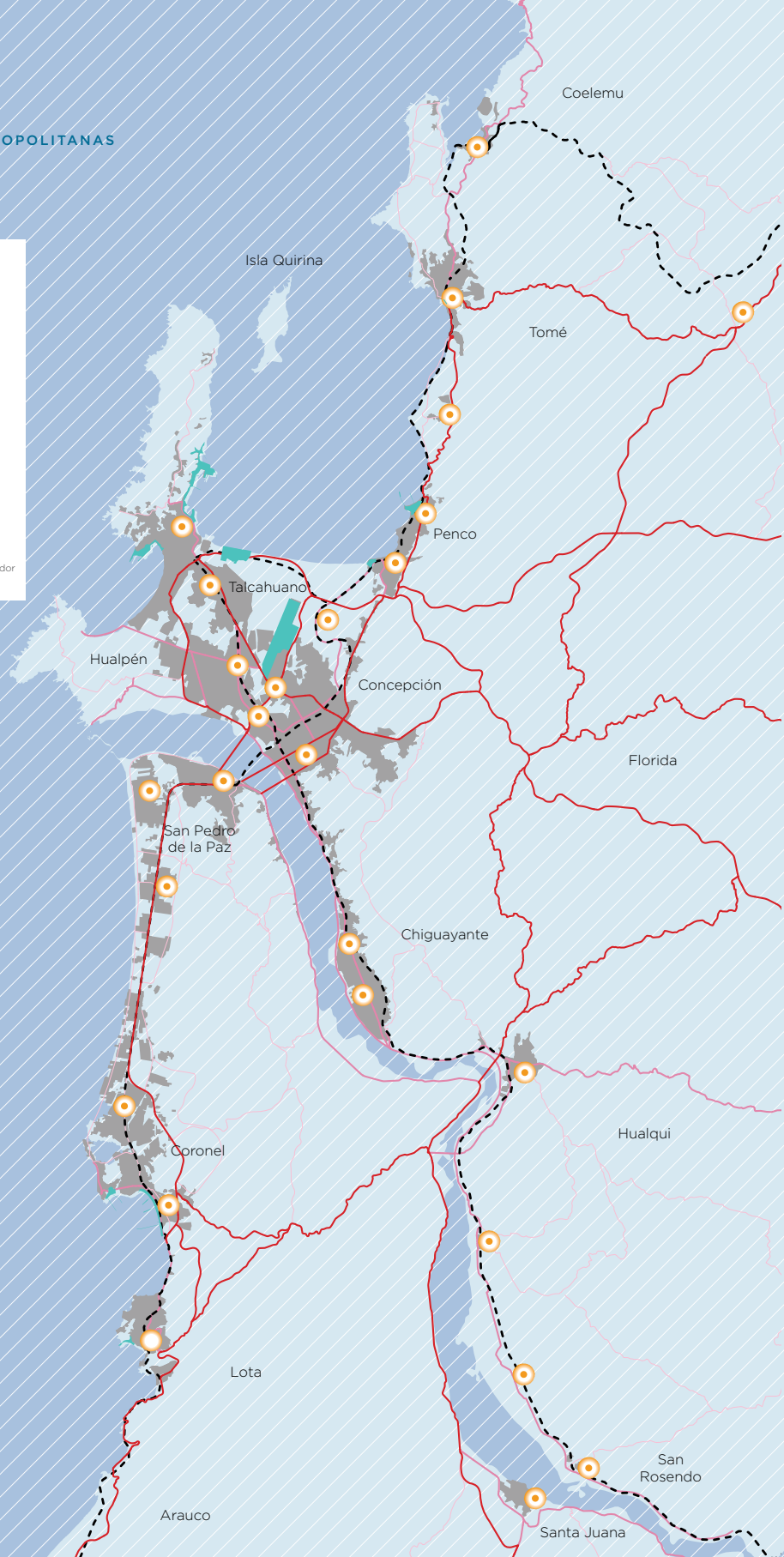
**INICIATIVAS**

De las 32 iniciativas originales planteadas por el Plan de Acción para el AMC se priorizaron 12. A continuación, se describen las iniciativas priorizadas con sus respectivos horizontes de implementación y responsables.

**Esquema Transporte  
Área Metropolitana  
de Concepción**

- Red estratégica de carga
- Red de transporte público
- Transporte público colector
- - - Vía férrea
- Centros de servicio
- Puertos
- Área urbana
- Cuerpos de agua

Fuente: Elaboración propia en base a Plan Regulador Metropolitano de Concepción, sobre bases cartográficas OCUC.



# 1. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

## IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICA

La movilidad y el transporte son problemas centrales del AMC, especialmente respecto a tres aspectos centrales: infraestructura, gestión y tecnología, lo que afecta directamente la experiencia de viaje de sus habitantes. En específico, se pueden mencionar las siguientes problemáticas.

### PLANIFICACIÓN Y DOTACIÓN DE TRANSPORTE METROPOLITANO DESALINEADO CON EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD

En general se observan deficiencias en cuanto a la dotación de infraestructura para los diferentes modos de transporte (estaciones, paraderos, terminales, etc.); deficiente calidad del servicio (hacinamiento, frecuencia, confiabilidad, etc.); y déficit en cuanto a la cobertura de la red con respecto al crecimiento de la huella urbana.

### INTERMODALIDAD LIMITADA POR FALTA DE GESTIÓN

Se observa una descoordinación entre los distintos modos de transporte presentes en el AMC. Se cuenta con una red de microbuses y trenes urbanos bastante extensa, pero no existe una relación entre las distintas redes, lo que dificulta la movilidad a través del AMC. Falta una visión sistémica a modo de red que incluya todos los medios de transporte disponibles.

### INCOMPATIBILIDAD DE LOGÍSTICA DE CARGA CON TRANSPORTE DE PERSONAS

Específicamente, en el AMC se ha generado un complejo sistema de puertos militares, comerciales, pesqueros, industriales y astilleros, en donde destacan ocho terminales portuarios que se encuentran localizados en las comunas de Penco, Talcahuano y Coronel. La presencia del transporte de carga que accede a los puertos del AMC –y que en la actualidad comparte el espacio vial urbano– genera una fricción entre el transporte de carga y el de personas, provocando el deterioro y congestión, y aumentando la tasa de accidentes de la red vial del AMC, lo que afecta también la productividad de la actividad logística-portuaria.

Figura 59

- 1** Contar con un sistema de movilidad multimodal, integrado, inclusivo, moderno y eficaz con énfasis en los modos no motorizados.

- 1.1** Garantizar intermodalidad y mejor calidad de viaje.

- 1.1.1** PLAN DE MOVILIDAD SOSTENIBLE PARA EL AMC

Construcción de un instrumento rector que oriente las actuaciones públicas y privadas en materia de movilidad, definiendo una visión metropolitana de movilidad sostenible y una agenda compartida y consensuada de programas y proyectos que aborden los problemas y desafíos específicos del territorio del AMC. Este plan debería estar orientado a la promoción de los usos no motorizados, a mejorar la calidad de viaje para los habitantes del AMC y a implementar un sistema metropolitano de transporte público. Implica conformar el Núcleo de Movilidad Sostenible, un grupo de trabajo en el que participen todos los actores involucrados.

Horizonte: Corto Plazo (2018).  
Responsable: UAM (Movilización)-Núcleo de Movilidad Sostenible (Ejecución).

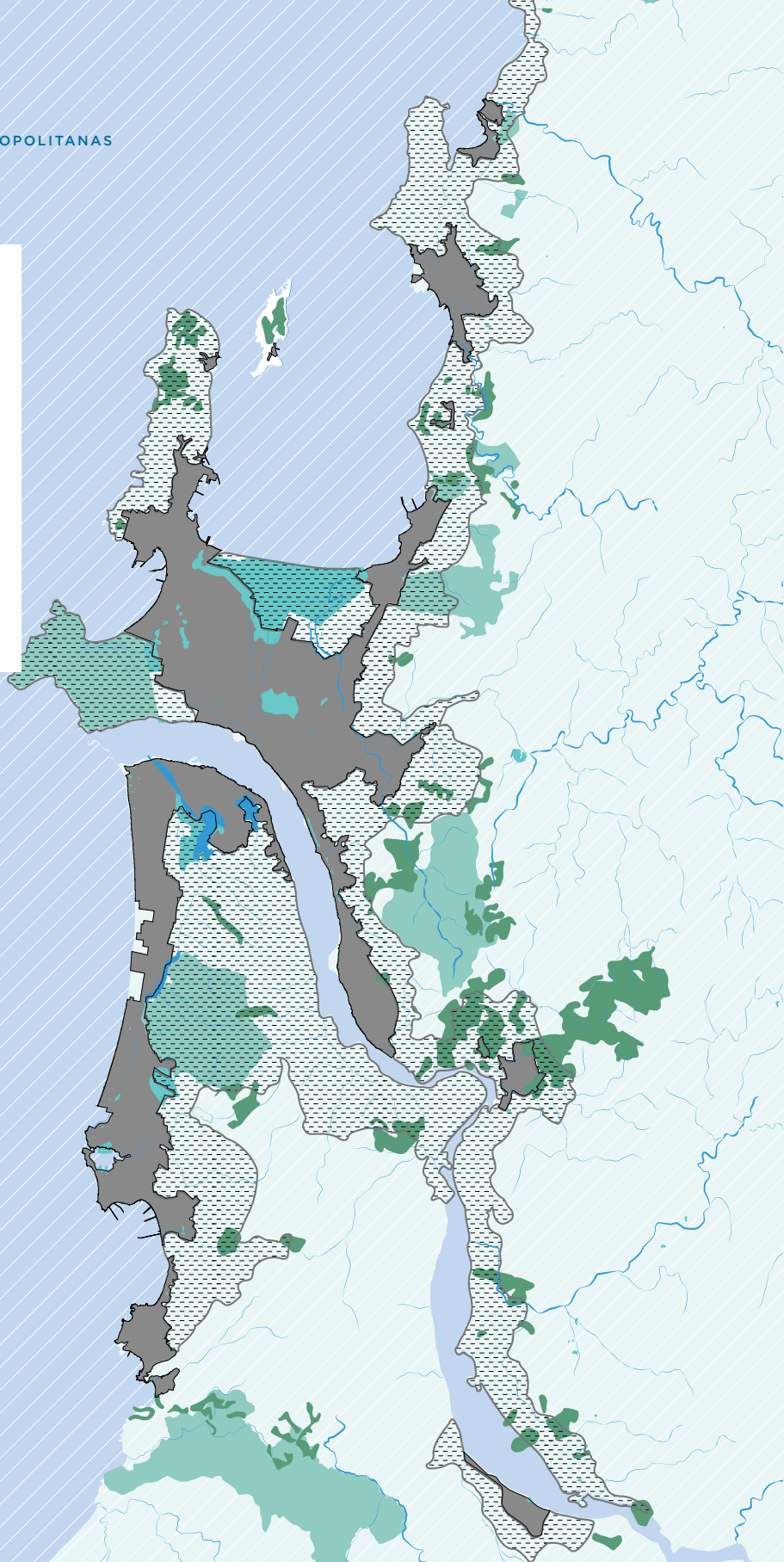
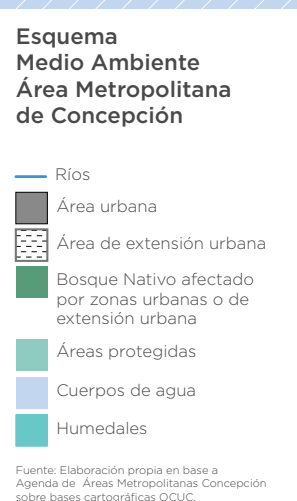
- 1.1.2** RUTA LOGÍSTICO PORTUARIA

Iniciativa que tiene por objetivo implementar una ruta logística que permita compatibilizar el movimiento de las cargas asociadas al puerto con los movimientos y la habitabilidad de la ciudad. Por tratarse de una iniciativa de gran escala, en primer lugar se busca instalar una instancia institucional que defina la ruta y carta Gantt de trabajo, identifique las soluciones que aún no han sido desarrolladas y se haga parte en la tarea de impulsar e implementar el conjunto de proyectos que formarán este programa integral.

Horizonte: Largo Plazo (2032).  
Responsable: UAM (Movilización) - MOP (Ejecución)

**El AMC** está conformada por once comunas: Tomé, Penco, Concepción, Talcahuano, Hualpén, Chiguayante, Hualqui, San Pedro de la Paz, Santa Juana, Coronel y Lota, sumando **985.034 habitantes** (INE, 2017) y concentrando el 63% de la población regional.





## 2. MEDIO AMBIENTE

### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

Las dinámicas de crecimiento demográfico y de expansión del área urbana del AMC –con patrones particulares determinados por su geografía– han generado presión y efectos negativos sobre el medioambiente, aumentando los niveles de contaminación tanto de los cuerpos de agua como del aire, a lo que se suma un incremento en el volumen de residuos sólidos domiciliarios que supera la capacidad de los sistemas existentes. En específico, se pueden mencionar las siguientes problemáticas.

#### CONTAMINACIÓN DE CUERPOS DE AGUA

La contaminación de humedales y lagunas se ha dado a partir de desechos de origen domiciliario y de construcción, generando eutrofización (aumento de algas por pérdida de oxígeno) y pérdida de biodiversidad. A esto se suma la proliferación de rellenos como resultado de la presión por usos de suelo urbano. Estas problemáticas se han localizado prácticamente en todas las comunas del AMC (Lota, Coronel, San Pedro de la Paz, Hualpén, Penco, Talcahuano, Tomé y Concepción).

Por su parte, el río Biobío ha recibido vertidos de distintos orígenes, como desechos industriales (forestales), aguas residuales ilegales y efluentes de actividad agrícola (pesticidas y otros), afectando en especial a las comunas de Hualpén, San Pedro de la Paz, Concepción, Chiguayante, Coronel, Santa Juana y Hualqui.

Adicionalmente, la contaminación del borde costero asociada a la actividad marítima portuaria, al track de navegación (petróleo, aceites y otros) y a riles pesqueros, han afectado a comunas como Tomé, Penco, Talcahuano, Hualpén, San Pedro de la Paz, Coronel y Lota.

#### CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Existen varios orígenes de contaminación que impactan la calidad del aire, siendo el de mayor impacto el uso indiscriminado de la leña húmeda y verde para uso de calefacción domiciliaria. Le siguen las emisiones generadas por el transporte público, privado y por la actividad industrial. Estas problemáticas se distribuyen en los centros urbanos de las 11 comunas del AMC.

#### AUMENTO SOSTENIDO DEL VOLUMEN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS

La falta de una visión integral sobre el tratamiento y/o disposición final de residuos –en especial lo que respecta a la promoción del reciclaje– ha generado formas diversas y particulares para abordar el problema, las que carecen de acciones concretas para su implementación y futuro tratamiento.

Figura 60

**2** Incorporar normas de protección ambiental en la planificación, orientados al resguardo, puesta en valor y acceso equitativo a las infraestructuras verdes como servicios ecosistémicos propios de la metrópolis (humedales, cerros, ríos, borde costero, mar, lagunas, bosque nativo, parques urbanos).

**2.1** Promover servicios urbanos de alto estándar.

**2.1.1** ACTUALIZACIÓN DE CATASTRO DE ESPACIOS PÚBLICOS Y ÁREAS VERDES DEL AMC

Para iniciar el desarrollo de un plan de espacios públicos y áreas verdes a escala metropolitana es necesario definir el estado actual o línea base, con el objeto de dimensionar el problema y las oportunidades, y tener un punto de partida sólido para priorizar las inversiones en espacios públicos y áreas verdes. Las metas específicas de esta iniciativa son: disponer de un catastro actualizado, generar un modelo de actualización continua del catastro y difundir la necesidad de intervenir y mejorar los espacios públicos y áreas verdes del AMC.

Horizonte: Corto Plazo (2019).  
Responsable: UAM (Movilización) - Bienes Nacionales y MINVU (Ejecución).

**2.2** Crear instancias de gestión sustentable del patrimonio natural que propicie un ambiente saludable.

**2.2.1** CARACTERIZACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL SISTEMA HÍDRICO DEL AMC

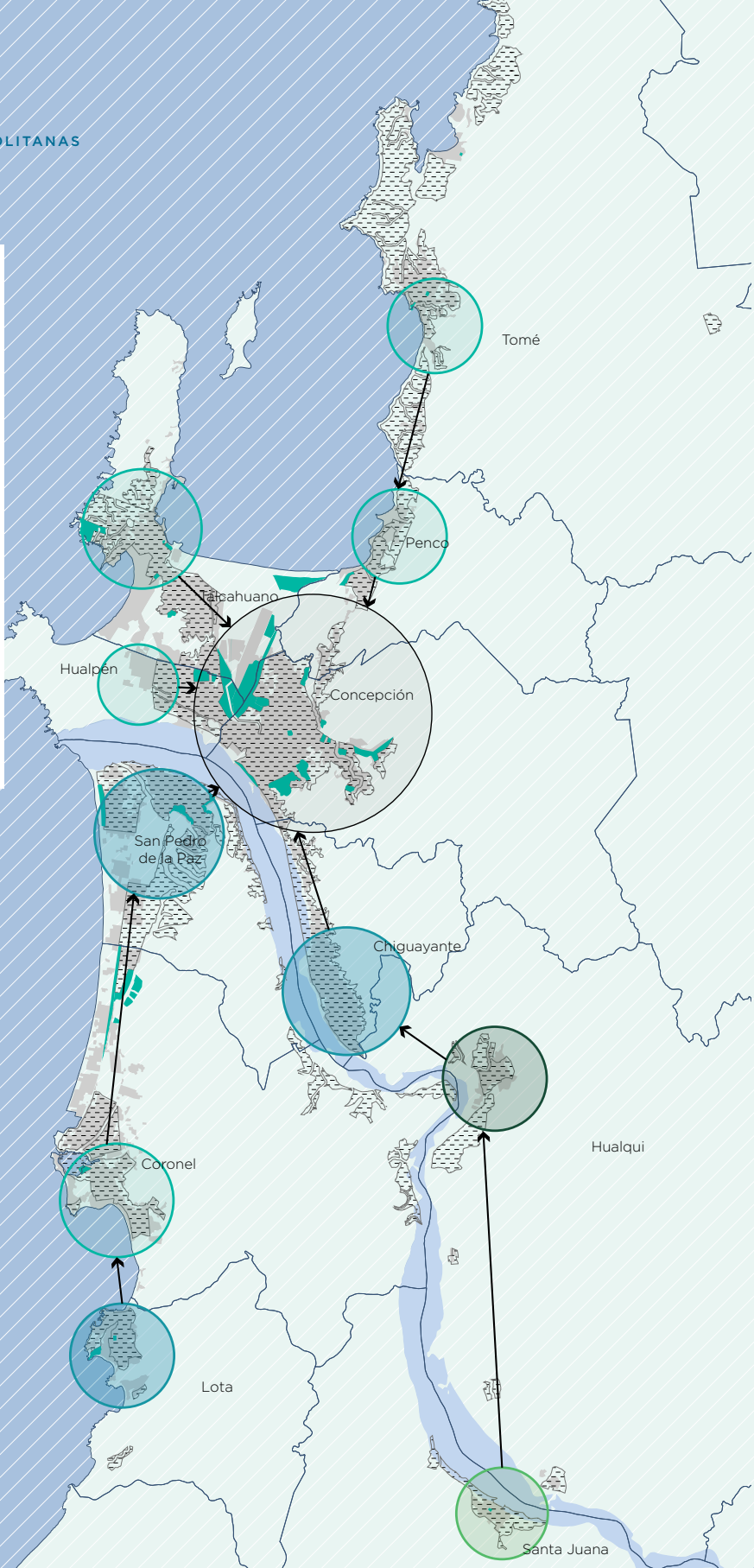
Esta iniciativa busca valorar los cuerpos de agua –con prioridad en los humedales– en el contexto metropolitano. Esto implica reconocer, conservar y/o promover estos ecosistemas que son parte de la identidad del territorio. En primera instancia se busca estudiar y reconocer el estado actual del sistema de humedales metropolitanos del AMC, luego identificar cuáles son los cuerpos de agua que por su menor degradación y mejor accesibilidad podrían incorporarse al espacio público de la ciudad y, adicionalmente, generar un catastro y sistema de monitoreo de los cuerpos de agua más afectados del sistema acuático del AMC.

Horizonte: Mediano Plazo (2025).  
Responsable: Mesa Municipal de Humedales (Movilización)-UAM (Ejecución).

**Esquema Ordenamiento Territorial Área Metropolitana de Concepción**

- Divisiones Comunales
- Centro de Concepción
- Centralidades industriales
- Centralidades agrícolas
- Centralidades forestales
- Centralidades habitacionales
- Equipamientos
- ▨ Zona de extensión habitacional
- Área urbana
- Cuerpos de agua

Fuente: Elaboración propia sobre bases cartográficas OCUC.



### 3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

El AMC presenta debilidades en la organización de su territorio, existiendo fricciones asociadas principalmente a la relación entre zonas industriales y habitacionales, a la expansión habitacional no integrada, a la poca coordinación entre municipios y a la pérdida de patrimonio ambiental.

#### FRICCIÓN DE USO ENTRE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA-INDUSTRIAL Y EL USO HABITACIONAL

Esta situación se replica en el Área Metropolitana –específicamente en la comuna de Coronel– y ocurre principalmente por la presencia de generadores de energía en base a hidrocarburos localizados en sectores residenciales. Su ubicación se debe a la cercanía con el puerto (economía de escala), el agua (materia prima para la generación de energía) y la infraestructura de transmisión (reducción de costos de inversión), y se produce por la actual indefinición en el uso de suelo asociado a la actividad energética.

#### EXPANSIÓN HABITACIONAL DE LA METRÓPOLIS CON SOLUCIONES NO INTEGRADAS QUE GENERAN FRAGMENTACIÓN URBANA

La ciudad crece a través de desarrollos urbanos desconectados del resto de la ciudad que, en algunos casos, son el resultado de una apuesta inmobiliaria para rentabilizar grandes paños sin una oferta satisfactoria de servicios urbanos asociados a los proyectos. Por otro lado, desde las políticas públicas habitacionales, se adquieren terrenos de bajo costo que, por lo general, se emplazan en sectores alejados de los centros de servicios, generando segregación socioespacial. Esto se da en comunas como San Pedro de la Paz, Coronel, Concepción, Penco y Hualqui.

#### PÉRDIDA DE TERRENOS CON APTITUD AMBIENTAL (EJ. HUMEDALES) POR PRESIÓN DE USO DE SUELO PARA PROYECTOS INMOBILIARIOS Y EQUIPAMIENTO

El relleno y secado de humedales está presente en distintas zonas del AMC como consecuencia de la escasez de suelos aptos para futuras urbanizaciones y de un aumento del valor del m<sup>2</sup>. Esto sucede especialmente en las comunas que poseen estos cuerpos de agua, como Lota, Coronel, San Pedro de la Paz, Hualpén, Penco, Talcahuano, Tomé y Concepción..

Figura 61

### 3 Consolidar un sistema de planificación y gestión metropolitano orientado a generar barrios consolidados e integrados que respondan a la identidad medioambiental y cultural del AMC y a reducir la vulnerabilidad física y urbana del Área Metropolitana.

#### 3.1 Priorizar las acciones e iniciativas que permitan la consolidación del sistema de planificación metropolitano.

##### 3.1.1 PROGRAMA PARA ACTUALIZACIÓN DE PRC Y PLADECOS.

Ante la multiplicidad de visiones de desarrollo e instrumentos de planificación, en el AMC se hace indispensable implementar un sistema integrado de planificación metropolitana, capaz de sentar las bases para generar un conjunto de instrumentos de planificación coherentes en todo el territorio que comprende. Para esto se propone generar una metodología de PLADECOS que incorpore el concepto metropolitano y su escala, alineando los planes comunales con el Plan de Acción Estratégico Metropolitano. Asimismo, que los PRC también sean actualizados en concordancia y formen parte de un sistema de planificación integrado para el AMC.

Horizonte: Mediano Plazo (2025).  
Responsable: UAM-MINVU (Movilización)-MUNICIPIOS (Ejecución).

##### 3.1.2 ESTUDIO PARA LA DETERMINACIÓN DE CONDICIONES DE EQUIDAD EN EL EQUIPAMIENTO CÍVICO COMUNITARIO.

Como una forma de generar una mayor equidad en el territorio en cuanto al acceso a equipamiento comunitario, es necesario incorporar tanto a la planificación como a la gestión del AMC el desarrollo de nuevas centralidades subcomunales que provean estos servicios. Para lograr este objetivo es necesario, en primera instancia, analizar la situación actual o línea base, e identificar aquellas áreas con potencial de centralidad subcomunal que puedan estructurarse en su conjunto una mayor cobertura y descentralización de servicios urbanos. Esta iniciativa está orientada a establecer un estándar metropolitano de equidad para el equipamiento comunitario.

Horizonte: Corto Plazo (2020).  
Responsable: UAM (Movilización)-MUNICIPIOS (Ejecución).

##### 3.1.3 PLAN MAESTRO METROPOLITANO DE AGUAS LLUVIAS.

Generar, mediante una acción conjunta, un plan maestro de evacuación de aguas lluvias que incluya a todas las comunas del AMC y que otorgue un estándar mínimo en esta materia, lo que implica incorporar a aquellas que hoy están fuera de la red por contar con menos de 50.000 habitantes. El objetivo central es que este plan lleve a la implementación de un sistema de aguas lluvias metropolitano, para que todas las comunas del AMC cuenten con la infraestructura apropiada.

Horizonte: Largo Plazo (2029).  
Responsable: MUNICIPIOS (Movilización)-DOH MOP, MINVU (Ejecución).

#### 3.2 Mejorar la capacidad del AMC para enfrentar riesgos de desastres.

##### 3.2.1 CATASTRO DE RIESGOS NATURALES-ANTRÓPICOS DEL AMC.

Este catastro busca precisar y complementar la información técnica existente a nivel comunal sobre amenazas naturales y antrópicas para incorporarlas como un insumo clave en la planificación y gestión metropolitana. Esto implica realizar un levantamiento detallado a nivel metropolitano de riesgos naturales y antrópicos, y homologar las distintas fuentes de información asociadas a riesgos de desastre.

Horizonte: Corto Plazo (2019).  
Responsable: MUNICIPIOS (Movilización)-ONEMI (Ejecución)

## 4. INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

Considerando la dinámica de las actividades económicas en el último tiempo, en el AMC el sector pesquero tradicional ha disminuido su participación en las exportaciones, pero se ha observado un crecimiento de la actividad industrial. Un problema más estructural es que la matriz productiva se concentra en sectores con bajo potencial de crecimiento y escaso valor agregado, lo que requiere impulsar una diversificación de la matriz productiva hacia economías emergentes y reforzar la actividad logístico portuaria del AMC.

#### DESAFÍOS

**4** Desarrollar nuevas cadenas de valor asociadas a ciencia e innovación, industrias creativas, nuevas economías, agroindustria, industria alimentaria asociada a los recursos marinos y turismo de negocios. Ser una metrópolis competitiva e innovadora que impulse aquellos sectores económicos emergentes.

#### OBJETIVOS

**4.1** Lograr la competitividad de nuevas áreas de desarrollo económico.

#### INICIATIVAS

**4.1.1** PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CADENA LOGÍSTICA

Conjunto de acciones tendientes a mejorar la eficiencia de la cadena logístico-portuaria en el Área Metropolitana, actividad que es característica del AMC y una de las bases de su potencial económico a nivel internacional. El objetivo de este programa es potenciar un sistema logístico-portuario competitivo en términos de infraestructura y eficiente en cuanto a los tiempos de paso de las cargas por el Área Metropolitana.

Horizonte: Mediano Plazo (2022).  
Responsable: Programa Meso Regional Logístico Centro Sur de CORFO (Movilización)-GORE (Ejecución).

**4.1.2** PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE TURISMO

Definición de una estrategia para posicionar al Gran Concepción como destino privilegiado para la realización de convenciones y turismo de negocios, ofreciendo la infraestructura necesaria para eventos y un conjunto de atractivos turísticos y urbanos que invite a los asistentes a permanecer en la ciudad. Esto requiere la formación del *Concepción Convention Bureau*, formado por empresarios hoteleros y de servicios comerciales y turísticos, con el apoyo de Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y el GORE.

Horizonte: Mediano Plazo (2022).  
Responsable: *Concepción Convention Bureau* (Movilización)-SERNATUR (Ejecución).

## 5. GOBERNANZA

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

La fragmentación administrativa del AMC no permite generar iniciativas integradas de carácter metropolitano. La gestión a nivel metropolitano se hace difícil debido a un desbalance de las capacidades técnicas de los 11 municipios y a la multiplicidad de servicios públicos con facultades de intervención, lo que genera un conjunto de miradas parciales del territorio metropolitano, escasa articulación entre los actores, agendas propias e intereses disímiles.

#### DESAFÍOS

**5** Generar un sistema de gobernanza metropolitano inclusivo, democrático y participativo, capaz de incorporar a actores con distintos roles y miradas.

#### OBJETIVOS

**5.1** Propiciar la participación de todos los actores en la planificación y gestión. Consagrar la identidad metropolitana en los ciudadanos y en todos los actores.<sup>1</sup>

#### INICIATIVAS

**5.1.1** PROGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Conjunto de acciones orientadas a instalar la relevancia de abordar la escala metropolitana en distintos niveles de la sociedad, promoviendo una contraparte informada y capacitada en temas metropolitanos y generando capital social en torno a las temáticas metropolitanas. Parte de las acciones serían la realización del foro metropolitano anual, sesiones de información y capacitación para distintos actores: políticos, equipos técnicos, privados, municipios, organizaciones sociales, etc.

Horizonte: Corto Plazo (2019).  
Responsable: UAM (Movilización)-UAM (Ejecución).

**5.1.2** PROGRAMA AMLAB

Instancia formal de participación e interacción entre los actores públicos relevantes del AMC, que busca sistematizar e intercambiar buenas prácticas, generar instancias de capacitación formales para desarrollar el capital humano regional (diplomados, giras técnicas, etc.) y promover la profundización de las temáticas metropolitanas en los equipos técnicos del GORE, municipios y otros servicios públicos.

Horizonte: Largo Plazo (2032).  
Responsable: UAM (Movilización)-UAM (Ejecución).

<sup>1</sup> En el Plan de Acción Estratégico Gran Concepción se detallan diversas iniciativas asociadas a todos los objetivos señalados. Sin embargo, para efectos de esta Agenda Metropolitana, no se han priorizado acciones en este objetivo en una primera etapa.

# ACCIONES POLÍTICAS, ASOCIATIVAS Y ORGANIZACIONALES

A partir de la experiencia acumulada del GORE Biobío en la planificación, diseño e implementación de iniciativas de carácter metropolitano, se detallan a continuación aquellas acciones políticas, asociativas y organizacionales que han sido claves para la efectiva implementación de estas y que podrían guiar la implementación de futuras iniciativas metropolitanas.

## ACCIONES POLÍTICAS

Antecedentes:

- Reuniones de trabajo durante el año 2017 para exponer el plan de acción y recibir retroalimentación por parte de los alcaldes de las municipalidades que son parte del AMC.
- Aprobación del Plan de Acción Estratégico Metropolitano por parte del Consejo Regional (enero 2018).

Iniciativas:

- Implementación de gobernanza para la administración del Plan de Acción Estratégico para el AMC. Para ello es necesario la conformación del Consejo de Alcaldes dirigido por el Intendente Regional, hasta que el titular electo popularmente asuma.
- Para la implementación de la gobernanza se ha planteado la necesidad de generar un programa que permita esta implementación, financiado con recursos FNDR.

## ACCIONES ASOCIATIVAS

Antecedentes:

- A propósito de esta gestión, y aprovechando las capacidades instaladas y las redes conformadas, siete municipios y la SEREMI MMA conformaron la Mesa de Humedales con la idea de impulsar iniciativas asociadas a estos cuerpos de agua característicos del AMC, los que fueron incorporados en el plan de gestión.

Iniciativas:

- Conformación de mesas estratégicas asociadas a las principales temáticas que forman parte del plan de acción. Se proyecta que estas no sean más de tres y que parte de quienes las conforman correspondan a integrantes del Núcleo de Gestión Metropolitana.

## ACCIONES ORGANIZACIONALES

Antecedentes:

- Conformación de instancia de trabajo técnico en torno a temas metropolitanos conformada por técnicos municipales y sectoriales (en principio, cuatro sectores). En el caso de los municipios, corresponden en su mayoría a asesores urbanistas o funcionarios titulares o dependientes de la SECPLAN, designados por los respectivos alcaldes y representando a las 11 comunas que conforman el Área Metropolitana. En relación a la sectorialidad, participan a partir del año 2017, las SEREMIs de Vivienda y Urbanismo (Departamento de Desarrollo Urbano), Obras Públicas (Dirección de Planeamiento), Medio Ambiente, Transporte, Agricultura y Desarrollo Social. Este espacio de debate técnico se instaló en el año 2015 y desde ahí ha operado regularmente en actividades de discusión técnica, talleres u otras que aportan al debate metropolitano, el que ha permitido desarrollar el plan. A este espacio se le ha denominado, en el modelo de gobernanza futuro, Núcleo de Gestión Metropolitana.
- Creación de UAM e incorporación en la estructura organizacional del GORE, conformada por un coordinador encargado y dos profesionales de apoyo. Lo anterior se oficializó mediante resolución.

Iniciativas:

- Consolidación del Núcleo de Gestión Metropolitana conformado por el Gabinete Técnico Municipal (representantes de municipios) y Gabinete Técnico Sectorial (representantes de sectores), y coordinados a partir de la UAMs (futuros Departamentos).
- Conformación de una instancia anual denominada Foro Metropolitano como un espacio de encuentro entre todos los entes con intereses en el Área Metropolitana de carácter masivo, público, privado, ciudadano y político, que permita intercambiar inquietudes y avances en torno al plan, a modo de una cuenta pública.

## RESUMEN DE ACCIONES EJECUTADAS A LA FECHA





## INICIATIVA PRIORIZADA CONCEPCIÓN

### RED DE HUMEDALES URBANOS PARA EL AMC - RUTA DEL AGUA

La Política Regional para la Conservación de la Biodiversidad de la Región del Biobío 2017 - 2030 busca fortalecer la diversidad biológica nativa en diferentes niveles, para lo cual promueve la protección de 20 sitios prioritarios. Estas áreas revisten una doble relevancia en tanto están insertas o colindan con áreas urbanizadas del Gran Concepción y, a su vez, están sometidas a una fuerte presión antrópica que las deja expuestas al deterioro.

Conscientes del valor ambiental, histórico, cultural y paisajístico de los humedales urbanos, los desafíos de ordenamiento territorial que enfrentan las ciudades, la disminución del recurso hídrico y la mitigación de riesgo de desastres, los alcaldes de las respectivas comunas han acordado trabajar en conjunto y promover la protección y valorización de los humedales urbanos como sistema interconectado del AMC.

La propuesta Ruta del Agua, etapa I, propone proteger y poner en valor los humedales urbanos del AMC, otorgando accesibilidad y áreas de permanencia, vinculándolas por medio de una ruta eco-contemplativa que las potencie como espacios de disfrute urbano, conservación y promoción de los servicios ecosistémicos que prestan.

La propuesta consiste en una secuencia continua de áreas de remanso asociadas



► Fuente: Elaboración Carla Olivares

al paisaje, que corresponden a áreas naturales de intervención y a espacios de tránsito que se llamarán Corredores Verdes de Acceso. Las primeras tendrán áreas verdes de acceso público y áreas a renaturalizar de acceso limitado. Las segundas corresponderán a circuitos de tránsito preferentemente no motorizado, con cubierta vegetal nativa que permita su funcionamiento como corredor ecológico entre cada área natural priorizada.

La Ruta del Agua también contempla la evaluación económica de los servicios ecosistémicos que prestan los humedales a la vida urbana. La cuantificación de ellos permitirá valorarlos no solo por la biodiversidad que cada uno de ellos aloja, sino también por su rol de amortiguación hidráulica para crecidas invernales; abastecimiento de agua potable desde aguas superficiales; diversidad paisajística y embellecimiento escénico; amortiguación frente a tsunamis, marejadas o aumento del nivel del mar; conservación de especies singulares en peligro de extinción; y educación ambiental, por nombrar los principales. Todo ello permitirá dar notoriedad pública a la temática y concentrar esfuerzos económicos, técnicos y políticos en pos de su conservación y/o recuperación.



► Fuente: Elaboración Carla Olivares

## RECURSOS HÍDRICOS METROPOLITANOS

*JORGE DUCCI*

La gestión de recursos hídricos en ambientes urbanos aglomerados necesariamente debe considerar una visión global de la ciudad como un todo, independientemente de las divisiones administrativas que puedan existir dentro de ellas. Esto, debido a la necesidad de planificar la prestación de servicios y la protección de la ciudad conjunta e integralmente, y así desarrollar intervenciones efectivas y eficientes.

En el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en Chile, existen empresas concesionarias regionales que abarcan los grandes centros urbanos en su totalidad, lo que permite una gran eficiencia en las inversiones en términos de localización y tamaño de fuentes de captación de agua, impulsoras, plantas de tratamiento de aguas, estanques de almacenamiento, estaciones de bombeo, redes de distribución de agua potable, redes de recolección y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros. La planificación de estas inversiones depende de aspectos físicos (topografía, localización de fuentes, etc.) y, principalmente, de la configuración de la ciudad en cuanto a su densidad habitacional, niveles socioeconómicos, áreas de uso industrial y cotas de altura. Un aspecto central para la planificación consiste en anticipar, con un horizonte de al menos 15 años, las nuevas áreas de crecimiento de la ciudad y los futuros usos de suelo, de manera que las inversiones necesarias sean diseñadas con tiempo y al menor costo posible. Por

consiguiente, resulta fundamental contar con entidades supramunicipales capaces de formular regulaciones en torno a cómo y hacia dónde crecerán las ciudades, y que puedan aplicarlas efectivamente.

De manera análoga, la gestión de las aguas lluvias requiere una comprensión global de los aspectos físicos de los cuerpos de agua que cruzan las ciudades (localización, caudales, aspectos ambientales, etc.) que permita formular propuestas de intervención que mitiguen los daños potenciales a personas y bienes ocasionados por lluvias de gran intensidad. En Chile, la responsabilidad del diseño y construcción de las llamadas redes primarias de drenaje recae sobre el Ministerio de Obras Públicas (MOP), mientras que las redes secundarias son responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

Es evidente que una buena planificación en estas materias requiere conocer, entre otros aspectos, tanto los distintos niveles de impermeabilización del suelo de la ciudad como las nuevas áreas de expansión y los futuros usos de suelo y su localización en la cuenca (especialmente en las partes altas). Este factor de impermeabilización permite determinar la escorrentía (el agua que fluye por la superficie y no se infiltra en el suelo), la que debe dimensionarse adecuadamente para proponer soluciones de mitigación. Estas soluciones involucran

tanto obras físicas duras (canales, tuberías, etc.) como el aprovechamiento de las condiciones naturales de los cauces de evacuación (debiendo evitarse que ellos sean ocupados por la población o afectados por obras que impidan el curso libre de las aguas). Además, pretenden fomentar la incorporación de las llamadas infraestructuras verdes y regulaciones apropiadas que permitan mejorar las condiciones naturales de las cuencas para el manejo debido de las aguas. Desde un punto de vista supramunicipal, esta visión global es esencial para lograr incorporar soluciones efectivas y eficientes.

Junto con lo anterior, la recolección de residuos sólidos urbanos también es un punto a considerar. No es inusual ver que las quebradas y canales naturales o artificiales de algunas ciudades se han convertido en depósitos clandestinos de residuos, los cuales efectivamente restringen la capacidad de evacuación de los cauces e incrementan aún más los impactos negativos asociados a la contaminación. Por lo tanto, la debida atención sobre el problema de residuos sólidos urbanos, en el contexto de Áreas Metropolitanas, es clave para la gestión de recursos hídricos.

## AGENDAS METROPOLITANAS

# ÁREA METROPOLITANA PUERTO MONTT - PUERTO VARAS

Las ciudades de Puerto Montt y Puerto Varas pertenecen a la Región de Los Lagos en la zona sur de Chile, a unos 1.000 km de la capital de Santiago. Esta zona presenta una localización estratégica en el territorio nacional al ser el punto de transición entre Chile continental y la Patagonia, en un sector de configuración geográfica única y de alto valor paisajístico. El sistema urbano Puerto Montt - Puerto Varas concentra 290.480 habitantes (INE, 2017) y está conformado por dos asentamientos de borde con crecimiento radial en torno a cuerpos de agua: el Lago Llanquihue, hacia el norte, y el Seno de Reloncaví, hacia el sur (BID, 2018a). Puerto Montt es la ciudad portuaria capital de la industria salmonera, concentrando comercio, servicios y tránsito turístico, y Puerto Varas es una ciudad de vocación turística que está creciendo aceleradamente como polo atractor de migraciones externas e internas, estas últimas principalmente desde Santiago. Esta Área Metropolitana ha enfrentado un crecimiento sostenido de población y una expansión acelerada de su superficie, resultando en una presión sobre los sistemas urbanos existentes y en un crecimiento desarticulado que evidencia la necesidad de buscar soluciones y planificar el desarrollo a futuro, a escala supra comunal.

### Fuente:

Plan de Acción CES Puerto Montt - Puerto Varas (BID, SUBDERE, GORE Los Lagos, Municipalidad Puerto Montt, Municipalidad Puerto Varas); Entrega final Diplomado Gestión de Áreas Metropolitanas 2017 (María José Alcaíno, Juan Sebastián Alcayaga, Rodrigo Candia, Aldo Herrera, Noemi Parcet, Daniel Reyes, Fabián Rutte, María Ester Sepúlveda)

### Coordinación general:

División de Desarrollo Urbano y Vivienda, BID (Cristián Robertson, James Robinson)

### Edición de textos:

Centro de Innovación de Ciudades, UDD (Francisca Astaburuaga, Sergio Ortega)

### Planimetría y esquemas:

Centro de Innovación de Ciudades, UDD (Francisca Astaburuaga, Jeannette Orozco, Consuelo Roldán)

### Imagen Objetivo:

Carla Olivares



► Bahía de Puerto Montt. Stefan Heitmann



► Vista Puerto Varas. Stefan Heitmann



► Plaza Puerto Montt. Stefan Heitmann









## AGENDA METROPOLITANA DE LOS LAGOS

El sistema urbano conformado por las comunas Puerto Montt - Puerto Varas es parte de la Región de Los Lagos y se localiza en la provincia de Llanquihue, la cual tiene una superficie de 14.876,4 km<sup>2</sup>, representando el 35% del total de la región, con una población de 290.480 habitantes (INE, 2017). Administrativamente, esta provincia se encuentra dividida en nueve comunas: Calbuco, Cochamó, Fresa, Frutillar, Llanquihue, Los Muermos y Maullín, además de las comunas de Puerto Montt y Puerto Varas.

Durante las dos últimas décadas, el desarrollo del Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas ha sido acelerado, con una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de la huella urbana de un 4,2% que, en conjunto con la TMCA de la población (2,3%), indican un proceso de expansión en baja densidad (IDOM, 2016). Esto está asociado a los procesos de construcción de viviendas sociales fuera de los ámbitos urbanos consolidados (principalmente Alerce), a la aparición de una gran cantidad de zonas ocupadas con parcelas de agrado (especialmente en Puerto Varas) y una zona rural con presencia de desarrollos periurbanos de distintas características (BID, 2018a). Actualmente, el sistema metropolitano alcanza los 290.480 habitantes, donde Puerto Montt posee una población de 245.902 habitantes y Puerto Varas de 44.578 (INE, 2017).

Lo anterior se vincula a la inexistencia de un instrumento de planificación territorial de escala metropolitana o intercomunal vigente y vinculante, que regule el desarrollo urbano y sus relaciones con el entorno natural y rural. Además, se puede constatar que el PRC de cada ciudad se encuentra desactualizado, distante de ser un instrumento normativo de la realidad vigente y, menos aún, un instrumento estructurador del territorio que planifica a futuro. No obstante, cada uno de ellos se encuentra en proceso de actualización (BID, 2018a).

Ambas ciudades tienen una misma lógica de fundación con muchas similitudes territoriales y con vocaciones similares que, a lo largo de los años, se han ido especializando, sofisticando y diferenciando. Sin embargo, mantienen un elemento esencial en común: ambas poseen una geomorfología similar que las hizo crecer de manera abalconada hacia un cuerpo acuático (el Seno de Reloncaví y el Lago Llanquihue). Pese a esta similitud, ambas ciudades hoy han llegado a diferenciarse, ya que cada una ha crecido experimentando fenómenos de urbanización distintos.

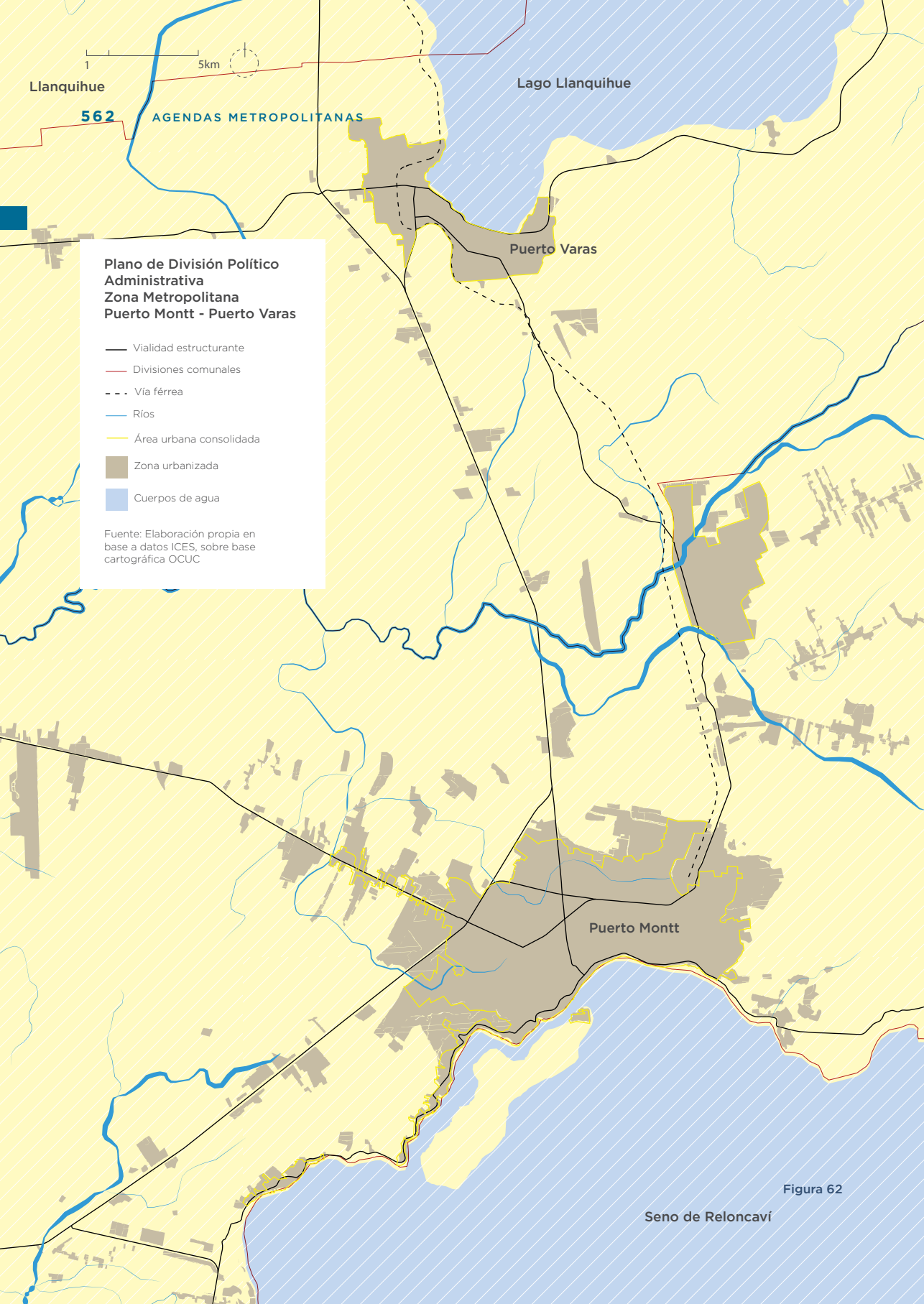
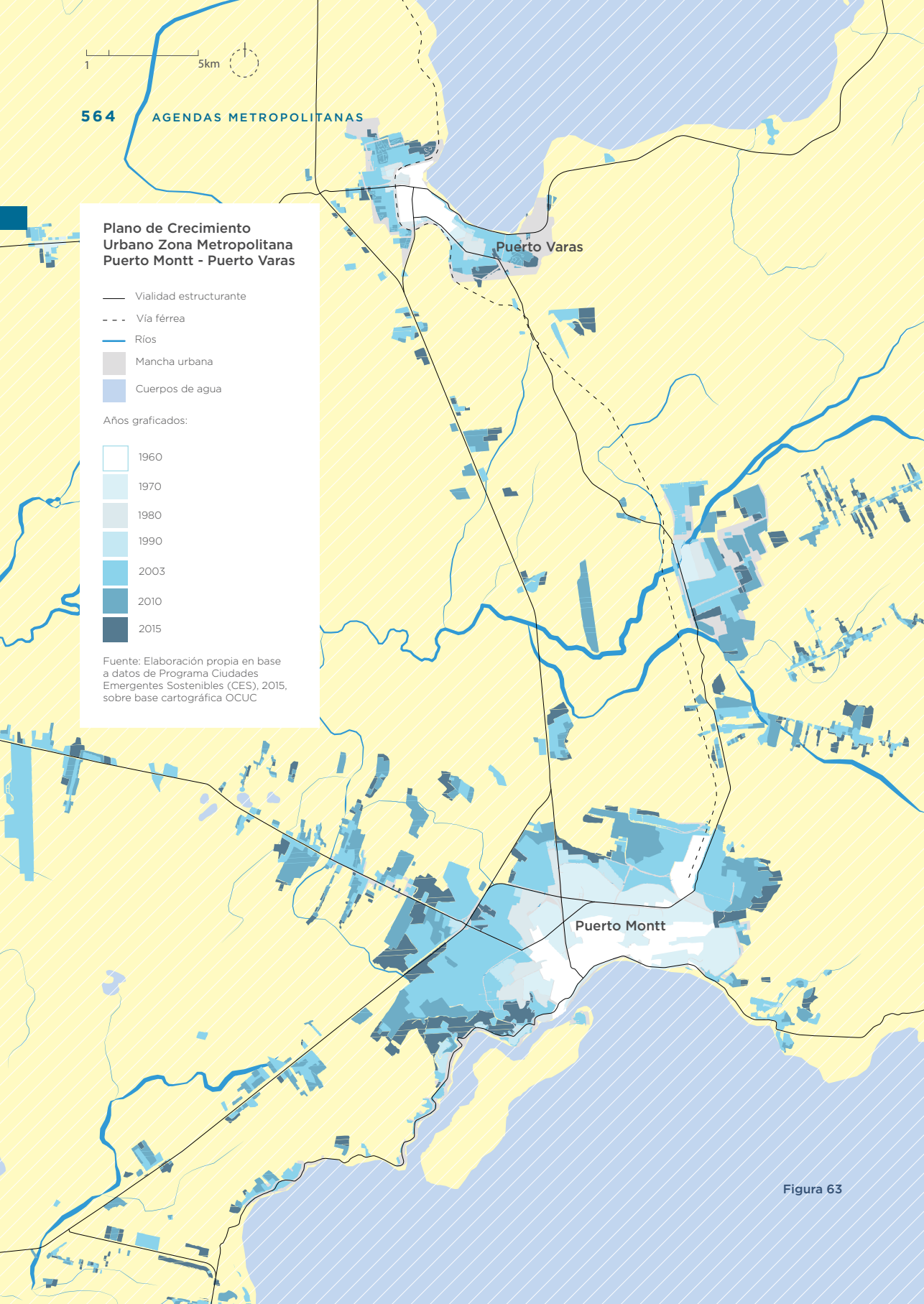


Figura 62

Seno de Reloncaví



Económicamente, y aprovechando su condición geográfica, la ciudad de Puerto Montt ha destacado por ser una ciudad puerto, sirviendo como un punto clave de intercambio, exportación y tránsito turístico, a lo que se le suma un desarrollo complementario en la industria, comercio y servicios. En el caso de Puerto Varas, su principal actividad económica es el turismo, principalmente por estar ubicada entre atractivos naturales de belleza única que la han convertido en una de las comunas más turísticas del sur de Chile.

El Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas se sitúa en la media de los promedios nacionales en cuanto a ingresos, empleo e infraestructura productiva, alcanzando un PIB per cápita de USD 3.464. La economía de estas ciudades se basa principalmente en la actividad acuícola, servicios y turismo (BID, 2018a). Según datos del INE (2014), en relación al proceso productivo del salmón en los centros de cosecha de cultivo, la Región de Los Lagos tiene una participación del 47% del total nacional, lo que la convierte en el segundo productor después de la Región de Aysén, siendo Puerto Montt el centro logístico para ese desarrollo (BID, 2018a).

Por su parte, Puerto Varas conforma uno de los centros turísticos más atractivos de Chile, con lugares emblemáticos como el Lago Llanquihue y el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales. Uno de los indicadores que refleja la capacidad de atracción y permanencia de un destino turístico son las pernoctaciones en el lugar, que en este caso corresponde a 1.6 días en la ciudad de Puerto Montt y 1.4 días en Puerto Varas. Es importante recalcar que la actividad turística tiene una fuerte estacionalidad –al igual que en el resto del territorio nacional–, con un 71% del flujo de turistas concentrado en época estival, es decir, en la temporada alta, que va entre los meses de diciembre y febrero (BID, 2018a).

Fruto del incremento progresivo de las actividades económico-productivas de las dos ciudades, el área urbana conformada por las ciudades de Puerto Montt - Puerto Varas ha presentado un crecimiento sostenido de población en las últimas décadas, convirtiéndola en la zona más poblada de la Región de Los Lagos y concentrando el 33,5% del total de población regional. Estos índices la clasifican actualmente como uno de los sistemas urbanos intercomunales de mayor tamaño en Chile. Se estima que cerca del 85% de la población del Área Metropolitana corresponde a sectores socioeconómicos C3, D y E, y menos del 15% a estratos ABC1 y C2. En cuanto a la distribución espacial, las poblaciones de mayores ingresos se concentran en la comuna de Puerto Varas y en sectores del centro y norte de Puerto Montt. Por el contrario, en sectores como Alerce o los polos de desarrollo recientes en Nueva Braunau, la mayoría de la población pertenece a estratos de menores ingresos (IDOM, 2016).

Figura 63

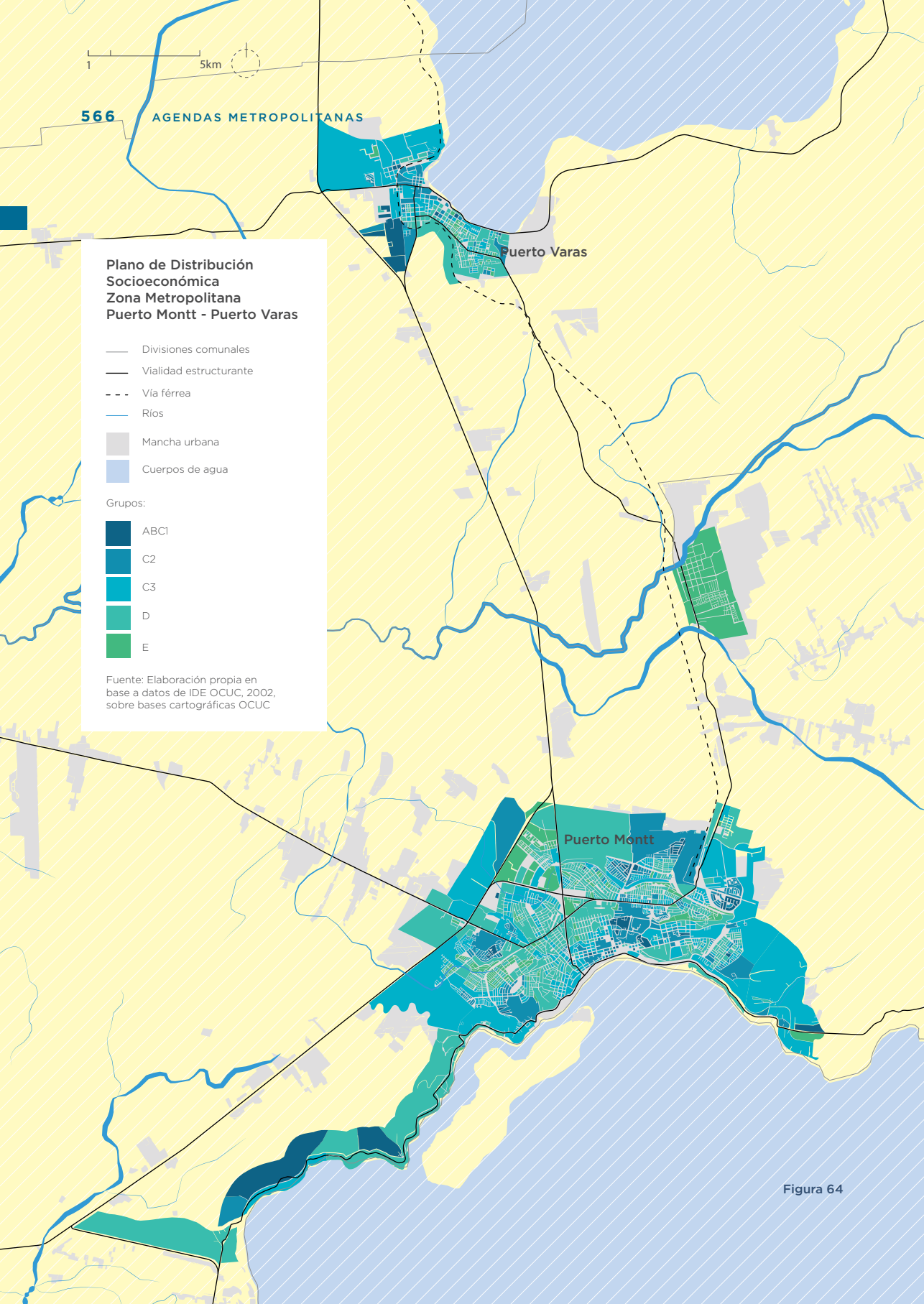


Figura 64

Las ciudades del Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas declaran haber incorporado medidas de gestión de riesgo de desastres naturales en la formulación de sus instrumentos de planificación de desarrollo urbano, específicamente en los PRC (en actualización). Algunos de los riesgos identificados que pueden afectar el Área Metropolitana son la Amenaza de erupción volcánica (volcanes Calbuco y Osorno); riesgo de tsunami; amenaza de remoción en masa; que existan equipamientos e infraestructura expuesta (centros educativos, salud, carabineros, bomberos, etc.); susceptibilidad a licuefacción; e incremento en el nivel del mar (IDOM, 2016).

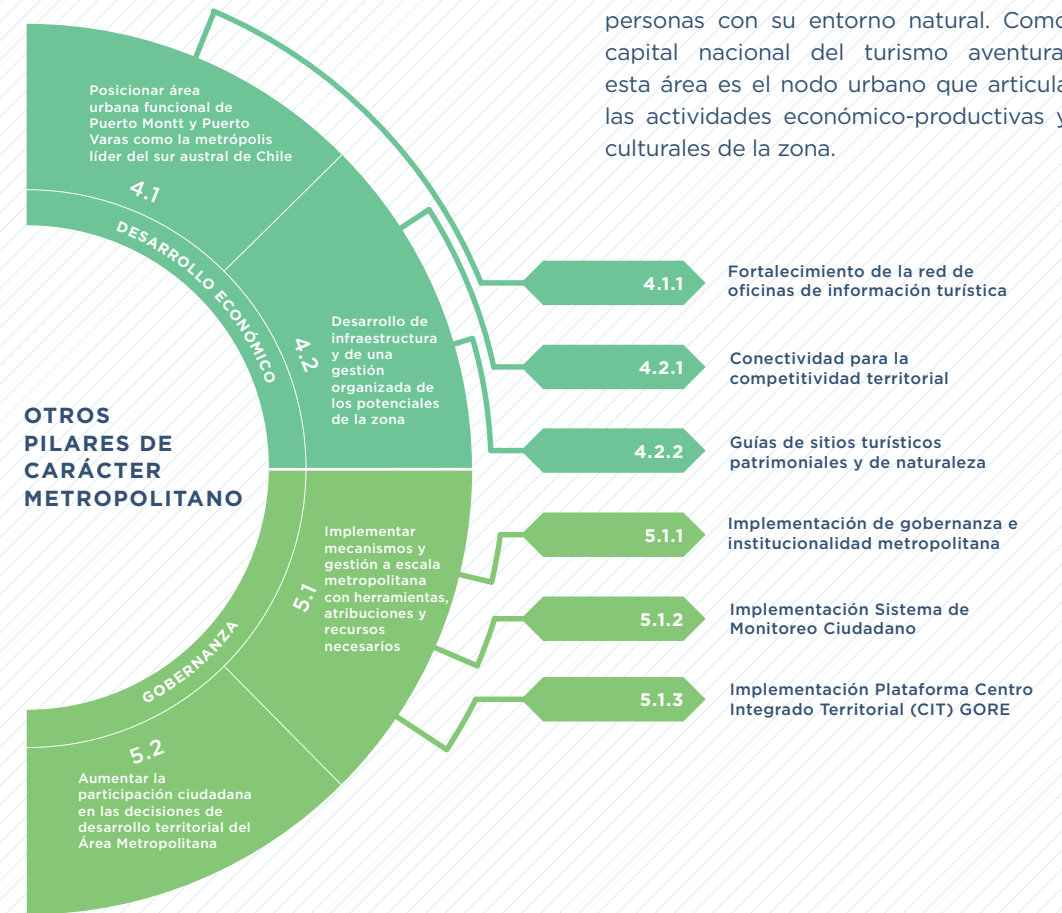
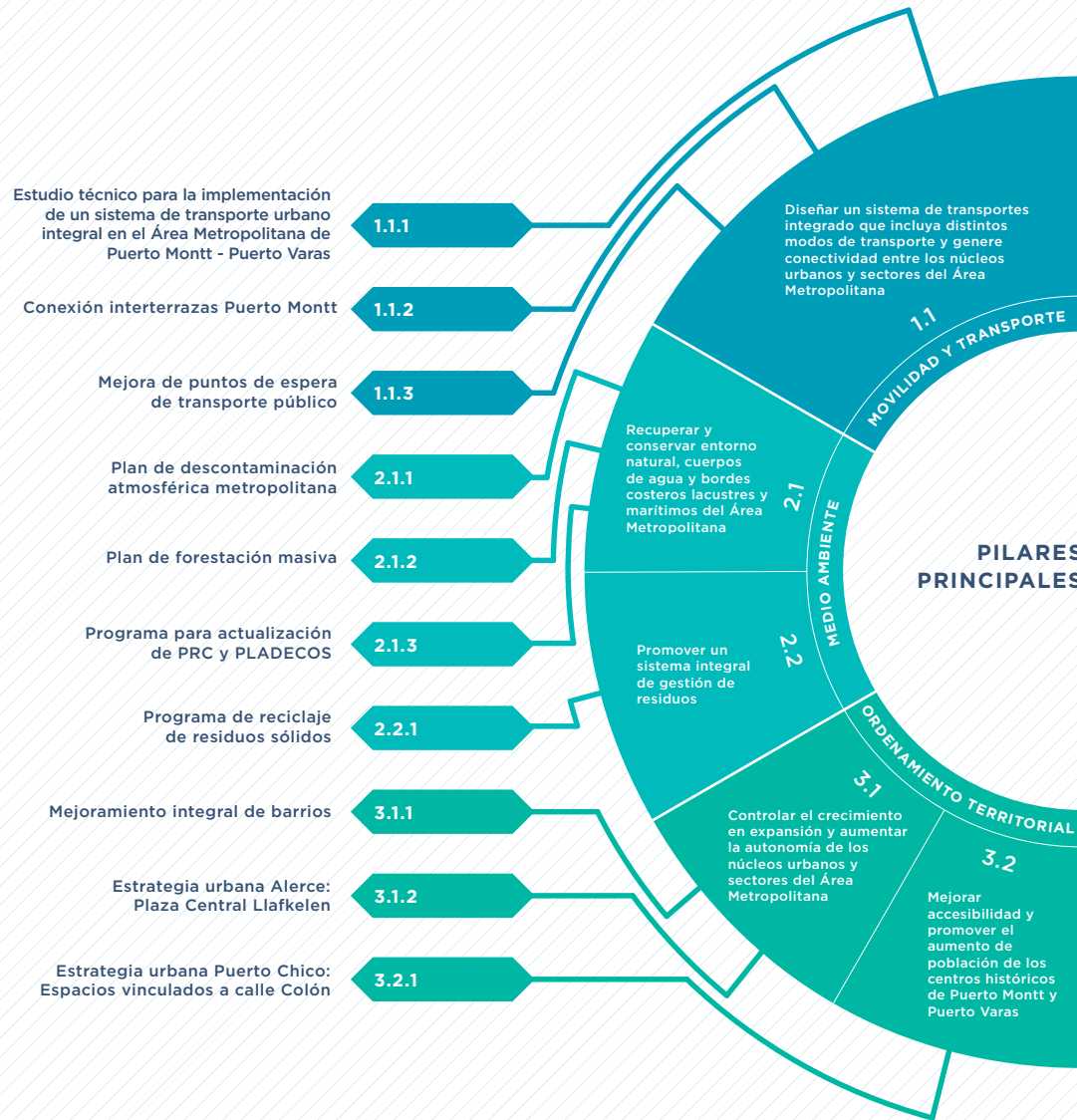
En términos de medioambiente, se reconocen como problemas relevantes la contaminación atmosférica y de recursos hídricos en el Área Metropolitana. Puerto Varas presenta bajos indicadores asociados a la contaminación atmosférica, pero se debe principalmente a que no existe un control. Es decir, no hay monitoreo ni cumplimiento de normas sobre la calidad del aire en la ciudad. En el caso de Puerto Montt, sí existe información relacionada, ya que la ciudad cuenta con dos estaciones de monitoreo (Mirasol y Alerce). Sin embargo, aún no está certificada. En el caso de la contaminación de recursos hídricos, ambas ciudades vierten desechos al Seno de Reloncaví y Lago Llanquihue a través de descargas de aguas servidas e industriales.

En este contexto, el Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas se configura como un sistema urbano monocéntrico, con una ciudad principal que reúne la fuerza laboral y los servicios de la región, pero que ha mantenido la vinculación funcional entre ambas comunas, potenciando un proceso de expansión urbana de gran dinamismo en cuanto a crecimiento demográfico y urbano. Lo anterior ha determinado una estructura y funcionamiento propios de una metrópolis emergente, que se ha ido configurando como el centro neurálgico de las dinámicas de la región y del sur austral chileno.

## IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS

El Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas ha presentado problemáticas de similares características a otras zonas metropolitanas existentes en el país, al haber experimentado un fuerte crecimiento en expansión con características de segregación, fragmentación y desigualdad.

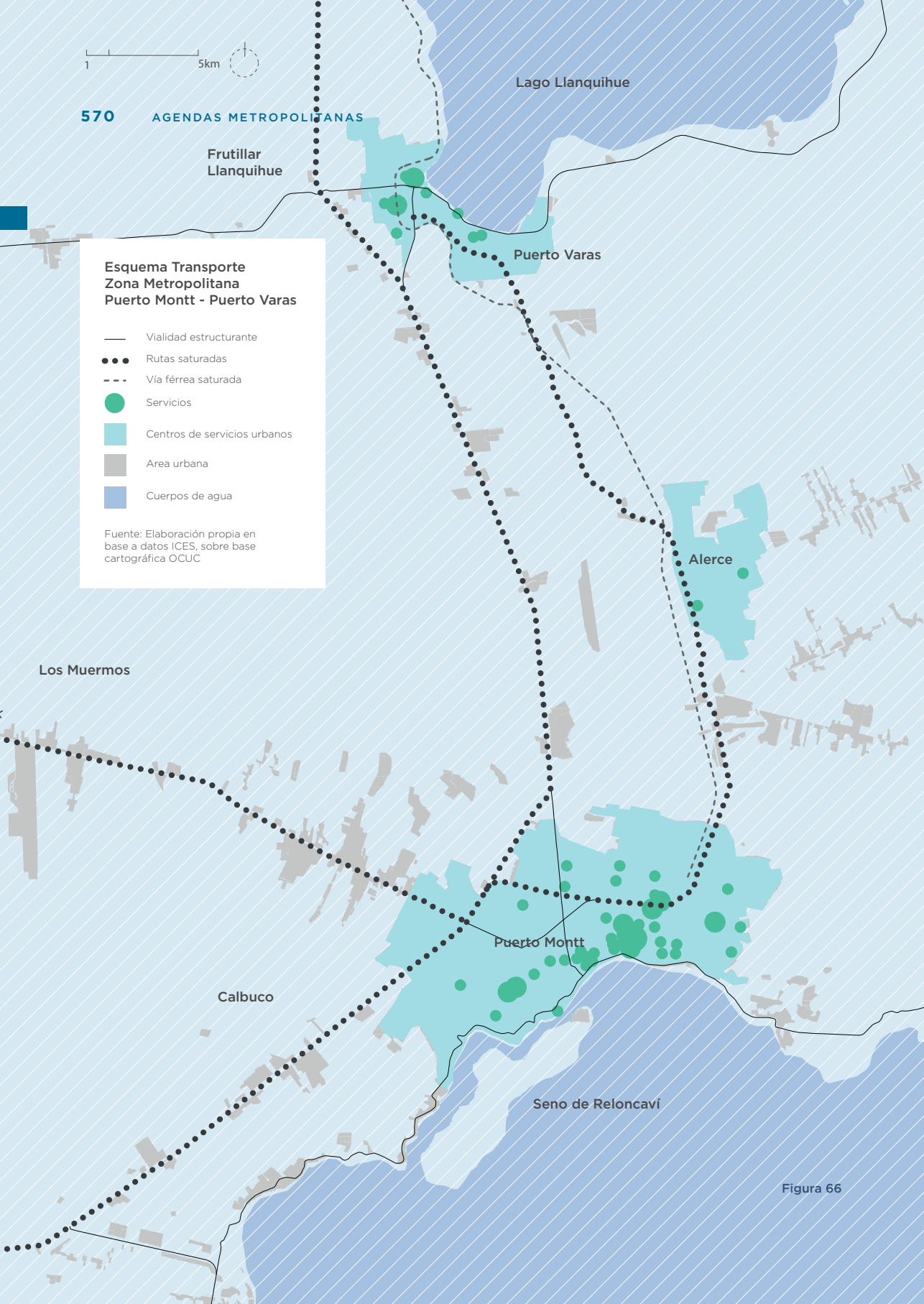
Para efectos de esta Agenda Metropolitana, se profundizarán inicialmente las problemáticas asociadas a los temas indicados por la Ley de Descentralización en su primera etapa de implementación: movilidad y transporte, medioambiente y ordenamiento territorial. Pero en forma adicional se abordarán otros temas planteados por el Plan de Acción para el Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas desarrollado en el contexto de la metodología CES del BID y agrupados en los temas de gobernanza y desarrollo económico.



**VISIÓN**

El Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas conforma un sistema urbano conectado e integrado funcionalmente, formado por núcleos urbanos compactos y resilientes, que resguardan su alta calidad de vida y el vínculo amable de las personas con su entorno natural. Como capital nacional del turismo aventura, esta área es el nodo urbano que articula las actividades económico-productivas y culturales de la zona.

Figura 65



# 1. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Esta Área Metropolitana ha sufrido un aumento en la congestión vehicular y existe una alta demanda por transporte público de calidad en entornos donde el medioambiente se está degradando incrementalmente y donde las herramientas de planificación no consideran la escala metropolitana.

## EXCESIVA DEPENDENCIA FUNCIONAL DE LOS SECTORES EXTERIORES, PERIURBANOS E INTERURBANOS, SOBRE LAS ÁREAS CENTRALES DE PUERTO MONTT Y PUERTO VARAS

Existe poca autonomía funcional de los sectores exteriores, tanto periurbanos como interurbanos. La extensión urbana en baja densidad impide contar con una demanda mínima de usuarios para el emplazamiento de servicios y equipamientos.

## ALTA CONGESTIÓN EN TORNTO A EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS DE GRAN ESCALA UBICADOS EN SECTORES SIN UNA ADECUADA CAPACIDAD VIAL

El crecimiento del Área Metropolitana trae consigo un aumento en los requerimientos de movilidad urbana, específicamente aquella asociada a transporte público, privado y de carga. Las características de la vialidad actual exceden su capacidad real, donde vías trocales y colectoras presentan perfiles de carácter local y/o servicio, saturando zonas de alta demanda como el estadio regional de Chiquihue, Mall Paseo Costanera, sector puerto, etc.

## DIFICULTADES DE ACCESIBILIDAD A LOS CENTROS HISTÓRICOS QUE CONCENTRAN LA MAYOR PARTE DE LOS EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ÁREA METROPOLITANA:

La compleja y singular topografía y estructura urbana (parcelaria y manzanas) de los centros históricos dificulta el desarrollo de transporte público masivo. Por otro lado, las altas dotaciones de estacionamientos en zonas centrales incentivan el uso del automóvil privado, faltando integración en la infraestructura de conectividad y estacionamientos. Esto recalca la poca diversidad que presentan los medios de transporte.

## FALTA DE INTEGRACIÓN FUNCIONAL Y CONECTIVIDAD ENTRE LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE A ESCALA URBANA, REGIONAL Y NACIONAL

Existe poca claridad en la planificación, coordinación y gestión de infraestructura de transporte de gran escala que considere como parte del sistema a puertos, aeropuerto, estación de ferrocarril, aeródromo, terminales de buses, principales vías de transporte público, etc.

Figura 66



**1** Aumentar la oferta y coordinación de los sistemas de transporte, tanto a escala metropolitana como regional y nacional, incorporando los distintos modos de transporte urbano e interurbano, e incorporando, a la vez, rutas marítimas nacionales e internacionales, considerando flujos del aeropuerto y el potencial del ferrocarril.

**1.1** **Diseñar un sistema de transportes integrado con infraestructura de calidad, que incluya los distintos modos de transporte y genere una buena conectividad entre los diferentes núcleos urbanos y sectores del Área Metropolitana.**

**ESTUDIO TÉCNICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO INTEGRAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PUERTO MONTT - PUERTO VARAS**

Se hace necesario disponer de una serie de estudios técnicos que permitan identificar cuáles son las brechas, dificultades y oportunidades del territorio, y de las ciudades en esta materia. Actualmente, Puerto Montt dispone de un plan de transporte urbano cuyo proceso de actualización acaba de terminar pero Puerto Varas no cuenta con este tipo de estudio. En este contexto, sería de mucha utilidad realizar un diagnóstico integral del Área Metropolitana en materia de transporte y levantar un estudio técnico para la ciudad de Puerto Varas que permita marcar los precedentes para desarrollar e implementar –a posteriori– un

sistema integrado de transporte para el Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: GORE - MTT - Municipalidad de Puerto Varas

**1.1.2 CONEXIÓN INTERTERRAZAS PUERTO MONTT**

La topografía de la ciudad de Puerto Montt genera espacios interterrazas que se entienden como importantes barreras para la accesibilidad al centro de la ciudad. A esto se suma la falta de facilidades para el desplazamiento de peatones. Últimamente, al igual que en la mayoría de las ciudades de Chile, la inversión en vialidad se ha orientado principalmente a favorecer la operación del transporte privado, mientras que las inversiones orientadas al transporte público, peatones y ciclistas no han sido suficientes. Se plantea entonces realizar intervenciones físicas que mejoren la movilidad entre las distintas terrazas de estas ciudades, con el objetivo de mejorar la movilidad y accesibilidad de transporte público y modos no motorizados a las áreas céntricas de las ciudades. En estos momentos, el MTT promueve una iniciativa en la ciudad de Puerto Montt que tiene como objeto diseñar y evaluar socialmente un conjunto de medidas orientadas a los medios de transporte público y no motorizados, que mejoren la conectividad de los habitantes entre terrazas. Dichas medidas deben conformar un plan integral y coherente con los objetivos y el diagnóstico de la ciudad.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsables: SEREMI MTT - GORE - Municipalidad de Puerto Montt

**1.1.3 MEJORA DE PUNTOS DE ESPERA DE TRANSPORTE PÚBLICO**

Actualmente, la mala condición de los puntos de espera en los paraderos y la poca transparencia de información sobre el servicio hacen que muchos prefieran viajar en auto. Por lo mismo, se propone incentivar el uso del transporte público mejorando las condiciones de las paradas.

Esta acción se propone a través de tres medidas:

- Mejorar la espera de la micro y de los colectivos formalizando y pavimentando las bahías para las paradas de transporte público. Esto se propone a través de la aplicación pintura acrílica en la calzada y veredas, la elección de un patrón y paleta de color más apropiada y la incorporación de mobiliario urbano, como cubiertas que protejan de la lluvia y un sistema de alumbrado a escala peatón.

- Implementar señalética que comunique el recorrido de las micros para incentivar el uso de transporte público y la disminución del uso del automóvil entre los turistas durante la temporada de verano, reduciendo la congestión.

- Aprovechar los terrenos aledaños para crear espacios públicos conectándolos a las paradas y así, mejorar la calidad de la espera.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: SEREMI MTT - GORE - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas.

## 2. MEDIO AMBIENTE

La demanda por suelo urbanizable ha generado presión sobre el patrimonio natural presente en el Área Metropolitana, afectando directamente los recursos hídricos y atmosféricos y produciendo los siguientes problemas.

### CONTAMINACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO, ESPECIALMENTE DE LOS CUERPOS DE AGUA Y ACUÍFEROS QUE SON UNO DE LOS PRINCIPALES ACTIVOS ESTRATÉGICOS DE LA REGIÓN Y EL SUR AUSTRAL CHILENO

La presión del crecimiento urbano por extensión ha afectado a humedales y contaminado el medio ambiente. Paralelamente existe un deficiente sistema de recolección y tratamiento de aguas lluvia y aguas servidas, además de problemas en la operación de residuos industriales. En el caso de aguas servidas, en la ciudad de Puerto Montt el tratamiento se da de forma primaria con desinfección y luego los efluentes son enviados al mar a través del emisario submarino. En Puerto Varas, las aguas son tratadas en la planta de Llanquihue y el cuerpo receptor es el río Maullín.

### CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA DEBIDO A LAS EMISIONES DE FUENTES FIJAS DOMICILIARIAS

El uso de leña húmeda para calefacción doméstica ha significado un gran impacto en la calidad del aire a nivel metropolitano. Esto justifica que todo el territorio del Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas deba poseer sistemas de monitoreo y control de emisiones, tanto para dar cuenta del estado de la calidad del aire y con ello generar las advertencias y medidas de prevención a los ciudadanos, como para evaluar, medir y generar la prospectiva necesaria para mitigar.

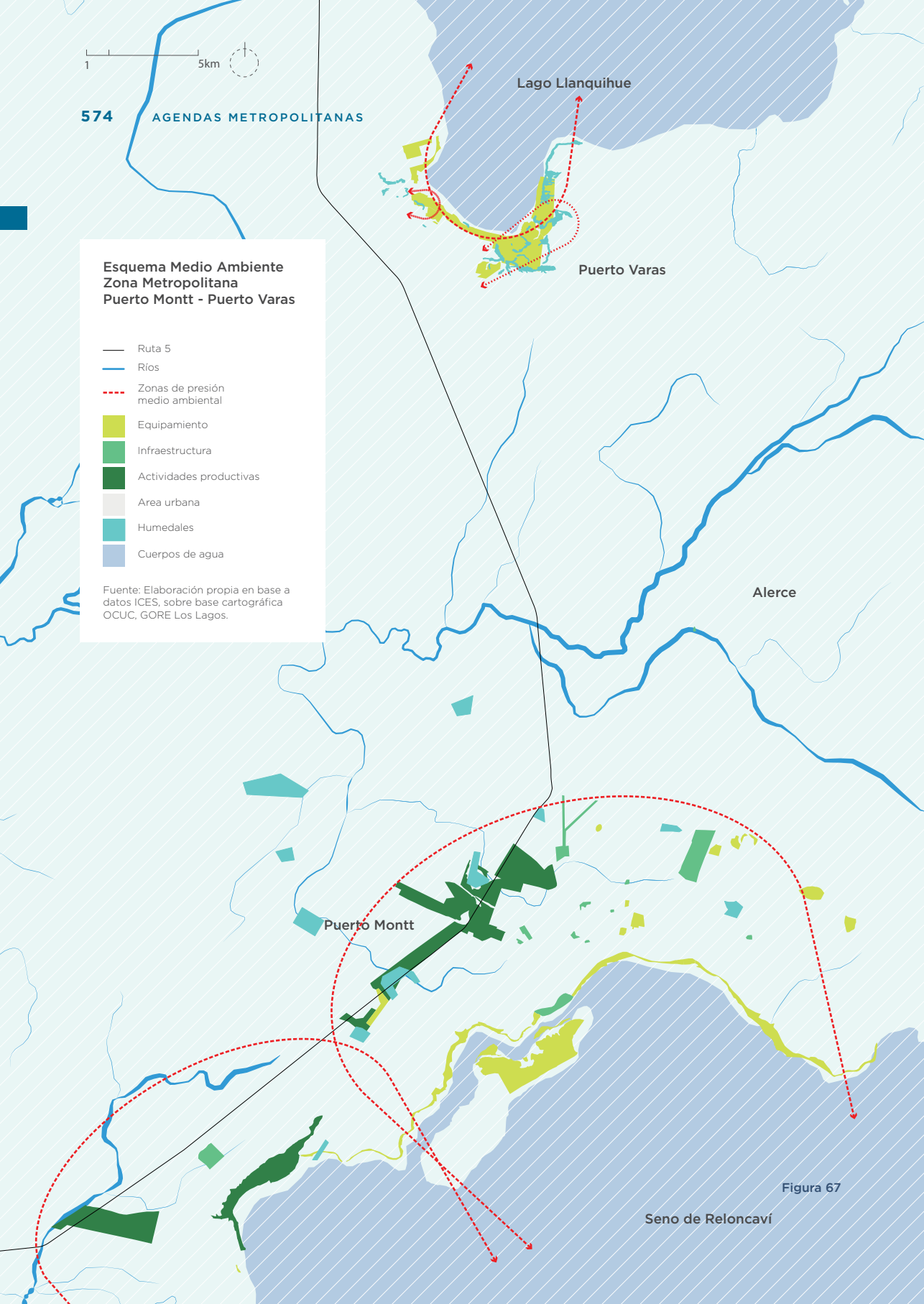


Figura 67

Seno de Reloncaví

**2** Aumentar la capacidad de gestionar y preservar los activos ambientales del Área Metropolitana, enfocándose en cuerpos de agua mayores como el Lago Llanquihue y Seno de Reloncaví, además de aquellos menores, como lagunas, ríos y humedales.

**2.1** Recuperar y conservar el entorno natural metropolitano, los cuerpos de agua y los bordes costeros lacustres y marítimos del Área Metropolitana.

**2.1.1** PLAN DE DESCONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA METROPOLITANA

Puerto Montt - Puerto Varas es la principal fuente de contaminación atmosférica en la Región de Los Lagos después de la ciudad de Osorno, que ya cuenta con un Plan de Descontaminación Atmosférica. Al igual que en el resto de las ciudades del país, la principal fuente de contaminación corresponde al sector residencial, debido a la combustión de leña, y al transporte. Este último contribuye a la contaminación con la emisión de material particulado con niveles de toxicidad y patrones de exposición que aumentan el riesgo de efectos adversos sobre la salud de la población.

Ante este escenario, se requiere tomar medidas inmediatas que permitan reducir los contaminantes mediante un Plan de Descontaminación Atmosférica Metropolitana. Entre las medidas que se debiesen incorporar en este plan destacan:

- Restricción en el uso de leña para calefacción.
- Paralización de fuentes fijas.
- Entrega de información a la población sobre los riegos para la salud.
- Ejecución de un programa multisectorial de fiscalización.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: GORE - SEREMI MMA - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

**2.1.2** PLAN DE FORESTACIÓN MASIVA

Según estimaciones, existen casi 1.5 millones de hectáreas de bosque nativo en la provincia de Llanquihue, lo que representa un 22% de su superficie. Este bajo porcentaje refleja, en parte, lo vulnerable del recurso y la gran deforestación que ha sufrido, principalmente en los últimos 100 años. El bosque nativo genera una serie de beneficios ecosistémicos, que van desde los relativos al paisaje y el turismo, a los relacionados con la protección del suelo, la recarga de acuíferos, el equilibrio térmico, la biodiversidad, la contención de laderas y el control de la erosión.

La expansión urbana y agrícola, y el desarrollo de modelos como las parcelas de agrado, amenazan a este recurso, por lo que se hace necesaria una intervención para proteger, reforzar e incrementar las zonas de bosques nativos. La acción propuesta considera proteger e incrementar los bosques nativos mediante las siguientes acciones:

- Delimitación de zonas con bosques nativos y zonas aptas para reforestar con bosques nativos.
- Transformar los cinturones de parcelas de agrado en cinturones verdes de bosque nativo, mediante reglamentaciones y penalizaciones.

- Reforestación intensiva con especies nativas, privilegiando zonas deterioradas y vulnerables como laderas, zonas erosionadas y riberas.

Horizonte: Largo plazo  
Responsables: CONAF - SEREMI MMA - GORE - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

**2.1.3** INSTALACIÓN DE SEÑALÉTICA INTERPRETATIVA EN ÁREAS PROTEGIDAS

Es necesario contar con información sobre los sitios ecoturísticos que el destino ofrece al visitante a través de la creación de diversos instrumentos informativos. Entre ellos cabe destacar la señalética de áreas protegidas, por cuanto facilita la interpretación de los fenómenos ambientales que determinan el comportamiento del ecosistema local y permiten complementar los antecedentes que los turistas han registrado durante la fase previa a su viaje. La acción consiste en instalar señalética de interpretación ambiental en senderos del Parque Nacional Vicente Pérez Rosales apoyado con un sistema de códigos QR asociado a la base de datos del sistema de información turística del destino.

Los objetivos de este proyecto son: incrementar el nivel de conocimiento del patrimonio natural del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE); facilitar la información al visitante nacional e internacional; incrementar el uso turístico del espacio urbano; ampliar la oferta de circuitos turísticos; y contribuir a la difusión del conocimiento de la historia y de la arquitectura del destino.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: CONAF - SERNATUR - GORE - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

## 2.2 Promover un sistema integral de gestión de residuos.

### 2.2.1 PROGRAMA DE RECICLAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS

Si bien en el área de estudio el relleno sanitario de La Laja se encarga de la recolección y tratamiento de residuos, existe una oportunidad en relación a su reciclaje. En la actualidad, el 56,3% de los residuos domiciliarios en términos de peso corresponde a materia orgánica (IDOM, 2016) y todos estos residuos son dispuestos en el relleno sanitario La Laja por carecer de alternativas de disposición final que cumplan con la normativa ambiental vigente.

En las ciudades de Puerto Montt y Puerto Varas no existe ninguna instalación para el tratamiento de la fracción biodegradable contenida en los residuos. Por ello, esta acción propone el compostaje como sistema de gestión preferente para los residuos orgánicos. Actualmente, la asociación de municipalidades de Llanquihue está desarrollando un estudio para la gestión del reciclaje en la provincia del mismo nombre.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: SEREMI MMA - GORE - Municipalidad de Puerto Montt y Puerto Varas

Durante las dos últimas décadas, el desarrollo del **Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas** ha sido acelerado, con una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de la huella urbana de un 4,2% que, en conjunto con la TMCA de la población (2,3%), indican un proceso de expansión en baja densidad.

► Fuente: IDOM, 2016

### 3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Una huella urbana en rápido crecimiento puede tener un impacto negativo en el entorno, deteriorando la infraestructura existente, exacerbando o creando congestión vehicular, y afectando el acceso a los servicios básicos y públicos. Además, el crecimiento acelerado tiende a demandar ciertas infraestructuras para dar soporte a la ciudad, más aún si los instrumentos de planificación, ordenanzas y regulaciones vigentes del uso del suelo no ejercen un control efectivo de la ocupación del territorio (BID, 2018a). A continuación se presentan las principales problemáticas de esta Área Metropolitana en cuanto a ordenamiento territorial.

#### DESAJUSTE ENTRE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA, EL CRECIMIENTO URBANO Y LA INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA

Desde los años 90 se ha producido un desajuste en el desarrollo territorial a partir de tres ejes principales que no dialogan ni se consideran estratégicamente. Primero, se trasladaron las industrias productivas desde las vías estructurantes expresas al borde costero de la bahía de Puerto Montt, localización óptima para la nueva industria acuícola. Al mismo tiempo, se desarrolló el proyecto de ciudad satélite de Alerce y se confirmaron grandes inversiones en infraestructura vial, como la ampliación de la concesión de la Ruta 5. El retorno a una matriz económica previa al boom del salmón ha generado nuevos cambios en las demandas de infraestructura y ha hecho evidente la necesidad de alinear el desarrollo inmobiliario, la inversión en infraestructura y los sistemas productivos.

No obstante, en la actualidad, la coordinación entre las dinámicas del sector productivo y las decisiones públicas de inversión en infraestructura (público-privado y público-público) es insuficiente. No existen canales institucionalizados de articulación entre las políticas productivas y las de infraestructura. Por último, el desarrollo de viviendas ha respondido principalmente a la estructura territorial del valor de suelo y no se ha pensado en función del acceso al mercado laboral o en la proximidad a infraestructura de conectividad y transporte.

#### CRECIMIENTO FRAGMENTADO Y SOCIALMENTE DESINTEGRADO DEL ÁREA METROPOLITANA

En esta Área Metropolitana se han generado zonas de alta segregación social que no cuentan con equipamientos y servicios suficientes, y que presentan problemas severos de conectividad. Esto ha generado sectores que concentran problemáticas sociales y urbanas que exacerbaban la falta de equidad y fragmentación de los patrones de crecimiento urbano. A esto se suma la desregulación del uso del suelo en la zona periurbana, lo que genera urbanización dispersa en expansión. Puerto Varas tiene, en general, un mejor acceso a bienes y servicios urbanos, lo cual está reforzado por una apropiada relación de tamaño urbano y densidad en comparación a Puerto Montt, que tiene un desarrollo más expandido en el territorio y no posee suficiente cobertura de bienes y servicios. Por otro lado, la localidad de Alerce, creada inicialmente para la erradicación de campamentos, presenta los mayores niveles de segregación urbana dada su escala y alta uniformidad social en relación a otras zonas del Área Metropolitana que tienen mayor mixtura social (BID, 2018a).

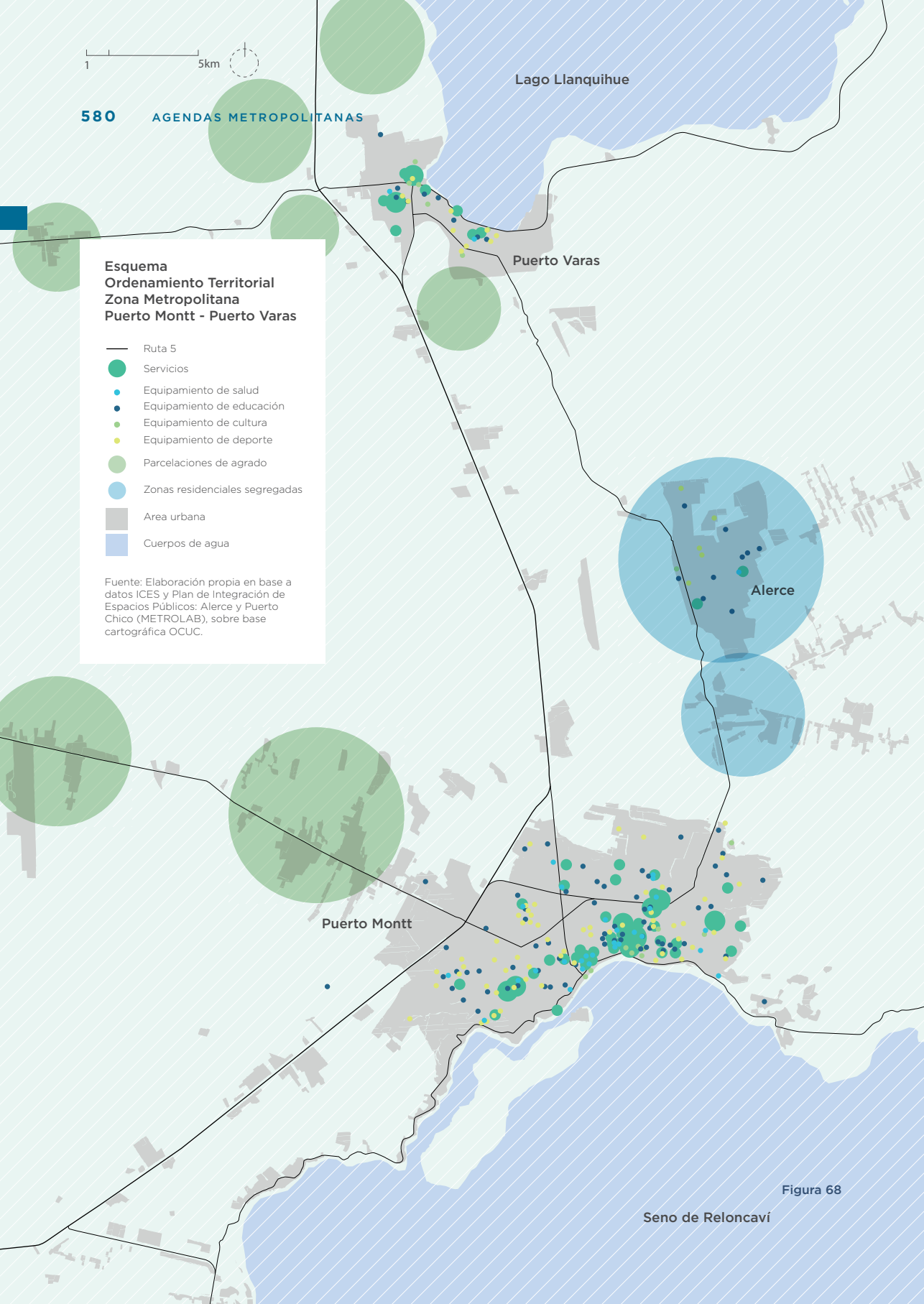


Figura 68

Seno de Reloncavi

**3** Establecer un sistema articulado de instrumentos de planificación y gestión territorial que permita armonizar el uso del suelo y las necesidades de desarrollo urbano para lograr un Área Metropolitana integrada, resiliente y con adecuadas condiciones para su desarrollo social y económico.

**3.1** Promover patrones de crecimiento sostenible, controlando el crecimiento en expansión y aumentando la autonomía de los diferentes núcleos urbanos y sectores del Área Metropolitana.

**3.1.1** MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS

Es fundamental reforzar e integrar los planes existentes que buscan el mejoramiento de los barrios (Planes Mejoramiento Barrio y Quiero mi Barrio, entre otros). La acción propuesta considera realizar un plan integrado de mejoramiento de barrios a escala metropolitana, coordinando los esfuerzos multisectoriales y con una visión a largo plazo. Las actividades consideradas son:

- Conformación de mesa permanente de trabajo para mejoramiento de barrios.
- Catastro integrado de barrios deteriorados y desarrollo de sistema de priorización.
- Creación de plataformas para mostrar los avances de las iniciativas.
- Creación de instancias de colaboración público privada.
- Desarrollo de planes seccionales para el mejoramiento urbano específico de áreas identificadas.

**3.1.2** ESTRATEGIA URBANA ALERCE: PLAZA CENTRAL LLAFKELEN

El mejoramiento de la Plaza Llafkelen tiene como objetivo consolidar un punto de encuentro central, en el que todos los habitantes de Alerce se puedan identificar. El principal desafío a nivel de diseño es abordar la escala de la plaza que, con una hectárea de superficie, se ha vuelto una explanada difícil de controlar y albergar espacios atractivos. Mediante un adecuado diseño, el tamaño de la plaza puede ser de utilidad para generar diversas actividades que puedan cumplir múltiples funciones complementarias a la actividad barrial. La propuesta de diseño hace especial énfasis en el trabajo de bordes de la plaza, concebido como un elemento clave para integrarla a su conjunto urbano. Como la plaza ya ha sido intervenida, se reconocen algunos atributos del diseño que es posible mantener y potenciar, tales como los caminos diagonales, el anfiteatro, la iluminación y parte del mobiliario

urbano. Los vecinos reforzaron la idea de crear un centro comunitario que no pertenezca a ninguna organización en particular y que sea gestionado por el municipio. Finalmente, y considerando la falta de oportunidades laborales en Alerce, se plantean edificios de uso mixto, ubicados al oriente de la plaza, que puedan activar áreas comerciales o de desarrollo creativo.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsables: SEREMIs MINVU y MOP - GORE - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: SEREMi MINVU - SERVIU - GORE - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

**3.2**

**Mejorar la accesibilidad y promover el aumento de población de los centros históricos de Puerto Montt y Puerto Varas.**

**3.2.1**

**ESTRATEGIA URBANA PUERTO CHICO: ESPACIOS VINCULADOS A CALLE COLÓN**

El proyecto Espacios Vinculados consiste en articular espacios públicos existentes de alta relevancia para el barrio, de tal forma de maximizar su actividad y beneficios. Los proyectos actuales que se buscan activar son:

- Acceso principal del Coliseo Municipal
- Plaza Juan Soler
- Plaza en la calle Los Lirios

Estas tres piezas urbanas configuran un potencial sistema de espacios públicos donde se han generado ciertos usos y actividades que contribuirían a la activación de un subcentro comunitario. Para esto, se requiere desarrollar una red interconectada de espacios públicos de calidad, realzando los usos existentes y creando nuevas oportunidades de servicios, equipamientos y actividades. Para generar un espacio visualmente unitario, se diseña un elemento básico (módulo) que enmarca todas las plazas. Sus funciones básicas son delimitar los espacios y proveer cierto mobiliario urbano, como bancos (con la posibilidad de techar), macetas, cercas y la base para instalar iluminación.

## 4. DESARROLLO ECONÓMICO

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

El Área Metropolitana debe consolidarse basándose en su competitividad territorial a partir de la complementariedad y no de la competencia. Por ejemplo, Puerto Varas aporta con un capital humano capacitado para la provisión de los servicios que ofrece Puerto Montt, y este, a su vez, nutre a la zona de visitantes y turistas a través de su infraestructura de transporte para toda la conurbación, además de promover industrias derivadas y más sofisticadas.

**4** Potenciar los atributos de ambas ciudades, promoviendo su complementariedad como nodo de desarrollo productivo, económico y turístico del sur austral.

**4.1** Posicionar el área urbana funcional de Puerto Montt y Puerto Varas como la metrópolis líder del sur austral de Chile.

**4.1.1** FORTALECIMIENTO DE LA RED DE OFICINAS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA

La acción consiste en mejorar y modernizar las instalaciones y servicios de las oficinas de información turística del destino. Actualmente, las oficinas de información turística tienen diversas realidades (presupuesto, personal e infraestructura) y cumplen una función clave para orientar al visitante. Por esta razón, es necesario dotarlas de un equipo profesional y material informativo y promocional. Asimismo, se requiere contar con personal idóneo para la atención del turista,

preparándolo a través de seminarios, capacitaciones (presenciales o virtuales), documentos técnicos, etc. Las oficinas deben contar con soporte tecnológico para diversas funciones, como inteligencia de mercados, información, promoción y planificación turística. Los impactos esperados con esta acción son incrementar los niveles de satisfacción de usuarios y mejorar la capacidad de atención.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: SERNATUR - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

COMPETITIVIDAD

OBJETIVOS

**4.2** Promover el Área Metropolitana como la capital del turismo del sur austral a través del desarrollo de infraestructura y de una gestión organizada de los potenciales de la zona.

**4.2.1** CONECTIVIDAD PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

La conectividad para el desempeño del Área Metropolitana es fundamental para el desarrollo de la zona. Por esta razón, en la Tabla 17 se plantean las siguientes propuestas para la conectividad que buscan dar solución al transporte en general.

Horizonte: Largo plazo  
Responsables: MOP - MINVU - MTT - GORE  
- Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas.

INICIATIVAS

PUERTO MONTT - PUERTO VARAS

DESAFÍOS

OBJETIVOS

INICIATIVAS

## PROPUESTAS PARA LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL

Campo analizado	Propuestas
<b>VIALIDAD URBANA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción circunvalación Puerto Montt</li> <li>• Construcción circunvalación Puerto Varas</li> <li>• Solución de conectividad metropolitana</li> </ul>
<b>RED CONECTIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción conexión Alerce - Ruta 5</li> </ul>
<b>LOGÍSTICA INTERURBANA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora conexión Puerto Montt - Tepual</li> <li>• Conexión Puerto Varas - Tepual</li> <li>• Mejora conexión Chiquio - Tepual</li> <li>• Mejora Ruta Chiquio - Calbuco</li> </ul>
<b>DESARROLLO PORTUARIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traslado de actividad de carga desde Puerto Calbuco.</li> <li>• Renovación Puerto Calbuco orientado a transporte de pasajeros y vehículos.</li> <li>• Diseño de Plan de Desarrollo Portuario Unificado, sector Chiquio - Panitao.</li> </ul>
<b>INFORMACIÓN SOBRE MOVILIDAD A ESCALA METROPOLITANA CONECTIVIDAD FERROVIARIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización encuesta Origen-Destino integrando las comunas de Puerto Montt - Puerto Varas</li> <li>• Estudio de factibilidad de conectividad ferroviaria por carga con el resto del país.</li> <li>• Zona logística ferroviaria de Alerce: estación intermodal para carga hacia puertos Chiquio - Panitao</li> </ul>
<b>DESARROLLO DE ZONAS LOGÍSTICAS E INDUSTRIALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de ubicación y características de nuevas zonas logísticas de escala metropolitana.</li> <li>• Diseño y habilitación de zonas logísticas e industriales en sectores como Chiquio, Tepual, Las Lajas - Ruta 5, Chiquihue Alto y Alerce Poniente.</li> </ul>

Tabla 17

## 4.2.2

## GUÍAS DE SITIOS TURÍSTICOS PATRIMONIALES Y DE NATURALEZA

## INICIATIVAS

El desarrollo del turismo de aventura y ecoturismo –que habitualmente es de interés de turistas que cuentan con un alto nivel de educación y motivación por recorrer sitios naturales, y especialmente áreas protegidas de alto valor ecológico– requiere material de calidad que facilite la interpretación ambiental del destino.

Para lograr este desarrollo se considera implementar una acción que permita elaborar un set de cartillas temáticas informáticas asociadas a una aplicación que permita complementar los circuitos turísticos patrimoniales y eco-turísticos que se realizan en el borde costero del destino Puerto Montt - Puerto Varas. Estas cartillas son:

- Ruta escénica Lago Llanquihue
- Arquitectura de Puerto Varas
- Avistamiento de aves
- Observación de flora nativa

Los objetivos de este proyecto son educar al turista en la práctica del ecoturismo y turismo de aventura, instalar el equipamiento mínimo para mejorar la experiencia de los visitantes, fomentar el conocimiento por el patrimonio cultural y los recursos naturales del destino, y contribuir a la protección del medioambiente.

Se espera que con esta acción aumente la oferta de productos turísticos y la estadía y gasto de turistas de aventura, como tam-

bién, posicionar a nivel nacional el Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas como destino turístico e incrementar el uso turístico en temporada baja.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: SERNATUR - CONAF - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas  
Fuente de financiamiento: GORE



## 5. GOBERNANZA

### IDENTIFICACIÓN DE OTRAS PROBLEMÁTICAS DE CARÁCTER REGIONAL / METROPOLITANO

Se debe aumentar la articulación entre la planificación e inversión en vivienda, infraestructura y desarrollo de actividades productivas, construyendo liderazgo metropolitano con herramientas, atribuciones y recursos para la guía del desarrollo del Área Metropolitana.

Se debe aumentar la participación ciudadana a la hora de tomar decisiones sobre el desarrollo territorial del Área Metropolitana de Puerto Montt - Puerto Varas, transformándola en una expresión propia de la cultura de la zona sur austral Sudamericana.

#### DESAFÍOS

**5** Impulsar intervenciones públicas regionales que promuevan una dinámica positiva de acciones de organismos públicos regionales, sectoriales y privados, que sean funcionales a los objetivos de integración y desarrollo del Área Metropolitana.

#### OBJETIVOS

**5.1** Implementar mecanismos de gestión a escala metropolitana con las herramientas, atribuciones y recursos necesarios con el fin de fomentar la transparencia y participación en la toma de decisiones.

#### INICIATIVAS

##### 5.1.1 IMPLEMENTACIÓN DE GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA

El desafío de consolidar un Área Metropolitana requiere de una necesaria reingeniería de la administración del territorio, creando nuevas instancias, mejorando la relación entre las existentes y perfeccionando los mecanismos de planificación e implementación de las políticas públicas en el territorio.

En este sentido, se requiere fortalecer a las autoridades regionales como líderes de las Áreas

Metropolitanas en relación a sus atribuciones en cuanto a instrumentos de planificación y de ejecución de proyectos, además de configurar el equipo administrativo y técnico.

También se requiere mejorar y fortalecer las relaciones inter-institucionales, tanto a nivel regional como local, creando instancias permanentes de colaboración inter-institucional bajo la gestión de la autoridad metropolitana.

Horizonte: Largo plazo  
Responsables: GORE - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

### 5.1.2 IMPLEMENTACIÓN SISTEMA DE MONITOREO CIUDADANO

El sistema de monitoreo busca hacer un seguimiento del progreso en los compromisos y las metas definidas, además de darle sostenibilidad en el tiempo. Asimismo, busca aportar elementos para evaluar los avances en la calidad de vida de la ciudad y la percepción ciudadana con respecto a estos temas. El objetivo es generar un mínimo de mediciones estandarizadas que permita la comparabilidad entre ciudades de la región. En esta línea, se propone realizar mediciones periódicas de los indicadores técnicos que sean pertinentes para la ciudad y permitan evaluar los resultados de programas y proyectos. De la misma manera, se propone repetir anualmente la aplicación de la encuesta de opinión pública para estudiar el impacto sobre la percepción ciudadana de las acciones que se estén adelantando.

El propósito que se persigue con la implementación de este sistema es fortalecer una cultura de rendición de cuentas y participación ciudadana que fomente la transparencia y eficiencia en la administración pública, e incentive la dirección de los recursos públicos hacia los sectores prioritarios para el desarrollo sostenible de la ciudad.

Es importante legitimar la participación y veeduría ciudadana, las que permiten una evaluación

continua de los resultados producto de la implementación de las iniciativas. Asimismo, un sistema de monitoreo ciudadano legítimo –a partir de información técnica, compartida y transparente– facilita el manejo de las sensibilidades políticas que generalmente surgen como resultado de ejercicios de seguimiento como este.

Horizonte: Mediano plazo  
Responsable: Ciudadanía involucrada de Puerto Montt y Puerto Varas

### 5.1.3 IMPLEMENTACIÓN PLATAFORMA CENTRO INTEGRADO TERRITORIAL (CIT) GORE

La consolidación del Área Metropolitana con un sistema de planificación integrado, requiere de una plataforma de información única. Esto es un desafío institucional ya que el territorio metropolitano está dividido en más de una comuna. Pese a esta complejidad institucional, la integración puede llevarse a cabo mediante herramientas tecnológicas y convenios entre los municipios, adelantándose a las fases de consolidación de los organismos metropolitanos.

La acción propuesta considera la construcción de una plataforma de información territorial única para el Área Metropolitana, gestionada por las secretarías de planificación municipales. Para realizar esta integración, se requerirá homologar las informaciones existentes y sistematizarlas en una interfaz única, accesible por ambos municipios. Este desafío representa principalmente problemas burocráticos, ya que tecnológicamente no requiere inversiones tan grandes.

Horizonte: Corto plazo  
Responsables: GORE - Municipalidades de Puerto Montt y Puerto Varas

# ACCIONES POLÍTICAS, ASOCIATIVAS Y ORGANIZACIONALES

En relación a la experiencia del GORE Los Lagos en la planificación, diseño e implementación de iniciativas de carácter metropolitano, se detallan a continuación aquellas acciones políticas, asociativas y organizacionales que han sido claves para su implementación y que guían la ejecución de futuras iniciativas de carácter metropolitano.

## ACCIONES POLÍTICAS

### Antecedentes:

- Implementación de CES en el Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas. Diseño y formulación del Plan de Acción Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas entre el GORE y municipios, que deberá ser presentado y validado por el Consejo Regional. Se propone que la implementación, sea controlada por medio de un Comité Metropolitano y Secretaría Técnica compuesto por alcaldes e Intendente. Para la efectiva implementación, se buscará la suscripción de convenio de colaboración e implementación del Área Metropolitana entre el Intendente, SEREMIs y alcaldes.

### Iniciativas:

#### Mecanismo

- Convenios de programación para temas y áreas críticas (GORE - SEREMI - Municipios) e Incorporación de iniciativas de inversión en Anteproyecto Regional de Inversiones ARI (GORE - SEREMI).

## ACCIONES ASOCIATIVAS

### Antecedentes:

- Mesas Intersectoriales de Trabajo para CES, de carácter transversal a las instituciones e Incorporación de temática a la CORECIVYT.

### Iniciativas:

- Participación y conformación de una serie de mesas de trabajo para el diagnóstico, elaboración de planes e implementación de propuestas asociados a temas metropolitanos. Entre ellos se encuentran: mesa interna en CORECIVYT para Áreas Metropolitanas, Comité Regional de Cambio Climático (CORECC), Mesa de Energía, Mesa de Humedales. Constitución de Directorio y Secretaría Técnica de planes (monitoreo ciudadano), Mesa CChC - GORE - SUBDERE.

## ACCIONES ORGANIZACIONALES

### Antecedentes:

- Constitución de Unidad de Gestión de Ciudades y Áreas Metropolitanas en el Departamento de Estudios y Ordenamiento Territorial de la División de Planificación y Desarrollo Regional.

### Iniciativas:

- Constitución de Unidad de Gestión de Ciudades y Áreas Metropolitanas.
- Diseño y definición de reglamento de funcionamiento del DAM como parte del proceso de implementación.
- Diseño de espacios jurídicos para Áreas Metropolitanas en lo que la legislación y normativa permite.
- Establecimiento del Comité Interno de Áreas Metropolitanas en GORE.

## INICIATIVA PRIORIZADA PUERTO MONTT - PUERTO VARAS

### SISTEMA DE ESPACIOS PÚBLICOS PARA EL DRENAJE

El territorio del Área Metropolitana tiene particularidades específicas en cuanto al recurso hídrico y a la gestión que este debiese tener a futuro. Su composición geomorfológica da cuenta de tres microcuencas contiguas de comportamiento autónomo que actúan en forma de sistema relacionado.

Es fundamental visibilizar el drenaje de aguas y su manejo dentro de las áreas urbanas, así como los beneficios urbanos, económicos y sociales que conlleva materializar esta iniciativa, como la reducción de los caudales producidos por las lluvias; la disminución de sedimentos en las escorrentías; la disminución del riesgo de inundaciones; menos contaminación de las aguas; la minimización de costos económicos en la gestión de la lluvia; y la mejora del paisaje urbano, entre muchos otros.

Como punto de partida, se debe dimensionar la configuración espacial de los elementos estratégicos que constituyen el sistema para establecer las jerarquías que ordenan y definen otras localizaciones relevantes y pertinentes en el territorio, y la lógica de articulación e integración tanto de la cobertura territorial como de los mecanismos posibles de aportes al drenaje.



En este sentido, se definirán los elementos representativos del relieve, como quebradas, lecho de río y ladera, y los mecanismos que se materializarán, como conservación y reparación de humedales; separación de sistemas de aguas lluvia y servidas; absorciones de lluvias; y pavimentos permeables, entre otros.

Los responsables serán el GORE, los municipios, los comités intersectoriales pertinentes y los actores privados y sociales involucrados en las localizaciones, quienes deberán actuar en forma coordinada en un horizonte que abarca desde uno a diez años.

La dinámica inclusiva, participativa y multisectorial, implicará abordar el financiamiento desde ese mismo contexto, promoviendo la participación de entidades sectoriales como MINVU y sus programas de parques urbanos, fondos propios municipales y del GORE. Además de fondos internacionales que promuevan este tipo de intervenciones. Las mediciones de impacto se abordarán en relación a la ejecución de las acciones y sub-acciones y en relación a la disminución de inundaciones.



► Fuente: Elaboración Carla Olivares

## GESTIÓN METROPOLITANA DE RESIDUOS

ALFREDO RIHM

La problemática de gestión y manejo de residuos sólidos municipales aparece recurrentemente como un tema relevante en las agendas nacionales, regionales y municipales (donde usualmente tiene un rol privativo), por lo que debe ser abordada apuntando a la generación de sistemas eficientes, tanto en términos de calidad como en oportunidad de servicio, aspectos económicos, financieros, sociales y ambientales.

Innegablemente, en los últimos años ha habido avances significativos en la gestión de los residuos sólidos urbanos: las tasas de cobertura de los servicios han mejorado en toda la región para el barrido de calles, recolección y disposición final, duplicándose en la última década respecto de las tasas de incremento de población. La población urbana en América Latina y el Caribe con acceso a rellenos sanitarios adecuados se ha duplicado; y la valorización, pese a ser un componente aún menor, ha aumentado en varias veces, aunque no siempre a través de esquemas totalmente formales. El aumento de la población, junto con el alza de los ingresos, deriva en un incremento sostenido de la generación per cápita de desechos, por lo que la demanda de servicios, infraestructura y capacidad institucional seguirá incrementándose en los próximos años.

En las últimas décadas, las fórmulas de gestión mancomunada han sido tomadas en cuenta e

implementadas en varias ocasiones en la región con niveles diversos de éxito y fracaso. Se postula que esta aproximación podría facilitar la identificación y el potenciamiento de economías de escala en el manejo de residuos sólidos municipales cuando las configuraciones administrativas, geográficas y económicas lo permitan. En este sentido, existe un potencial innegable por explorar, tanto en términos de inversiones como de operación.

A pesar de lo promisorio de este escenario, el diseño de cualquier esquema debe considerar las dificultades intrínsecas del sector. Por ejemplo, muchos de los municipios siguen siendo incapaces de alcanzar la sostenibilidad financiera de los servicios, lo que obstaculiza el desarrollo del sector, generando déficits elevados en detrimento de su calidad y eficacia.

Por consiguiente, estos son algunos de los elementos que deben estar presentes para que los esquemas mancomunados o metropolitanos se materialicen:

- Esquema de sostenibilidad que garantice un flujo de recursos para la prestación de servicios.
- Esquema de gobernanza claro que defina los encargados de la planeación de manejo de los recursos para las inversiones en infraestructura, operación y vigilancia/supervisión.

- Vigilancia de la estructuración tarifaria, del uso de los recursos de prestación de servicios y de inversión.
- Establecimiento claro de responsabilidades sociales y ambientales de las intervenciones y acciones desarrolladas.

Todos estos aspectos deben coexistir con la operación de una entidad reguladora de nivel nacional. Si bien, no existe una solución ideal que aplique a todos los países, todas las ciudades de un mismo país o incluso a todos los distritos de una ciudad, es recomendable que el proceso de diseño sea desarrollado desde cero, con el fin de tomar decisiones sobre la base de las investigaciones locales.

# APRENDIZAJES DESDE LOS PILOTAJES METROPOLITANOS

Ignacio Cienfuegos / Esteban Valenzuela

El rol dado al gobernador electo como ejecutivo triple del GORE, presidente del CORE y responsable de las Áreas Metropolitanas a contar del 2021, y el proceso incremental de transferencias y pilotajes que se ha pactado en la ley aprobada en 2018, valoran la intergubernamentalidad focalizando su actuar en las Áreas Metropolitanas con pragmatismo.

Los GOREs fortalecerán su papel planificador, que incluye capacidad de diseño de políticas y, en algunos ámbitos, una mayor autonomía normativa en coherencia con políticas nacionales. Dicho rol rector del desarrollo regional involucra competencias en torno a las nuevas divisiones. Por ejemplo, en el ciclo integral de la basura y, en especial, en su disposición final; en los planes de movilidad y transporte; y en los PROT, en que se pacta con las agencias centrales y ministerios claves en el COMICIVYT.

Complementario a este poder planificador y orientador de políticas, se observa tanto en la legislación como en los pilotajes metropolitanos, un sinnúmero de nuevas posibilidades de centralidad en el GORE en la arquitectura de las políticas territoriales, sin que ello implique necesariamente el traspaso de servicios. Es decir, se proyecta un papel clave del GORE/CORE en decidir recursos y focalización de programas y políticas, así como un poder en comisiones intergubernamentales de asuntos claves como transporte, espacios públicos, vías rurales y urbanas, y parques, entre otras.

Del análisis de la experiencia de los pilotos de Áreas Metropolitanas en La Serena - Coquimbo, Gran Santiago, Gran Concepción y Puerto Montt - Puerto Varas, podemos concluir que el gran elemento facilitador de la implementación de los pilotos es el liderazgo y compromiso de la primera autoridad regional (Intendente). Lo anterior queda patente en el caso de Concepción, donde el liderazgo del Intendente se traduce en validar y empoderar al coordinador de los pilotos ante la estructura interna del GORE, los servicios relacionados y los municipios metropolitanos.

Un segundo elemento común a los pilotos que han resultado más efectivos es el tomar temas regionales estratégicos y liderarlos. Esto ha servido para consolidar el

trabajo de los futuros departamentos metropolitanos como nuevas unidades técnicas y coordinadoras. En este sentido, los DAM deben avanzar en un triple proceso para apropiarse de potestades existentes, pedir nuevas competencias y preparar equipos técnico-políticos.

## APROPIACIÓN DE COMPETENCIAS EXISTENTES

Las regiones tienen Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) que pueden traducirse en planes de fomento, de movilidad y transporte, ambientales, y/o social-integral de zonas rezagadas. Además, tienen capacidades normativas donde forman parte de comités plurales con otras instituciones (desde borde costero a seguridad ciudadana). Por otra parte, pueden potenciar y orientar más proactivamente muchos campos competenciales con los FICs, las corporaciones de desarrollo, los convenios de cooperación, el trabajo con asociaciones de municipios, los fondos culturales y convenios con universidades, entre otros. Los casos de estudios de experiencias asociativas nacionales (sección D5) dan cuenta de iniciativas metropolitanas creadas y ejecutadas dentro de las estructuras administrativas existentes en Chile.

## SOLICITAR NUEVAS COMPETENCIAS

Para dicha dimensión han sido útiles los pilotajes para Áreas Metropolitanas en los GOREs, anticipando el proceso de transferencia de competencias que se iniciará en 2018. Ya ha habido GOREs que han solicitado potestades en transporte (como la RMS) y otros que son activos en política indígena (Araucanía), en lo metropolitano (Biobío) o en la internacionalización (Coquimbo). Hacia adelante, se abre el potencial de trabajar el fomento productivo; la rectoría regional en caminos secundarios y pavimentación urbana; la gestión del transporte (subsidios y sistemas); y los planes de descontaminación y manejo de cuencas y borde costero (lo que se avizora en la intencionalidad de muchos PROT).

## FORMACIÓN TÉCNICO-POLÍTICA

De los pilotajes se reconoce la falta de capacidad técnica en diseño de proyectos para contar con bancos de inversión fuerte, así como equipos profesionales en movilidad, medioambiente y desarrollo social donde se encuentran las principales brechas metropolitanas. Lo anterior se fortalece a través de capital profesional y alianzas con el mundo social, privado y universitario, que necesita un salto en la gestión del GORE aliado con el CORE (que debe ser considerado como clave en el sistema considerado para la gobernanza metropolitana).

Complementariamente a las nuevas divisiones de los gobiernos regionales, la SUBDERE desarrolló pilotajes en fomento productivo y desarrollo social que muestran oportunidades a los GOREs y que, como se observará, se propone que se incorporen a las conversaciones, debates y políticas de lo metropolitano por lo urgente que son la competitividad de las metrópolis emergentes y globales, y sus problemas de desigualdad, integración social y seguridad ciudadana.



### CASO ILUSTRATIVO: EXPERIENCIA DE GESTIÓN METROPOLITANA EN GRAN CONCEPCIÓN

En el año 2016, el GORE Biobío –utilizando como base las declaraciones surgidas en la nueva ERD–, inició en forma experimental un proceso de instalación de la competencia metropolitana en la orgánica de su administración. Creó así el primer DAM, con fundamento en las actuales funciones de la actual ley N° 19.175 (art. 109 y 110) y con apoyo de la SUBDERE para financiar la contratación de recurso humano. A través de este proceso, se desarrollaron las capacidades para una gestión coordinada multinivel, existiendo una buena recepción por parte de los representantes regionales de las agencias ministeriales y por los equipos técnicos de los municipios del Gran Concepción. Actualmente, el DAM lidera la elaboración de un Plan de Acción Estratégico, lo que se verá traducido en una cartera de inversiones priorizada, integrada y coordinada (Toledo, 2017).

La Región del Biobío cuenta con experiencias anteriores en temáticas medio ambientales que han generado un aprendizaje y capacidad instalada para ejercer la coordinación con la conducción lógica del GORE. Particularmente, en el ámbito local se observa la generación de lazos de confianza entre los niveles técnicos de los 11 municipios, lo que ha permitido la creación de prioridades compartidas entre distintos actores. En este proceso, un factor relevante ha sido el liderazgo del GORE para impulsar los esfuerzos de coordinación intersectorial y multinivel, a través de la dotación de instrumentos tales como la ERD, el PROT y el Plan de Acción Estratégico para el AMC, entre otros. O bien, al promover herramientas de gestión que buscan mejorar la eficiencia pública a partir de la instalación de la CORECIVYT y el Comité Técnico Regional de Planificación.

En este sentido, en su propuesta de gobernanza metropolitana se reconoce e involucra en los procesos de gestión al nivel municipal o local, el nivel regional o subnacional y el nivel nacional representado en las regiones por los distintos sectores. Por otra parte, se considera una representación ciudadana integrada por organizaciones formalmente constituidas, la academia, las ONGs y sectores productivos relevantes. Es así como el modelo de gobernanza metropolitana propuesto por la región establece un espacio diverso y multinivel donde se incorporan los aspectos relevantes del proyecto de ley. En esto es fundamental el rol del gobernador regional electo (gobernador metropolitano) y el rol articulador en materia de gestión técnica del futuro DAM, dependiente de la DIPLADE (Toledo, 2017).

Adicionalmente, Biobío plantea un modelo de gestión metropolitana participativa al crear la figura del Consejo Ciudad. Este tendrá como función llevar las inquietudes de la ciudad al nivel político, generando un espacio de interacción con esta línea. Se propone que sea conformado por tres representantes de la academia, tres representantes de organizaciones empresariales, dos representantes del Concejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil provincial (COSOC) y tres representantes de ONGs y/o colegios profesionales. Por otra parte, se considera un nivel técnico, el cual debiese estar orientado a instalar un espacio de reflexión y resolver temas de este ámbito en

donde interactúen municipios y sectores coordinados por el DAM (en relación a las funciones que establece el proyecto de ley) en donde es fundamental la coordinación de las agendas (Toledo, 2017).

En conjunto con el nivel técnico, se plantea establecer tres mesas estratégicas, una asociada a los temas de sustentabilidad y medioambiente, otra a los de movilidad, y una última a la competitividad. Esto, con el fin de que sea asegurado el seguimiento, monitoreo y el adecuado impulso de cada una de las iniciativas y/o proyectos. Esta estructura de gobernanza propone, además, un espacio de interacción amplio, al que han denominado Foro Metropolitano, el cual pretende ser el punto de encuentro entre todos los entes con intereses en el Área Metropolitana. Finalmente, se considera en el diseño un nivel de ejecución en donde concurren todos aquellos actores que tendrán la responsabilidad de ejecutar los proyectos contenidos en el Plan de Acción (Toledo, 2017).

En la Figura 115 se observa el modelo de gobernanza propuesto por el equipo metropolitano de la Región del Biobío, el que puede ser una buena práctica de modelo de gobernanza a considerar.

### GOBERNANZA ÁREA METROPOLITANA GRAN CONCEPCIÓN

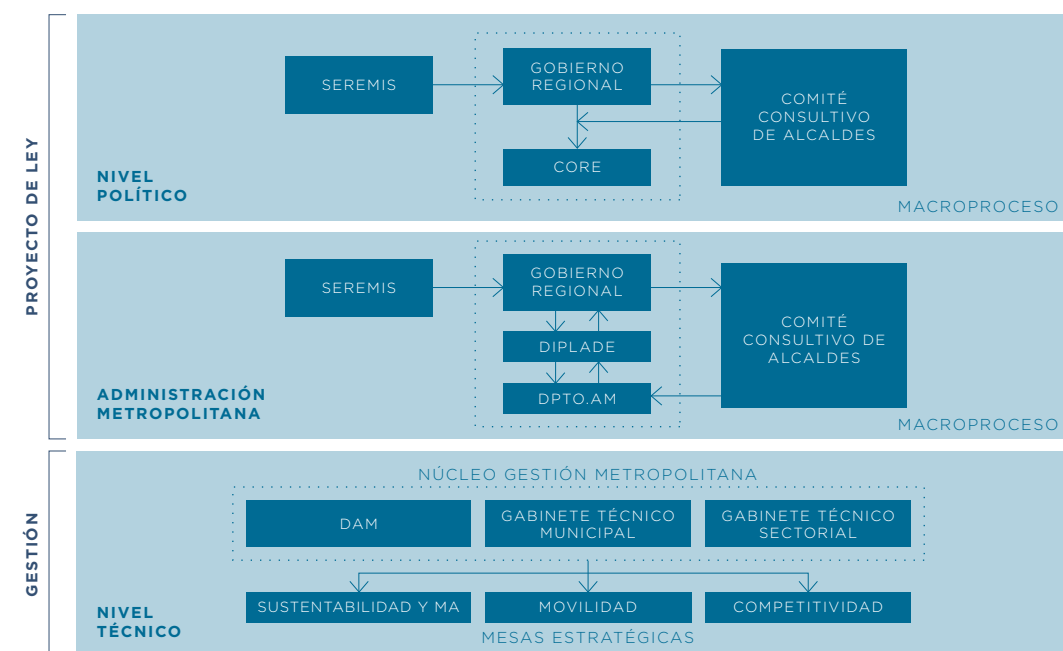


Figura 69  
Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

5

RECOMENDACIONES

# FUNDAMENTOS DE UNA GOBERNANZA METROPOLITANA SÓLIDA

Enid Slack / Gustavo Carvalho

Una estructura de gobernanza apropiada para cualquier Área Metropolitana depende del contexto legal, los roles y responsabilidades de los gobiernos locales, las fuentes de ingreso, el contexto intergubernamental, la fortaleza política de los líderes locales, la capacidad del servicio civil y muchos otros factores. No obstante, considerando las conclusiones generales de los cuatro casos de estudio y la literatura sobre gobernanza metropolitana, los siguientes son los ingredientes básicos a ser tomados en cuenta para el funcionamiento exitoso de cualquier modelo de gobernanza:

**LAS ESTRUCTURAS METROPOLITANAS REQUIEREN DE LEGITIMACIÓN POLÍTICA.** De hecho, se ha dicho que la falta de legitimación política de los cuerpos metropolitanos es el obstáculo más grande para la gobernanza metropolitana (Lefévre, 2008). Sin ella, las decisiones se toman por fuera de la estructura metropolitana (a nivel local y estatal o nacional) ya que las Áreas Metropolitanas carecen de una identidad propia. La elección directa de concejales municipales y alcaldes probablemente sea la mejor manera de otorgar legitimidad política y de hacer que los funcionarios electos se hagan responsables de rendir cuentas ante sus votantes, aunque existen pocos casos de elección directa en el mundo. El gobierno del Reino Unido ha reconocido la importancia de elegir alcaldes de manera directa, por ejemplo, para ciudades que quieran firmar un acuerdo de ciudad.

**EN LOS PAÍSES UNITARIOS, EL GOBIERNO CENTRAL ES CRUCIAL PARA LA LEGITIMACIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES.** La legislación es necesaria para establecer los roles y responsabilidades (incluyendo los poderes reguladores) de cada nivel de gobierno y de sus fuentes de ingreso. También es necesaria para asegurarse que las autoridades metropolitanas tengan la capacidad legal para implementar sus propias políticas, tales como la habilidad de recaudar ingresos y pedir préstamos. En cada uno de los países aquí estudiados, la legislación nacional es la que establece los roles y responsabilidades de las autoridades metropolitanas.

**EN LO POSIBLE, LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DEBEN COINCIDIR CON LOS LÍMITES DE LA REGIÓN ECONÓMICA.** Si no lo hacen, será necesario coordinar la prestación de servicios y las políticas con las jurisdicciones colindantes. Además, la estructura de gobernanza metropolitana tiene que ser lo suficientemente grande para fijar impuestos y tarifas de usuarios a nivel metropolitano. En la Ciudad de Auckland, específicamente, los límites geográficos coinciden con los límites de la región económica.

**EL PROCESO DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEBE INCLUIR A TODAS LAS PARTES INTERESADAS DESDE EL COMIENZO DE LA RESTRUCTURACIÓN PARA QUE ESTA SEA ACEPTADA.** Los acuerdos de gobernanza política deben ser aceptables tanto para los gobiernos locales involucrados como para el gobierno central y la sociedad civil. Si no lo son, será difícil asumir responsabilidad sobre los gastos a nivel metropolitano y será aún más complicado recaudar los ingresos de los municipios constituyentes. La cooperación también será conflictiva. Las autoridades combinadas en el Reino Unido, por ejemplo, deben seguir un proceso que incluye la consulta pública y el acuerdo de las autoridades locales afectadas para ser establecida. Después de que la fusión municipal fuera impuesta en Auckland, se legisló para incluir un referendo para reestructuraciones futuras.

**SE NECESITA CONTAR CON PERSONAL Y CAPACITAR AL PERSONAL ADECUADO PARA ASEGURAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL QUE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL ÁREA METROPOLITANA REQUIEREN.** Una cosa es crear estructuras para tomar decisiones frente a las políticas y la prestación de servicios y otra es ser capaz de implementar estas decisiones. Este es un requisito que no se ha sido cumplido particularmente bien en los casos de estudio, ya que los gobiernos centrales, por lo general, no han entregado los recursos necesarios para contar con el personal y capacitación adecuados.

**TODAS LAS PARTES DEBEN TENER CLARO QUIÉN ES RESPONSABLE DE QUÉ Y CÓMO HAN DE PAGARLO.** La asignación clara de responsabilidades de gastos y fuentes de ingreso entre los gobiernos federales, estatales y locales, y también entre los niveles metropolitanos y locales en un sistema de dos niveles, es necesaria.

**LOS INGRESOS DEBEN COINCIDIR CON LAS RESPONSABILIDADES DE GASTO A NIVEL METROPOLITANO.** Por ejemplo, las tarifas de usuarios son adecuadas para pagar servicios que tengan características de bienes privados, donde sea posible identificar a los beneficiarios y excluir a aquellos que no pagan (por ejemplo, agua, recolección de basura, transporte). Los impuestos a la propiedad son recomendables para cubrir servicios que entregan beneficios colectivos, pero donde es difícil identificar a los beneficiarios individuales (por ejemplo, parques, iluminación pública, vigilancia). Los impuestos a la renta deben ser utilizados para cubrir servicios que tengan una naturaleza redistributiva (por ejemplo, asistencia social, viviendas sociales).

Las transferencias intergubernamentales son adecuadas para cubrir servicios que exceden los límites del Área Metropolitana (por ejemplo, instalaciones culturales, caminos). En la mayoría de los casos de estudio, dependiendo de los servicios que el nivel metropolitano entrega, se podrían imponer tarifas de usuarios y recaudar impuestos de manera directa o desde los niveles inferiores. El impuesto a la propiedad es la única fuente de ingreso tributario a nivel local en el Reino Unido y Nueva Zelanda. Los gobiernos metropolitanos de Colombia y Corea del Sur tienen acceso a fuentes tributarias adicionales.

**LAS ÁREAS METROPOLITANAS REQUIEREN AUTONOMÍA FISCAL (LA RESPONSABILIDAD Y CAPACIDAD PARA MANEJAR SERVICIOS LOCALES Y PARA RECAUDAR IMPUESTOS Y OTROS INGRESOS).** La capacidad de auto-financiamiento es un factor crucial para poder determinar cuáles instituciones metropolitanas son exitosas y cuáles terminan envueltas en una discusión con los agentes financieros en competencia. Para un Área Metropolitana, tener autonomía fiscal significa poder recaudar ingresos por su cuenta y, en la medida de lo posible, depender menos de las transferencias intergubernamentales. Solo si la estructura metropolitana cuenta con autonomía fiscal podrá controlar su propio destino y dejará de depender de las transferencias intergubernamentales (transferencias que usualmente no son estables ni predecibles, y que generalmente traen condiciones). Las autoridades locales del Reino Unido y Corea dependen significativamente de las transferencias del gobierno central, lo que limita su autonomía fiscal. En tanto, las autoridades en Nueva Zelanda y Colombia dependen más de los impuestos locales.

## RECOMENDACIONES PARA LA GOBERNANZA DE ÁREAS METROPOLITANAS

Equipo de investigación

Las siguientes recomendaciones surgen de los análisis de los casos internacionales, nacionales y de los pilotajes de gobernanza metropolitana presentados en esta publicación. Estas toman en cuenta tanto el hecho de que la construcción de gobernanza metropolitana es un proceso que se construye en el tiempo con múltiples actores, como que existen tensiones inherentes a la gestión de ciudades complejas y fragmentadas, y que cuyo desafío principal es generar las mejores condiciones posibles de calidad de vida para sus habitantes. En esta sección se presentan recomendaciones que buscan contribuir a una gestión más efectiva, eficiente y coordinada de las Áreas Metropolitanas de Chile, las que a partir de 2018 contarán con el potencial de desarrollar miradas más integrales sobre su territorio.

### 1. PRINCIPIOS GENERALES DE LOS MECANISMOS DE GOBERNANZA METROPOLITANA

#### 1.1

El gobierno central juega un rol clave en la entrega de legitimidad a las autoridades metropolitanas, al establecer un marco legal y regulatorio. Debe establecer los roles y responsabilidades (incluidos los poderes reguladores) de las autoridades metropolitanas, dándoles la capacidad de implementar sus propias políticas y de aumentar sus propias vías de ingresos, incluyendo el acceso a formas de endeudamiento<sup>1</sup>.

**1.2**

La legislación del gobierno central debe promover o, al menos, no desalentar la creación de autoridades metropolitanas. Pueden usarse incentivos financieros para fomentar la aceptación por parte de gobiernos locales que puedan sentir que están perdiendo algo al convertirse en parte de una autoridad metropolitana<sup>2</sup>.

**1.3**

La legislación del gobierno central debe convocar a la elección de concejales y alcaldes metropolitanos (ya sea electos directamente por los electores o elegidos indirectamente entre concejales locales y alcaldes), para otorgar legitimidad política y hacer que los funcionarios electos rindan cuentas directamente a sus electores<sup>3</sup>.

**1.4**

Las autoridades locales que estén interesadas en coordinar la prestación de servicios cruzando límites municipales debiesen unirse con una propuesta para crear una autoridad metropolitana<sup>4</sup>.

**1.5**

El gobierno central debe establecer los requisitos para el proceso de creación de Áreas Metropolitanas. Las autoridades locales que quieran crear un Área Metropolitana deben ceñirse al proceso establecido por el gobierno central. El Gobierno Regional (GORE), por su parte, debe asegurarse de que la propuesta cumpla con los requisitos y de que se siga el proceso correcto<sup>5</sup>.

**1.6**

El proceso debe incluir una propuesta escrita de las autoridades locales que argumente la creación de un Área Metropolitana. También debiese sugerir una nueva estructura de gobierno, entre otras opciones, junto con los pros y contras de cada una. Se recomienda realizar consultas públicas con todas las partes interesadas. La propuesta debe modificarse para reflejar los resultados de las consultas. Es necesario llegar a un consenso entre las autoridades locales constituyentes del Área Metropolitana para avanzar en la creación de una autoridad metropolitana<sup>6</sup>.

**1.7**

El gobierno central debe asistir a las autoridades metropolitanas con personal y capacitación adecuada para garantizar que haya capacidad institucional local para la prestación de servicios y la formulación de políticas para el Área Metropolitana<sup>7</sup>.

**1.8**

El gobierno central debe establecer una asignación clara de las responsabilidades de gasto y las fuentes de ingresos entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales, las Áreas Metropolitanas y las autoridades locales. En resumen, tiene que quedar claro para todas las partes quién es responsable de qué y cómo van a responder a ello.

**1.9**

El gobierno central debe garantizar que las Áreas Metropolitanas tengan suficiente autonomía fiscal (responsabilidad y capacidad para administrar los servicios locales y recaudar impuestos y otros ingresos)<sup>8</sup>.

## 2. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS

### 2.1

Los gobiernos regionales, a través de sus nuevos Departamentos de Áreas Metropolitanas (DAM), deberán hacerse cargo de impulsar un Plan Integrado Metropolitano (PIM) que sirva como agenda metropolitana, unificando las diversas visiones y carteras de proyectos existentes entre las jurisdicciones y sectores, relevando y armando un instrumento regional validado y consolidado.

Se recomienda que los DAMs lideren la coordinación necesaria para generar un PIM que se constituya como un plan de trabajo a largo plazo, validado local y transversalmente por los principales actores técnicos, políticos y sociales. Este instrumento debiese permitir ordenar una cartera de proyectos priorizados y previamente validados en diferentes esferas de decisión (públicas y privadas). Por otra parte, considerando que los instrumentos de planificación tales como las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) muchas veces no son vinculantes, es relevante integrar estos instrumentos en torno a una visión de largo plazo coherente y compartida. En Chile ya es posible identificar diversos referentes que pueden servir de base para la elaboración de un PIM<sup>9</sup>. Estos casos de coordinación han sido parcialmente exitosos en reaccionar a situaciones o demandas específicas. Se refuerza, por lo tanto, la necesidad de una estructura clara de gestión metropolitana que permita asignar responsabilidades y hacer más fluido un proceso de este tipo.

### 2.2

Los gobiernos regionales deberán institucionalizar la gobernanza metropolitana a través de organismos específicos encargados del diseño, seguimiento e implementación del PIM.

Se recomienda la conformación de tres entes que operen a diversas escalas de visión, decisión y gestión metropolitana, y que podrían ser coordinados por el GORE a través de sus DAM. Estos entes son:

**Comités Técnicos Metropolitanos:** Instancia de trabajo técnico de la gestión metropolitana, coordinado por el DAM, con foco sectorial específico a las divisiones de los GOREs en conjunto con los equipos técnicos municipales de las Áreas Metropolitanas. Los comités técnicos podrán confluir en equipos de tareas sectoriales como infraestructura y transporte, planificación urbana, medioambiente, desarrollo social y seguridad, fomento e industria y gestión de riesgos, entre otros temas de orden metropolitano. Estos comités podrían tener un foco planificador y de administración financiera. La dirección regional, a través del jefe del DAM, debiera asegurar que los jefes de división existentes dentro del GORE presidan los comités técnicos metropolitanos, destinando con ello recursos humanos, mandatos político-técnicos y voluntad presupuestaria para el tratamiento conjunto de planes, políticas y proyectos<sup>10</sup>.

**Directorio Metropolitano:** Instancia por medio de la cual el gobernador regional, en su rol de autoridad metropolitana, reúne a los directivos político-técnicos para supervisar los avances de los diversos planes y evaluar los informes del trabajo cotidiano de los comités técnicos metropolitanos. El Directorio Metropolitano podría sesionar mensualmente para alcanzar acuerdos y negociaciones entre el GORE/CORE, los alcaldes y las agencias centrales o ministerios en temáticas específicas<sup>11</sup>.

**Consejo Metropolitano:** Este consejo debe ser presidido por el gobernador regional y estar conformado por representantes del GORE; los municipios y ministerios centrales involucrados; los actores sociales agrupados en consejos de la sociedad civil; universidades y centros de estudios; el sector privado;

ONGs; y agrupaciones ciudadanas. El Consejo Metropolitano debiese sesionar al menos trimestralmente, al ser un espacio de gobernanza clave en el proceso participativo y de legitimación para la construcción del PIM, su monitoreo, seguimiento y difusión.

### 2.3

La institucionalización de la gobernanza metropolitana facilitará la construcción de un PIM por medio de instancias de participación multi-actoral y efectiva.

El PIM debe buscar la mayor participación posible de todos aquellos actores con poderes e intereses claves en las Áreas Metropolitanas. Se recomienda también convocar a todas aquellas autoridades vinculadas e interesadas en la prestación de servicios que trascienden los límites administrativos a nivel nacional, regional y comunal por medio de instancias de participación efectiva. Su construcción debiese ser capaz de levantar demandas prioritarias de las Áreas Metropolitanas a nivel de proyectos específicos para la misma y también a nivel de la prestación de servicios para el Área Metropolitana. Se debe buscar fomentar la participación de actores locales en su identificación, planificación e implementación. Para facilitar este proceso, es recomendable proponer un espacio concreto de gobernanza para su diseño, implementación y seguimiento, como el Consejo Metropolitano propuesto<sup>12</sup>.

### 2.4

Durante el proceso de construcción de un PIM, el DAM deberá relevar una cartera de programas y proyectos concretos a implementar en el corto, mediano y largo plazo para impulsar un modelo de gobernanza coordinado y con impacto metropolitano.

Una de las ventajas de contar con una institucionalidad (GORE a través de sus DAMs) capaz de promover la generación de una visión y PIM, es que permite identificar aquellos proyectos sectoriales, tanto públicos como privados, que requieren coordinación e integración para cumplir con la visión establecida. Se debiese abordar la construcción de esta cartera por medio del levantamiento de planes y proyectos existentes en el sector público, así como también la identificación de proyectos privados provenientes de empresas de servicios (sanitarias, distribución eléctrica, etc.) y el levantamiento de iniciativas e intervenciones urbanas prioritarias a nivel regional, como puertos, centros comerciales, universidades, etc. Para la construcción de los PIM se sugiere que se integren las agendas y carteras de proyectos ya validados en el Sistema Nacional de Inversiones con el propósito de iniciar acciones e inversiones concretas a corto plazo, demostrando así, a través de obras de confianza, el valor de una gestión coordinada a escala metropolitana.

### 2.5

Los DAMs deberán estar conformados por equipos técnicos de excelencia y experiencia para la gestión metropolitana con recursos estables de operación.

Se recomienda que los equipos de los DAM estén conformados por profesionales con experiencia en disciplinas vinculadas en el área específica y que tengan experiencia en el diseño, gestión e implementación de proyectos. El perfil de este equipo debiese ser técnico, garantizando la calidad de las prestaciones y operación de herramientas para la escala metropolitana, con capacidades de gestión a largo plazo, independiente de cambios electorales. Se recomienda que se considere la incorporación de tres sectorialistas designados que sirvan de apoyo frente al trabajo asignado a los Comités Técnicos Metropolitanos (infraestructura/transporte, planificación, medioambiente, desarrollo social/seguridad, desarrollo

económico/fomento, gestión de riesgo). La conformación de los equipos puede complementarse a través de una mezcla de funcionarios designados desde otros servicios públicos. Una ventaja de contar con una oficina técnica para estos fines es que se conforma como un organismo articulador intersectorial y multinivel, que no compite sino complementa las funciones existentes, ya que, por lo general, a nivel técnico se genera convergencia y se producen consensos.

## 2.6

El GORE deberá promover la permanencia de los equipos técnicos a cargo de la implementación de los proyectos.

Al tratarse de proyectos complejos que requerirán de períodos de implementación que trascienden los cuatro años de gobierno, se convierte en un factor clave poder garantizar la continuidad de cada iniciativa y proyecto ante cambios de gestión. Una manera de garantizar que eso suceda es asegurando la permanencia de los equipos técnicos a cargo de estos y manteniendo la legitimidad político-social de los proyectos<sup>13</sup>.

## 2.7

A nivel del gobierno central, se deben generar incentivos y condiciones para la capacitación y generación de capacidades en temáticas metropolitanas.

Considerando la experiencia acumulada por el diplomado en Gestión de Áreas Metropolitanas y el curso de Indicadores de Bienestar Territorial (IBT), en el transcurso de este proyecto se sugiere la creación permanente de esquemas de entrenamiento, capacitación y educación en temáticas metropolitanas, dirigidas a funcionarios públicos de los diferentes niveles de coordinación metropolitana. Se sugiere el desarrollo de un programa de generación de capacidades

para la gestión metropolitana al que puedan concurrir, entre otros, las Subsecretarías de Desarrollo Regional (SUBDERE), ministerios, GOREs y municipios, con el fin de reclutar o hacer permanecer a personal que garantice la calidad de las prestaciones. Estas iniciativas debiesen enfocarse en el personal técnico, pero también en planas directivas encargadas de tomar decisiones en materias de Áreas Metropolitanas.

## 2.8

A partir del Comité de Alcaldes, el GORE deberá explorar y asegurar diversas formas de representación municipal en la institucionalización de la gobernanza metropolitana.

Se recomienda profundizar sobre formas de representación y reglamentos que aseguren a los municipios su participación en la construcción de agendas, planes, priorización de inversiones, aporte de profesionales y cogestión de servicios<sup>14</sup>. Para lo anterior, y considerando la heterogeneidad de las Áreas Metropolitanas en Chile, donde existen Áreas Metropolitanas bi-comunales, poli-comunales (de más de dos municipios) y pluri-comunales (de alta complejidad como el Gran Santiago), se sugiere lo siguiente:

**Áreas Metropolitanas bi-comunales:** En el país existe un alto nivel de protagonismo de municipios que serán parte de las Áreas Metropolitanas bi-comunales a ser potencialmente formalizadas (La Serena - Coquimbo, Puerto Montt - Puerto Varas, además de otras como Iquique - Alto Hospicio, Temuco - Padre Las Casas y Chillán - Chillán Viejo). Es importante, por lo tanto, reconocer que en estos casos es clave potenciar una relación transversal de articulación entre el gobernador regional electo y el o los dos alcaldes(as).

**Áreas Metropolitanas poli-comunales:** Se propone usar el término Áreas Metropolitanas poli-comunales cuando estas reúnan tres o más municipios. Para estas instancias, se propone



que el gobernador regional actúe de manera coordinada con el presidente del Comité de Alcaldes respectivo y reúna a los municipios según las temáticas metropolitanas específicas a tratar en el Área Metropolitana.

**Áreas Metropolitanas pluri-comunales:** Se recomienda utilizar mecanismos de asociación municipal como instrumentos de gestión de las Áreas Metropolitanas pluri-comunales. Se pueden distinguir iniciativas de asociación municipal instrumental, las que tienen por objeto hacer más eficiente la prestación de servicios, así como experiencias orientadas a la promoción de vínculos estratégicos entre municipios que comparten problemáticas comunes<sup>15</sup>. Dichas asociaciones municipales podrían enfocarse en consensuar agendas, prioridades, programas e inversiones, y tener un representante rotativo en los niveles políticos e intergubernamentales, así como el directivo municipal que concurra a los Comités Técnicos Metropolitanos. Lo anterior, permitiría optimizar el uso de asociaciones intermunicipales vía convenios.

## 2.9

La participación de los alcaldes debiese ser fortalecida y promovida, siendo un actor fundamental en la gobernanza metropolitana, si bien la ley contempla un Comité Consultivo de Alcaldes. Parece necesario resguardar la gobernabilidad de los espacios colegiados definidos en nuestro modelo metropolitano, evitando escenarios en que un alcalde pueda vetar políticas claves, como pudiesen ser la macro planificación intercomunal; el plan de inversión en infraestructura y transporte; la política eventual compartida de residuos y reciclaje; o la simple interconectividad de las ciclovías o la vialidad básica intercomunal.

Un modelo pragmático que pudiese funcionar es aquel que propone que por dos tercios de los alcaldes se pueda mandar al gobernador electo y al Consejo Regional a considerar las

recomendaciones municipales. Eso implica, por ejemplo, que, en el caso del Gran Santiago, 20 de los 30 eventuales alcaldes del Área Metropolitana se opongan; o, en el caso del Gran Valparaíso y Gran Concepción, que seis de los ocho municipios implicados acuerden el rechazo de una medida o la exigencia de tener en consideración la mirada intermunicipal.

Un sistema de contrapesos como el propuesto implicaría la obligación de sesiones conjuntas del Comité de Alcaldes con el Consejo Regional hasta que, por mayoría simple, para evitar vetos de ambos consejos conjuntos, se pueda aprobar el plan o política en controversia.

## 2.10

Asegurar la flexibilidad y las potestades del gobierno metropolitano en la gestión, mejora y aumento de coberturas de servicios a pesar de que la ley es explícita en roles planificadores y aprobatorios de proyectos para mejoras estructurales en las metrópolis. A continuación, se sugieren medidas para el papel regional en la gestión metropolitana:

Asegurar por reglamento con decreto supremo la obligatoriedad de servicios claves de trabajar periódicamente con los municipios y el GORE, pactando los principales planes y programas. Es clave en esto el rol del SERVIU, vialidad urbana y gestión de cuencas (DOH), entre otras.

Lograr paridad sub-nacional en los directorios de las empresas públicas y autoridades de transportes (los metros y trenes de cercanías en Santiago, Valparaíso y Concepción, y aquellos que se puedan crear).

Crear un sistema explícito de servicios municipales garantizados –como lo propuso la Comisión Presidencial 2014 y lo ha sistematizado la SUBDERE en febrero del 2018– con un plazo para sistema de traspaso de una responsabilidad al

nivel metropolitano cuando un municipio es incapaz de dar el servicio, permitiendo un sistema flexible y efectivo de proveer el bien público. Lo anterior es crítico en el ciclo de residuos (escombros, basurales, disposición final), iluminación pública, conservación de aceras y calles, parques.

Permitir la creación de nuevos servicios o empresas metropolitanas en competencias amplias a explorar, como medioambiente, seguridad ciudadana, transporte, promoción y mega eventos, y programas sociales integrativos.

### 3. RECOMENDACIONES ASOCIADAS A FINANCIAMIENTO<sup>16</sup>

#### 3.1

Explorar el fortalecimiento de los Convenios de Programación<sup>17</sup> como instrumentos de financiamiento a mediano plazo de proyectos complejos<sup>18</sup>.

Una vez generada la cartera de proyectos priorizados para la etapa de desarrollo, se recomienda fortalecer la figura de los Convenios de Programación como instrumento para garantizar el financiamiento a mediano plazo de proyectos complejos.

#### 3.2

Explorar la conformación de un Presupuesto Metropolitano Cuatripartito.

Para el caso de la gestión de Áreas Metropolitanas, se podría propender a fusionar programas, elevar la coordinación y buscar sistemas de corresponsabilidad en el financiamiento sostenible de los planes y políticas de mejora de las metrópolis chilenas<sup>19</sup>. Para esto se propone que los tres niveles de gobierno (central, regional y municipal) sean co-responsables de los costos de la gestión metropolitana, abriendo a su vez nuevos espacios de financiamiento mixto, por medio de alianzas público-privadas. De esta manera, para que opere la gestión metropolitana, deberían confluír:

Aportes centrales: El aporte central podría institucionalizarse ya sea por ley de rentas regionales, por la formalización de una glosa metropolitana en el Presupuesto Anual de la República o, por un fondo plurianual de la SUBDERE. Lo anterior podría complementarse en el reglamento de funcionamiento de los GOREs con la obligatoriedad de las agencias centrales de

pactar y traspasar recursos para la gobernanza metropolitana, en especial los ministerios de Vivienda, Obras Públicas y Transporte. Lo anterior debiese ser incremental y sostenido financieramente por el sistema de traspaso de competencias que es de oficio en el período 2018 - 2022 y luego, en base a nuevas peticiones de potestades por parte de regiones, la mayoría con urbes de más de 250 mil habitantes.

**Aportes regionales:** En la actualidad los GOREs ya destinan recursos significativos a vialidad intermedia de ciudades, estudios de pre-inversión en transporte e incluso, hacen aportes a la expansión del metro vía Convenios de Programación, como lo hace el CORE de la Región Metropolitana. En la medida que se dicte una ley de rentas regionales dichos aportes podrán crecer en equilibrio con la inversión en zonas rurales y rezagadas.

**Aportes intermunicipales<sup>20</sup>:** Los municipios pudiesen concurrir a megaproyectos y servicios con recursos de manera proporcional y solidaria a sus recaudaciones, de manera de generar convergencia de estándares en infraestructura y servicios metropolitanos (por ejemplo, en parques, alumbrado público, recolección y tratamiento de residuos, y sistemas de ciclovías, entre otros). Lo anterior pudiese ser posible a través de: 1. Economía de escala con los actuales servicios comunales para potenciar eficacia/eficiencia de los mismos; 2. Aportes municipales reasignando prioridades en forma pactada; 3. Mayor recaudación municipal por mejor cobro del impuesto territorial y de recolección de desechos; 4. Puesta en función de tasas mejores y más oportunas, tanto a sitios eriazos como a zonas impactadas por estaciones de metro u otras ganancias de plusvalía urbana.

**Aportes de empresas y la alianza público-privada:** Las metrópolis chilenas han tenido mejoras relevantes en sus sistemas de movilidad por el sistema de user fees de autopistas urbanas: Costanera Norte y Américo Vespucio en Santiago,

Autopista Marga-Marga entre Villa Alemana y Viña del Mar, y Bypass a Lota-Coronel en el Gran Concepción. En este contexto, se podrían explorar otros ámbitos de colaboración público-privada por la vía de crear mecanismos eficientes y transparentes para hacer transformaciones respetuosas de la planificación pactada y que permitan mejoras en infraestructuras y servicios.

Estos mecanismos se utilizan en diversas latitudes con buenos resultados: las contribuciones privadas para mejoras relevantes que realizan municipios y/o GORE; los pactos de mitigación de impactos ambientales y viales de mega obras o centros comerciales; la posibilidad de mejorar densidades específicas en zonas por proyectos relevantes de infraestructura para el desarrollo; o la cogestión o cofinanciamiento de nuevos sistemas de transporte, reciclaje o centros de convenciones en las urbes.

En este mismo sentido, el financiamiento cuatripartito que se propone pudiese ser complementado con aportes de la empresa privada a través de la ley de donaciones, así como a través de la ley de aportes del espacio público y la ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes reemplazando a los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) por un nuevo sistema basado en mitigaciones sobre la base de que todos los proyectos inmobiliarios -sean públicos o privados- generan externalidades en su entorno.

### 3.3

Avanzar en la creación de una gestión integrada del impuesto predial.

Se recomienda considerar como primer paso para los ajustes fiscales requeridos por la gestión metropolitana efectiva, el avanzar hacia una gestión integrada del impuesto predial en zonas metropolitanas, incluyendo en esta gestión al Servicio de Impuestos Internos, el GORE y las oficinas de catastro municipal.

## NOTAS

1. Sin mandatos o poderes necesarios para diseñar e implementar decisiones de política a nivel metropolitano, y sin recursos adecuados, la autoridad metropolitana no podrá prestar los servicios que se le han encomendado. En Colombia, por ejemplo, la legislación permite y fomenta los arreglos de gobernanza metropolitana.

2. Los incentivos son una buena forma de promover la cooperación, pero no deben usarse simplemente para crear autoridades metropolitanas que no tengan poderes, responsabilidades, ni capacidad para generar ingresos. Los incentivos financieros deben ser utilizados para la coordinación real de la prestación de servicios y la formulación de políticas. En el Reino Unido, por ejemplo, las autoridades locales que forman autoridades combinadas pueden entrar en acuerdos con el gobierno nacional. Estas transacciones les permiten recaudar algunos ingresos adicionales de fuentes propias y recibir fondos de inversión del gobierno nacional.

3. La elección directa es importante para la legitimidad política de la estructura metropolitana y la rendición de cuentas. En el Reino Unido, el gobierno central está promoviendo encarecidamente la elección de alcaldes para las autoridades combinadas que desean suscribir acuerdos de la ciudad. En Colombia, las Áreas Metropolitanas están gobernadas por un concejo metropolitano compuesto por los alcaldes y los representantes de los concejos municipales. Los políticos elegidos localmente son responsables de sus elecciones de gastos e ingresos.

4. Es probable que un proceso de tipo *bottom-up* impulsado por las autoridades locales y la comunidad sea más exitoso que un enfoque de tipo *top-down* impuesto por el gobierno central. El apoyo de las partes interesadas, incluidas las autoridades locales, la comunidad empresarial, la sociedad civil, etc., es clave para el éxito de una autoridad metropolitana. El proceso para la creación del Consejo de Auckland en Nueva Zelanda fue muy jerárquico y obtuvo poco apoyo político local y de las comunidades locales. En Colombia, aunque el proceso de descentralización se orientó desde arriba, las Áreas Metropolitanas se pueden crear a partir de iniciativas locales, respondiendo a las necesidades locales. Sin embargo, la participación del gobierno central sigue siendo necesaria, incluso ante un proceso propulsado por las autoridades locales y comunidades.

5. El Reino Unido y Colombia brindan ejemplos de jurisdicciones donde el gobierno central establece un proceso para la creación de autoridades metropolitanas. Si bien los ciudadanos y los gobiernos locales en Colombia pueden tomar la iniciativa de crear un Área Metropolitana, deben seguir los procedimientos prescritos por la Ley de Áreas Metropolitanas.

6. El proceso de reforma de la estructura del gobierno es casi tan importante como el resultado en sí mismo. El proceso debe incluir a todas las partes importantes interesadas al comienzo de la reestructuración para que la reforma sea aceptada. Los arreglos de gobernanza metropolitana deben ser aceptables para los gobiernos locales involucrados, así como para el gobierno central, el gobierno regional y la sociedad civil. Si no lo son, será difícil asumir responsabilidades de gasto a nivel metropolitano e incluso más difícil recaudar ingresos de los municipios constituyentes. La cooperación también será difícil. El Reino Unido y Colombia brindan ejemplos de un proceso a seguir bastante detallado.

7. Una cosa es crear estructuras para la toma de decisiones sobre políticas y la prestación de servicios, pero otra es poder implementar estas decisiones. La capacidad suele ser un problema para las autoridades metropolitanas, en parte, porque el gobierno central no proporciona recursos para la planificación, la gestión o los costos operativos de los nuevos roles. La capacidad institucional ha sido un problema tanto en Colombia como en otros

estudios de casos internacionales. En el caso de Nueva Zelanda, por ejemplo, la co-gobernanza significa que las juntas locales no tienen recursos propios. Más bien, el Consejo de Auckland proporciona personal y servicios de asesoramiento a las juntas locales. La co-gobernanza pone en tela de juicio la capacidad de las juntas locales para hacer cualquier cosa y puede obstaculizar la colaboración. En el Reino Unido, las autoridades combinadas tienen que depender del personal de los niveles inferiores. Se espera que los alcaldes y las autoridades combinadas compartan las oficinas y el personal con las autoridades locales constituyentes, el personal de las autoridades de transporte y las asociaciones económicas locales.

8. La capacidad de aumentar los ingresos propios es un factor crítico para determinar qué instituciones metropolitanas tienen éxito. La autonomía fiscal para un Área Metropolitana significa que podrá obtener ingresos por sí misma, tanto como sea posible, y dependerá menos de las transferencias intergubernamentales. Solo con autonomía fiscal, la estructura metropolitana podrá controlar su propio destino y no depender de transferencias de otros niveles de gobierno, transferencias que generalmente no son estables ni predecibles, y que a menudo vienen acompañadas de condiciones. Londres, por ejemplo, tiene pocas fuentes de ingresos en comparación con la mayoría de las principales ciudades del mundo, y otras ciudades en el Reino Unido tienen incluso menos autonomía fiscal local. Confían mucho en las subvenciones del gobierno central. Los gobiernos locales en Nueva Zelanda, por otro lado, dependen en gran medida de los ingresos propios con menos dependencia de las subvenciones.

9. Ejemplo de esto son: Creo Antofagasta, Calama Plus, Estrategia de Resiliencia de Santiago, Plan Regulador Intercomunal de Rancagua (1993 -1995) o el PRCB18 de Concepción.

10. Para su conformación, se sugiere la implementación del decreto 34 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2005) que propone la creación del COMICIVYT. Este decreto señala que pueden existir "Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio (CORECIVYT), con el objeto de trabajar coordinadamente en el desarrollo de las materias y definiciones que afectan al desarrollo urbano y territorial de las regiones del país. Si bien este mecanismo está vigente desde el 2015, a la fecha no se conoce ninguna región que lo haya implementado en función de los temas de planificación y gobernanza metropolitana.

11. El decreto 34 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2005) menciona que se habilita la creación de secretarías técnicas para implementar los planes y programas que surjan de la Comisión Regional de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT).

12. La experiencia estudiada en el CREO Antofagasta, la Estrategia de Resiliencia de Santiago y el caso del PRBC18 del Biobío pueden ser usados como referentes en la articulación de diversos actores claves.

13. En el caso de CREO Antofagasta y el PRBC18, efectivamente se estableció una oficina de carácter técnico, altamente empoderada e independiente de los ciclos políticos, que logró garantizar la continuidad de los planes y proyectos ante el cambio o transición de autoridades políticas o sectoriales.

14. La Ley de Fortalecimiento de la Regionalización del país (N° 21.074) contempla un Comité de Alcaldes el cual será principalmente consultado para la elaboración de planes.

15. De esta manera, Santiago, por ejemplo, podría crear asociaciones municipales intercomunales para enviar a sus representantes a las instancias de gobernanza metropolitana que se proponen (consejo, directorio y comités). En el caso de la Región Metropolitana, ya está funcionando la Asociación Ciudad Sur. Además, diversos ministerios tienen agrupados a los

municipios como espacios de intervención. A la anterior instancia administrativa se suman los espacios de representación parlamentaria y de los propios COREs.

16. El detalle sobre el componente de financiamiento se encuentra fuera del alcance de este estudio. Sin embargo, se considera relevante proporcionar recomendaciones sobre esta temática, ya que es clave para el éxito de la gobernanza metropolitana.

17. Según la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N° 19.175, los convenios de programación son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Los convenios de programación podrán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos. A los convenios de programación se podrán incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales, cuyo concurso o aporte se estime necesario para la mayor eficiencia en la ejecución del referido convenio de programación.

18. Por ejemplo, en el caso del PRBC, así como otros casos exitosos de implementación de proyectos complejos como el Ferrocarril Metropolitano de Valparaíso Merval o el Plan integral de Transportes del Gran Concepción, Biovías, los Convenios de Programación fueron una herramienta clave para viabilizar su diseño e implementación, por lo que es recomendable que aquellos proyectos, grupos de proyectos o servicios prioritarios cuenten con esta herramienta, la que debe ser respetada por los distintos actores que concurren.

19. Chile no cuenta con una ley de rentas regionales y/o metropolitanas, lo que se traduce en tributación sub-nacional autónoma muy baja, de solo 0,9% del PIB, compuesto básicamente por tributos municipales encabezados por el impuesto predial. De este están exentas un 80% de las viviendas, permisos de circulación y patentes comerciales. Algunas regiones también reciben porcentajes menores de tasas a casinos, patentes mineras y acuícolas, dependiendo tanto de su administración (de fondos propios) como de inversiones del presupuesto de la nación y los fondos ministeriales.

20. En este ámbito, se recomienda considerar la propuesta de Comisión Presidencial para la Descentralización que en 2014 propuso que los municipios destinen un porcentaje de sus ingresos, lo que se puede viabilizar de manera incremental para hacer convergencia en calidad de servicios intercomunales.

6

**ANEXOS**

## EXTRACTO LEY N° 21074

A continuación se incluye un extracto de la Ley N° 21.074 sobre el “Fortalecimiento de la Regionalización del País”, publicada en el diario oficial el día 15 de Febrero del 2018. A modo de consulta, se incluye un extracto del “Capítulo VIII - De la Administración de las Áreas Metropolitanas”. La ley completa está disponible para su descarga en Biblioteca del Congreso Nacional.<sup>1</sup>

**Artículo 104 bis.-** En cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas que serán administradas por el gobierno regional respectivo con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano.

Para efectos de la presente ley se entenderá por “área metropolitana” la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes.

Un reglamento emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que deberá ser suscrito también por los Ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, de Medio Ambiente y de Hacienda, fijará, principalmente, los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas, singularizando y especificando los requerimientos de espacio territorial, utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento.

Para la administración de las áreas metropolitanas, el respectivo gobierno regional consultará sus decisiones a un comité compuesto por los alcaldes de las comunas integrantes de dicha área metropolitana. Ese comité consultivo será presidido por el gobernador regional y deberá ser convocado por éste al menos una vez cada semestre, a fin de conocer la situación de la administración del área metropolitana, y para que los respectivos alcaldes formulen propuestas sobre su administración. Los acuerdos y proposiciones que formule este comité serán aprobados por la mayoría de los votos de los alcaldes o sus representantes.

La asistencia a este comité consultivo será obligatoria para los alcaldes de las comunas que conforman el área metropolitana. En caso de que no pudieran asistir, deberán designar a un funcionario del respectivo municipio para que asista en su lugar. La asistencia al comité consultivo no dará derecho a dieta.

Un reglamento emitido por el gobierno regional regulará la forma de convocatoria y el funcionamiento de dicho comité, entre otras materias.

**Artículo 104 ter.-** En cada gobierno regional que tenga bajo su administración una o más áreas metropolitanas existirá un departamento de áreas metropolitanas, el cual apoyará al gobernador regional en la gestión de las mismas.

El departamento de áreas metropolitanas colaborará con el gobernador regional en las siguientes funciones:

- a) La coordinación e interacción del gobierno regional con los órganos administrativos de la administración central y local.
- b) La coordinación de los planes a los cuales hace referencia el artículo 104 quinquies, emitiendo un informe respecto a dicha materia.
- c) Actuar como secretaría ejecutiva del comité consultivo de alcaldes.

**Artículo 104 quáter.-** Las áreas metropolitanas se constituirán de oficio o a solicitud de los gobiernos regionales y con previa consulta a los alcaldes, a través de decreto supremo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que deberá ser suscrito además por el Ministro de Hacienda y los Ministros respectivos según las competencias que se otorguen. En caso que la constitución se origine por solicitud de un gobierno regional, ésta se tramitará en la forma señalada en el Párrafo 2° del Capítulo II del Título Segundo de esta ley, y deberá especificar, junto al fundamento de su constitución, las comunas que la constituirían, el número de habitantes que la integrarían y una descripción de los espacios comunes que forman parte de ella.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo 2° del Capítulo II del Título Segundo de esta ley, cuando la constitución de un área metropolitana se realice de oficio, el respectivo decreto supremo deberá especificar, conforme al artículo 114 de la Constitución Política de la República, las competencias que le serán transferidas a los gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, en las áreas de transporte, inversiones en vivienda, medio ambiente y obras públicas, que sean indispensables para la efectiva administración del área que se constituye. Los recursos que se entreguen en virtud de las competencias transferidas sólo podrán destinarse al área metropolitana administrada.

<sup>1</sup> Más información en Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1115064>

**Artículo 104 quinquies.-** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, en aquellas regiones en las cuales se decreta una o más áreas metropolitanas, el gobierno regional aprobará los siguientes instrumentos de planificación y medidas:

- a) El plan maestro de transporte urbano metropolitano y sus modificaciones, propuesto por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones.
- b) El sentido del tránsito vehicular de las vías urbanas definidas como intercomunales, en coordinación con la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones.

La recolección, transporte y/o disposición final de los residuos sólidos domiciliarios de una o más municipalidades del área metropolitana, de acuerdo a lo señalado en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, de 2006.

Para ejercer estas funciones, el gobernador regional deberá realizar las respectivas propuestas al respectivo consejo regional para su aprobación, previa consulta al comité de los alcaldes de las comunas que las integren.

El consejo regional deberá pronunciarse sobre estas propuestas dentro de los noventa días posteriores a su recepción, debiendo el pronunciamiento de cada uno de los instrumentos o medidas referirse íntegramente a aquél, y no a una parcialidad. De no haber pronunciamiento dentro del mencionado plazo, se entenderán aprobadas las propuestas. La promulgación corresponderá al gobernador regional, actuando como órgano ejecutivo del gobierno regional. En caso de rechazar las propuestas de los mencionados instrumentos, el consejo lo deberá realizar fundadamente indicando cuáles son sus reparos.

Por su parte, para la aprobación del plan regulador metropolitano o intercomunal, según sea el caso, y sus modificaciones, y el plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y sus modificaciones, el gobernador regional deberá remitir dichos instrumentos al consejo regional previa consulta al comité de alcaldes.

El gobernador regional y las secretarías regionales ministeriales velarán por la debida coordinación y correspondencia entre el plan señalado en el literal a) y los planes señalados en el párrafo precedente. Tanto éstos como sus modificaciones deberán incluir un informe del Departamento de Áreas Metropolitanas sobre su consistencia con los demás planes mencionados.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores es sin perjuicio de las competencias que la presente ley u otras le entreguen directamente a los gobiernos regionales, con carácter exclusivo o concurrente con otros órganos de la Administración del Estado.

- c) El plan regulador metropolitano o intercomunal, según sea el caso, y sus modificaciones, que elaborará la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo conforme dispone el decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, promulgado el año 1975 y publicado el año 1976, que aprueba la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- d) El plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y sus modificaciones, que elaborarán las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

**Artículo 104 sexies.-** En forma previa a la aprobación de los planes de prevención o de descontaminación que involucren un área metropolitana, el Ministerio del Medio Ambiente deberá requerir la opinión del gobierno regional.

**Artículo 104 septies.-** A solicitud del gobierno regional, la Dirección de Presupuestos deberá crear un programa presupuestario denominado Fondo de Inversión Metropolitana cuyo financiamiento provendrá del programa presupuestario de Inversión Regional.

#### 41) Deróganse los artículos 107, 109 y 110.

**Artículo 2°.-** Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, promulgado el año 1975 y publicado el año 1976, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones:

- 1) Suprímese el inciso cuarto del artículo 3º, pasando los actuales incisos quinto y sexto a ser incisos cuarto y quinto, respectivamente.
- 2) Modifícase el inciso primero del artículo 28, de la siguiente forma:
  - a) Reemplázase la palabra “cuatro”, las dos veces que aparece, por el vocábulo “tres”.
  - b) Elimínase la expresión “regional”.
- 3) Deróganse el Párrafo 2º del Capítulo II del Título II y los artículos 30, 31, 32 y 33 que lo componen.



4) Reemplázase, en el artículo 37, la frase “Los Planes Reguladores Intercomunales serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo”, por la siguiente: “Los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos serán aprobados por el consejo regional y promulgados por resolución del gobernador regional”.

5) Sustitúyese, en la letra a) del artículo 47, la expresión “Urbana-Regional o Urbana-Intercomunal” por “urbana intercomunal”.

6) Reemplázase, en el inciso segundo del artículo 55, la expresión “urbana-regional” por “urbana intercomunal”.

**Artículo 3º.-** Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Procesal Penal:

1) Sustitúyese, en la denominación del Párrafo 2º del Título IV del Libro Cuarto, la expresión “Intendentes, Gobernadores y Presidentes de Consejos Regionales”, por la siguiente:

“Gobernadores regionales, delegados presidenciales regionales o delegados presidenciales provinciales”.

2) Reemplázase, en el artículo 423, la frase “de un intendente, de un gobernador o de un presidente de consejo regional,”, por la siguiente: “de gobernadores regionales, delegados presidenciales regionales o delegados presidenciales provinciales,”.

**Artículo 4º.-** Agrégase, en el inciso primero del artículo 75 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, promulgado el año 2000 y publicado el año 2001, a continuación de la expresión “de esta ley”, la siguiente frase: “, con excepción de los gobiernos regionales, los que deberán constituir consejos de la sociedad civil según las normas de este Título”.

**Artículo 5º.-** Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, del año 2006:

1) Reemplázase la letra f) del artículo 3º, por la siguiente:

f) El aseo y ornato de la comuna. Respecto a los residuos domiciliarios, su recolección, transporte y/o disposición final corresponderá a las municipalidades, con excepción de las que estén situadas en un área metropolitana y convengan con el respectivo gobierno

regional que asuma total o parcialmente estas tareas. Este último deberá contar con las respectivas autorizaciones de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud.

En estos casos, la municipalidad transferirá al gobierno regional el total o la parte proporcional de los derechos de aseo cobrados que correspondan a las tareas asumidas por éste, según se determine en el acuerdo respectivo. El alcalde que no cumpla con este deber podrá ser sancionado por el tribunal electoral regional competente por notable abandono de deberes o mediante la aplicación de alguna de las medidas disciplinarias dispuestas en las letras a), b) o c) del artículo 120 de la ley N° 18.883.”.

2) Agréganse los siguientes artículos 8º bis y 8º ter:

**Artículo 8º bis.-** Los gobiernos regionales podrán celebrar convenios formales anuales o plurianuales de programación de inversión pública con municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio.

La ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional establecerá las normas generales que regularán la suscripción, ejecución y exigibilidad de los referidos convenios.

Dichos convenios de programación definirán las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que se disponen a realizar dentro de un plazo determinado. Para lo anterior, deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se aplicarán, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. Asimismo, deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos.

A los convenios de programación se podrán incorporar otras entidades públicas o privadas, nacionales, regionales o locales, cuyo concurso o aporte se estime necesario para la mayor eficiencia en su ejecución.

En caso de tener carácter plurianual, las municipalidades deberán contemplar en sus respectivos presupuestos la estimación de los recursos correspondientes al año pertinente según las obligaciones adquiridas al momento de la suscripción.

Los convenios a que se refiere este artículo deberán ser sancionados mediante decreto supremo expedido bajo la fórmula establecida en el artículo 70 del decreto ley N° 1.263, del Ministerio de Hacienda, de 1975. Los proyectos que se incluyan en dichos convenios deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 19 bis del mencionado decreto ley.

**Artículo 8º ter.-** Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios de programación territorial, con una o más municipalidades, de carácter anual o plurianual, destinados

a formalizar los acuerdos para la ejecución de proyectos de impacto comunal o intercomunal en los plazos y los aportes financieros de las partes que en cada caso se acuerden. Estos convenios deberán ser sancionados mediante resolución del gobierno regional respectivo.”.

3) Reemplázase, en el literal j) del artículo 65, la palabra inicial “Celebrar”, por la frase “Suscribir los convenios de programación a que se refieren los artículos 8° bis y 8° ter y celebrar”.

**Artículo 6°.-** Intercálase, en el inciso cuarto del artículo 18 del decreto con fuerza de ley N° 850, de 1998, que fija el nuevo texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.840, de 1964, orgánica del Ministerio de Obras Públicas y del decreto con fuerza de ley N° 206, del mismo Ministerio, de 1960, sobre construcción y conservación de caminos, a continuación de la palabra “Municipalidades”, la expresión “o Gobiernos Regionales”.

**Artículo 7°.-** Créanse, en las plantas de personal de cada uno de los servicios administrativos de los gobiernos regionales, establecidas en la ley N° 19.379, los cargos que a continuación se indican:

Planta/Cargos	Grado	N° de cargos
DIRECTIVOS - CARGOS DE EXCLUSIVA CONFIANZA		
ADMINISTRADOR REGIONAL	3°	1
JEFES DE DIVISIÓN	4°	3
JEFE UNIDAD DE CONTROL	5°	1
PROFESIONALES		
PROFESIONAL	5°	3
PROFESIONAL	6°	3
PROFESIONAL	7°	3

**Artículo 8°.-** Créanse, en las plantas de personal de los servicios administrativos de los gobiernos regionales, establecidas en la ley N° 19.379, los cargos que a continuación se indican, sujeto a la dictación de los respectivos decretos supremos que constituyan las áreas metropolitanas:

Planta/Cargos	Grado	N° de cargos
DIRECTIVOS - CARGOS DE CARRERA REGIDOS POR EL ARTÍCULO 8° DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 29, DE 2004, DEL MINISTERIO DE HACIENDA		
Jefe de Departamento de Áreas Metropolitanas	5°	1
PROFESIONAL	6°	1
PROFESIONAL	7°	2

Los cargos señalados se ejercerán en la División indicada en la letra a) del artículo 68 de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional [...]

# LEYES APROBADAS EN APOYO A LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Ignacio Cienfuegos / Esteban Valenzuela

La tramitación final de la ley N° 20.990 acordó en comisión mixta, en diciembre de 2017, la elección de la primera generación de gobernadores regionales para el año 2020, estableciendo que los consejeros regionales elegidos el 2021 duren solo tres años en sus cargos. Esto, para que en el año 2024 converjan las cuatro elecciones subnacionales chilenas: alcaldes, concejales, gobernadores y consejeros regionales. El nuevo marco legal diferencia el rol de los gobernadores regionales con los delegados presidenciales. De manera complementaria, se aprueba en diciembre de 2017 y promulga en febrero de 2018, la ley N° 19.175 de Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, que crea nuevas divisiones, sistema de traspaso de competencias y gobernanza metropolitana a nivel subnacional.

## Ley N° 20.990: elección popular del ejecutivo del GORE

La ley N° 20.990 que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del GORE, establece en su artículo único una serie de modificaciones a la Constitución Política del Estado que tratan, principalmente, sobre tres aspectos:

- Instituye la elección por sufragio universal del gobernador regional en votación directa, resultando electo quien obtenga la mayoría de votos con un mínimo del 40% de aquellos válidamente emitidos.
- Modifica la estructura política administrativa de la región y de sus órganos, con el objeto de preparar la nueva estructura orgánica regional para la posterior incorporación del nuevo procedimiento de transferencia de competencias.
- Se reemplaza en el artículo 114 de la Constitución Política del Estado, la expresión "podrá transferir" por "transferirá", lo que implica un mandato constitucional para avanzar en el proceso de transferencia de competencias.

Desde el punto de vista de la nueva estructura regional, esta queda organizada de la siguiente forma:

La administración de la región queda a cargo del GORE, constituido por un gobernador regional y el Consejo Regional, que tendrá personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. El gobernador regional será el órgano ejecutivo del GORE, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine. También le corresponderá al gobernador regional la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el GORE. Además, desde que asuma, tendrá las funciones y atribuciones que las leyes otorgan expresamente al Intendente en tanto órgano ejecutivo del GORE.

El Consejo Regional es un órgano de carácter normativo, resolutorio y fiscalizador dentro del ámbito propio de competencia del GORE. Está encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende (esta definición se estableció con la reforma constitucional del año 2009, ley N° 20.390). Por su parte, la reforma establecida en la ley N° 20.990, establece facultades fiscalizadoras para el Consejo Regional respecto de los actos del GORE y señala en su artículo 113 que:

Para ejercer esta atribución, el Consejo Regional, con el voto conforme de un tercio de los consejeros regionales presentes, podrá adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al gobernador regional, quien deberá dar respuesta fundada dentro de treinta días. Las demás atribuciones fiscalizadoras del Consejo Regional y su ejercicio serán determinadas por la ley orgánica constitucional respectiva. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier consejero regional podrá requerir del gobernador regional o delegado presidencial regional la información necesaria al efecto.

En cada región existirá una Delegación Presidencial Regional, a cargo de un Delegado Presidencial Regional que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región. Será el representante del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción y será nombrado y removido libremente por él. El Delegado Presidencial Regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República. Además, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un ministerio. En cada provincia existirá una delegación presidencial provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del Delegado Presidencial Regional. Estos órganos tendrán funciones de carácter no ejecutivas (ya que las ejecutivas son propias del GORE).

### Ley N°19.175 de fortalecimiento de los GOREs

Esta ley fortalece a los GOREs habilitando nuevas divisiones y ámbitos de gestión (inversión y transporte, fomento e industrias, desarrollo social). En regiones que contienen zonas urbanas consideradas Áreas Metropolitanas –por presentar una población mayor a 250 mil habitantes distribuidos en dos o más municipios en una misma área territorial– la ley establece dentro de la estructura del GORE, Departamentos de Áreas Metropolitanas (DAM) acompañados por un sistema abierto y flexible de entrega de nuevas competencias por oficio de voluntad presidencial o por peticiones de los propios GOREs. Se establece como ruta de descentralización una primera etapa de transferencia de oficio, prevista para generar capacidades y expertise en la región, y una segunda en que se evaluará la pertinencia, caso a caso, de la creación de servicios públicos por ley, según las necesidades y particularidades de cada territorio.

### Mecanismo de constitución y administración de las Áreas Metropolitanas

En cada región podrán constituirse una o más Áreas Metropolitanas. Serán administradas por el GORE y su objeto es el de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano. Las Áreas Metropolitanas se constituirán de oficio o a solicitud de los GOREs y con previa consulta a los alcaldes del área metropolitana. La formalización será mediante decreto supremo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que deberá ser suscrito, además, por el Ministro de Hacienda y los ministros respectivos según las competencias que se otorguen. El GORE podrá solicitar a la Dirección de Presupuestos, la creación de un Fondo de Inversión Metropolitana cuyo financiamiento provendrá del programa presupuestario de inversión regional.

### Competencias metropolitanas de los GOREs

Las competencias metropolitanas podrán ser solicitadas desde dos orígenes: el GORE o el Presidente de la República. Para el caso desde el GORE, entre otros aspectos, se deberá especificar, junto al fundamento de su constitución, las comunas que la constituirían, el número de habitantes que la integrarían y una descripción de los espacios comunes que forman parte de ella.

En cambio desde el Presidente de la República, se deberán especificar las competencias que le serán transferidas a los GORE, en forma temporal o definitiva, en las áreas de transporte, inversiones en vivienda, medio ambiente y obras públicas, que sean indispensables para la efectiva administración del área que se constituye. Los recursos que se entreguen en virtud de las competencias transferidas sólo podrán destinarse al área metropolitana administrada.

Hasta antes de marzo del año 2022, las competencias solo se transferirán de oficio por parte del Presidente de la República. Posterior a eso, para cada competencia que se

planifique transferir, se deberá realizar una experiencia previa de ejercicio de mínimo un año y máximo dos, con la tutela técnica del ministerio o servicio público central.

Al término del plazo fijado para esta primera experiencia, se hará una evaluación e emitirá un informe sobre la transferencia de competencias de que se trata. En caso que el informe sea negativo, junto al sector y a la región se plantearán las correcciones y rectificaciones necesarias para lograr el objetivo de la transferencia. Se informará semestralmente a los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado el desarrollo del proceso de transferencias en marcha.

### Competencias básicas de los GOREs en sus Áreas Metropolitanas

Las competencias metropolitanas básicas fijadas en la ley están orientadas a fortalecer el rol planificador y orientador del GORE y sus políticas de desarrollo territorial en torno a tres sectores claves: transporte, ordenamiento territorial y medioambiente. Específicamente, por sector, los GOREs podrán:

**Transporte:** Aprobar el Plan Maestro de Transporte Urbano Metropolitano y sus modificaciones, propuesto por la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones. Aprobar el sentido del tránsito vehicular de las vías urbanas definidas como intercomunales en coordinación con la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones.

**Ordenamiento territorial:** Aprobar el plan regulador metropolitano o intercomunal y sus modificaciones, y el plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, y sus modificaciones, que elaborarán las SEREMIs de Vivienda y Urbanismo, y de Transportes y Telecomunicaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. El gobernador regional deberá remitir dichos instrumentos al Consejo Regional previa consulta al Comité Consultivo de Alcaldes.

**Medioambiente:** En forma previa a la aprobación de los planes de prevención o de descontaminación que involucren un Área Metropolitana, el MMA deberá requerir la opinión del GORE. La ley también estableció que el GORE puede asumir de forma total o parcial la recolección, transporte y/o disposición final de los residuos en áreas metropolitanas, en la medida que lo convengan con los respectivos municipios de esta área. Este último deberá contar con las respectivas autorizaciones de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y Salud.

En estos casos, las municipalidades del área metropolitana transferirán al gobierno regional el total o la parte proporcional de los derechos de aseo cobrados que correspondan a las tareas asumidas por este, según se determine en el acuerdo respectivo. El alcalde que no cumpla con este deber podrá ser sancionado por el tribunal electoral regional competente por notable abandono de deberes o mediante la aplicación de alguna medida disciplinarias.

Finalmente se propone una medida transitoria donde le corresponderá al gobierno regional, a falta de acuerdo de los Municipios involucrados, en el período anterior a la entrada en vigencia del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, definir la localización de los rellenos sanitarios previo estudio definido coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y Salud.

#### **Comité Consultivo de Alcaldes**

La ley propone la existencia de un Comité Consultivo de Alcaldes, presidido por el gobernador regional, el cual deberá convocar al menos una vez cada semestre, a fin de conocer la situación de la administración del Área Metropolitana. En él, los respectivos alcaldes podrán formular propuestas sobre la correspondiente administración.

Los acuerdos y proposiciones que formule este Comité serán aprobados por la mayoría de los votos de los alcaldes o sus representantes. Respecto a la asistencia, ésta será obligatoria para los alcaldes de las comunas que conforman el Área Metropolitana. En caso de que no puedan asistir, deberán designar a un funcionario del respectivo municipio para que asista en su lugar. La asistencia al Comité Consultivo no dará derecho a dieta.

Un reglamento emitido por el Gobierno Regional regulará la forma de convocatoria y el funcionamiento de dicho Comité, entre otras materias.

#### **Departamentos de Áreas Metropolitanas (DAM)**

El DAM apoyará al gobernador regional en la gestión de las Áreas Metropolitanas a través de la coordinación e interacción con los órganos administrativos de la administración central y los municipios metropolitanos. Por ejemplo, esta capacidad incluirá la coordinación con la SEREMI de Transporte y Telecomunicaciones por el Plan Maestro de Transporte Urbano Metropolitano y el sentido del tránsito vehicular de las vías urbanas definidas como intercomunales, emitiendo informes sobre su consistencia con los demás planes metropolitanos. El DAM actúa también como secretaria ejecutiva del Comité Consultivo de Alcaldes, lo que implica entregar apoyo en el análisis de planes que impacten el Área Metropolitana, la provisión de servicios públicos a escala metropolitana –como vivienda, transporte, gestión de residuos– e intervenciones en aspectos relacionados con la calidad del aire y resiliencia local.

#### **Actores claves del proceso de traspaso de competencias**

El gobierno central, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), es el ente coordinador del proceso de traspaso de competencias. La SUBDERE coordina la Comisión de Competencias Interministerial, presidida por los ministerios del Interior y Hacienda, junto al o los ministerios sectoriales a los cuales los gobiernos regionales piden el traspaso de competencias. Dicha instancia evalúa y decide la transferencia de competencias solicitadas y, además, tiene la potestad de evaluar la eventual recentralización de una competencia si un GORE ejecuta de manera ineficiente.

Cada GORE, con acuerdo del Consejo Regional, formaliza con su ejecutivo (actual Intendente y futuro gobernador electo) la petición de traspaso de competencias que pide según su realidad y políticas, completando los estudios técnicos de gestión y costos para el caso. Con este fin se crea una comisión de estudios paritaria entre el gobierno central y el regional para evaluar la gestión y costos del traspaso de competencias solicitado. El Ministerio de Hacienda, con un rol clave de su Dirección de Presupuestos (DIPRES), contrasta los estudios de costeo y designa en el presupuesto de la nación el financiamiento.

Los ministerios sectoriales (incluyendo sus instancias colegiadas como la COMICIVYT) dialogan con los GOREs, pactan planes, supervisan los planes y financian los proyectos comunes y necesarios para el cumplimiento del plan conjunto de políticas nacionales y regionales. Finalmente, el ente contralor visa la legalidad y apego a las normas administrativas del traspaso de competencias y planes acordados.

# GLOSARIO

AMS: Área Metropolitana de Santiago (Chile)

AMV: Área Metropolitana de Valparaíso (Chile)

ARI: Anteproyecto Regional de Inversiones (Chile)

ARPEVIH: Agrupación Regional de Personas Viviendo con el VIH/SIDA (Chile)

BAC: Barrios de Alta Complejidad

BBNN: Bienes Nacionales (Chile)

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Chile)

CC: Consejo Ciudadano (Chile)

CChC: Cámara Chilena de la Construcción

CCO: Organizaciones Controladas por el Concejo (Nueva Zelanda)

CE: Comité Ejecutivo (Chile)

CEDEUS: Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (Chile)

CES: Metodología Ciudades Emergentes y Sostenibles

CIT: Centro Integrado Territorial (Chile)

CNDU: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (Chile)

CNID: Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (Chile)

CODELCO: Corporación Nacional del Cobre de Chile

CONICYT: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Chile)

CORE: Consejo Regional (Chile)

CORECC: Comité Regional Cambio Climático (Chile)

CORECIVYT: Comisión Regional Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Chile)

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción (Chile)

COSOC: Concejo Comunal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Chile)

CPD: Comisión Presidencial para la Descentralización (Chile)

CPMU: Comisión Pro Movilidad Urbana (Chile)

CPMU: Comisión Presidencial Pro Movilidad Urbana (Chile)

CPP: Consejo Público Privado (Chile)

CRBC: Comisión de Reconstrucción del Borde Costero de la VII Región (Chile)

CREDEN: Comisión Nacional para la Resiliencia frente a Desastres de Origen Natural (Chile)

CRO: City Resilient Officer

DAM: Departamento de Área Metropolitana (Chile)

DIPLADE: División de Planificación y Desarrollo (Chile)

DIPRES: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Chile)

DOH: Dirección de Obras Hidráulicas (Chile)

DTPM: Dirección de Transporte Público Metropolitano (Chile)

EFE: Empresa de Ferrocarriles del Estado (Chile)

EISTU: Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano

ENAP: Empresa Nacional del Petróleo (Chile)

ERD: Estrategias Regionales de Desarrollo

FCM: Fondo Común Municipal

FESUB: Ferrocarriles Suburbanos de Concepción (Chile)

FIA: Fundación para la Innovación Agraria

FIC: Fondos de Innovación y Competitividad Regional (Chile)

FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Chile)

FOO: Field of Opportunities Workshop

GLA: Autoridad del Gran Londres

GLC: Consejo del Gran Londres

GMCA: Autoridad Combinada del Gran Manchester

GORE: Gobierno Regional (Chile)

IAE: Indicador de Acceso a Educación

IAV: Indicador de Acceso a Áreas Verdes

IBT: Indicadores de Bienestar Territorial

ICH: Inmuebles de Conservación Histórica

ICUL: Indicador de Acceso a Equipamiento Cultural

ICVU: Índice de Calidad de Vida Urbana

IDEP: Indicador de Acceso a Equipamiento Deportivo

INE: Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)

IPT: Instrumentos de Planificación Territorial

- IRAL: Inversión Regional de Asignación Local (Chile)
- ISAL: Indicador de Acceso a Salud
- ISAR: Inversión Sectorial de Asignación Regional (Chile)
- ISER: Indicador de Acceso a Servicios Públicos
- ITP: Indicador de Acceso a Transporte Público
- IVA: Impuesto al Valor Agregado (Chile)
- LAL: Ley de Autonomía Local (Corea del Sur)
- LEPs: Local Enterprise Partnerships (Reino Unido)
- LGA: Ley de Gobierno Local (Nueva Zelanda)
- LOCGAR: Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (Chile)
- MERVAL: Tren Metropolitano de Valparaíso
- MIDESO: Ministerio de Desarrollo Social (Chile)
- MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile)
- MIPYMES: Micro, pequeñas y medianas empresas (Chile)
- MOP: Ministerio de Obras Públicas (Chile)
- MTT: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (Chile)
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OMS: Organización Mundial de la Salud
- PIB: Producto Interno Bruto
- PIM: Plan Integrado Metropolitano
- PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal (Chile)
- PMGD: Pequeño Medio de Generación Distribuido
- PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano (Chile)
- PNTU: Programa Nacional de Transporte Urbano (Colombia)
- PRBC: Plan de Recuperación del Borde Costero (Chile)
- PRBC18: Plan de Reconstrucción del Borde Costero de la Región del Biobío (Chile)
- PRC: Planes Reguladores Comunales (Chile)
- PRES: Plan Maestro de Reconstrucción Sustentable (Chile)
- PRI: Plan Regulador Intercomunal (Chile)
- PRM: Plan Regulador Metropolitano (Chile)
- PRMS: Plan Regulador Metropolitano de Santiago
- PROT: Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (Chile)
- PRU: Planes de Regeneración Urbana (Chile)
- PTA: Autoridades de Transporte de Pasajeros (Reino Unido)
- PUE: Planes Urbanos Estratégicos (Chile)
- PYMES: Pequeñas y medianas empresas
- RMS: Región Metropolitana de Santiago (Chile)
- RSD: Residuos Sólidos Domiciliarios
- SE: Secretaría Ejecutiva (Chile)
- SECPLAC o SECPLAN: Secretaría Comunal de Planificación (Chile)
- SeCRO: Servicio de Gestión de Crisis y Resiliencia de las Organizaciones (Chile)
- SECTRA: Secretaría de Planificación de Transporte (Chile)
- SENADIS: Servicio Nacional de Discapacidad (Chile)
- SENAMA: Servicio Nacional del Adulto Mayor (Chile)
- SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica (Chile)
- SEREMI: Secretarías Regionales Ministeriales (Chile)
- SERNAGEOMIN: Servicio Nacional de Geología y Minería (Chile)
- SERNATUR: Servicio Nacional de Turismo (Chile)
- SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanización (Chile)
- SGP: Sistema General de Participaciones (Colombia)
- SGR: Sistema General de Regalías (Colombia)
- SIG: Sistemas de Información Geográfica (Chile)
- SNASPE: Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (Chile)
- SOFOFA: Sociedad de Fomento Fabril (Chile)
- SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Chile)
- TMCA: Tasa de Crecimiento Anual
- UAM: Unidad de Áreas Metropolitanas (Chile)
- UAs: Autoridades Unitarias Singulares (Reino Unido)
- UE: Unión Europea
- UOCT: Unidad Operativa de Control de Tránsito (Chile)
- ZCH: Zona de Conservación Histórica (Chile)

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Chile Metropolitano	Pg. 23	Figura 29. Resumen simplificado organización administrativa de Aburrá	Pg. 227
Figura 02. Población en Áreas Metropolitanas de Chile	Pg. 26	Figura 30. Sistema de gobierno autónomo local de Corea del Sur	Pg. 248
Figura 03. Área Metropolitana Iquique - Alto Hospicio	Pg. 31	Figura 31. Criterio de selección . Casos Nacionales	Pg. 273
Figura 04. Área Metropolitana Coquimbo - La Serena	Pg. 33	Figura 32. Creo Antofagasta	Pg. 288
Figura 05. Área Metropolitana Gran Valparaíso	Pg. 35	Figura 33. Estructura de gobernanza Creo Antofagasta y relación de los distintos actores	Pg. 293
Figura 06. Área Metropolitana Gran Santiago	Pg. 37	Figura 34. Línea de tiempo y etapas previstas para la implementación y ejecución de Creo Antofagasta	Pg. 296
Figura 07. Área Metropolitana Rancagua - Machalí	Pg. 39	Figura 35. PRCB18 Biobío	Pg. 319
Figura 08. Área Metropolitana Gran Concepción	Pg. 41	Figura 36. Estructura de gobernanza PRCB18 y relación de los distintos actores	Pg. 325
Figura 09. Área Metropolitana Temuco - Padre las Casas	Pg. 43	Figura 37. Línea de tiempo y etapas previstas para la implementación y ejecución del PRCB18	Pg.328
Figura 10. Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 45	Figura 38. Estrategia de Resiliencia de Santiago	Pg. 347
Figura 11. Indicador de Nivel Socioeconómico	Pg. 52	Figura 39. Estructura de gobernanza Estrategia de Resiliencia Santiago o y relación con sus distintos actores	Pg. 351
Figura 12. Indicador de Segregación	Pg. 58	Figura 40. Línea de tiempo y etapas previstas para implementación y ejecución de Estrategia de Resiliencia Santiago	Pg. 354
Figura 13. Índice de Infraestructura de la Vivienda	Pg. 64	Figura 41. Plano de División Político Administrativa Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 390
Figura 14. Índice de Infraestructura Básica	Pg. 70	Figura 42. Plano de Crecimiento Urbano Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 392
Figura 15. Indicador de Cobertura Vegetal	Pg. 76	Figura 43. Plano de Distribución Socioeconómica Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 394
Figura 16. Indicador de Amplitud Térmica	Pg. 82	Figura 44. Agenda Metropolitana Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 398
Figura 17. Indicador de Servicios Públicos	Pg. 88	Figura 45. Esquema Transporte Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 400
Figura 18. Indicador de Servicios de Educación	Pg. 94	Figura 46 Esquema Medio Ambiente Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 404
Figura 19. Indicador de Equipamientos de Salud	Pg. 100	Figura 46 Esquema Medio Ambiente Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 406
Figura 20. Indicador de Equipamientos Culturales	Pg. 106	Figura 47. Esquema Ordenamiento Territorial Área Metropolitana La Serena - Coquimbo	Pg. 410
Figura 21. Indicador de Áreas Verdes	Pg. 112	Figura 48. Plano de División Político Administrativa Área Metropolitana Santiago	Pg. 444
Figura 22. Indicador de Equipamientos Deportivos	Pg. 118	Figura 49. Plano de Crecimiento Urbano Área Metropolitana de Santiago	Pg. 446
Figura 23. Porcentaje de población viviendo en Áreas Metropolitanas en América Latina	Pg.135	Figura 50. Plano de Distribución Socioeconómica Área Metropolitana de Santiago	Pg. 448
Figura 24. Etapas de construcción de Gobernanza Metropolitana	Pg. 137	Figura 51. Agenda Metropolitana Área Metropolitana de Santiago	Pg. 450
Figura 25. Criterios de selección casos internacionales	Pg. 152		
Figura 26. Autoridades combinadas del Reino Unido	Pg. 175		
Figura 27. Modelo de gobernanza del Consejo de Auckland	Pg. 200		
Figura 28. Resumen simplificado organización administrativa Bogotá	Pg. 223		



Figura 52. Esquema Transporte Área Metropolitana de Santiago	Pg. 452
Figura 53 Esquema Medio Ambiente Área Metropolitana de Santiago	Pg. 460
Figura 54 Esquema Ordenamiento Territorial Área Metropolitana de Santiago	Pg. 470
Figura 55. Plano de División Político Administrativa Área Metropolitana de Concepción	Pg. 514
Figura 56. Plano de Crecimiento Urbano Área Metropolitana de de Concepción	Pg. 516
Figura 57. Plano de Distribución Socioeconómica Área Metropolitana de Concepción	Pg. 518
Figura 58. Agenda Metropolitana Área Metropolitana de Concepción	Pg. 520
Figura 59. Esquema Transporte Área Metropolitana de Concepción	Pg. 522
Figura 60 Esquema Medio Ambiente Área Metropolitana de Concepción	Pg. 524
Figura 61 Esquema Ordenamiento Territorial Área Metropolitana de Concepción	Pg. 530
Figura 62. Plano de División Político Administrativa Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 564
Figura 63. Plano de Crecimiento Urbano Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 566
Figura 64. Plano de Distribución Socioeconómica Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 568
Figura 65. Agenda Metropolitana Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 570
Figura 66. Esquema Transporte Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 572
Figura 67. Esquema Medio Ambiente Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 576
Figura 68. Esquema Ordenamiento Territorial Área Metropolitana Puerto Montt - Puerto Varas	Pg. 582
Figura 69. Gobernanza Área Metropolitana Gran Concepción	Pg. 607

## LISTA DE TABLAS

Tabla 01. Comisiones Presidenciales y la Gobernanza Metropolitana	Pg.125
Tabla 02. Evolución descentralización en Chile entre 1980 y 2017, por período presidencial	Pg. 128
Tabla 03. Evolución descentralización en Chile entre 1980 y 2017	Pg. 130
Tabla 04. Gastos de servicios, Gran Manchester, 2016 - 2017	Pg. 178
Tabla 05. Distribución de fuentes de ingresos, Gran Manchester	Pg. 179
Tabla 06. Gastos (capital y operativos), Ciudad de Auckland, 2017 - 2018	Pg. 203
Tabla 07. Ingresos Ciudad Auckland, 2017 - 2018	Pg. 203
Tabla 08. Desglose de gastos Distrito Bogotá, 2015	Pg. 223
Tabla 09. Desglose de gastos de capital por sector / concepto, Distrito Bogotá, 2015	Pg.224
Tabla 10. Distribución de fuentes de ingreso, Distrito Bogotá, 2015	Pg. 224
Tabla 11. Distribución de ingresos tributarios, Distrito de Bogotá, 2015	Pg. 224
Tabla 12. Desglose de gastos por concepto, Ciudad Metropolitana de Seúl, 2017	Pg. 249
Tabla 13. Actores Creo Antofagasta	Pg. 291
Tabla 14. Actores Creo Antofagasta	Pg. 292
Tabla 15. Localidades abordadas por PRCB18	Pg. 320
Tabla 16. Actores PRCB18	Pg. 324
Tabla 17. Actores Estrategia de Resiliencia	Pg. 350

# BIOGRAFÍAS DE LOS AUTORES

## Francisca Rojas

Especialista Senior de Desarrollo Urbano y Vivienda en el BID. Ha sido directora de investigación y post-doctoral fellow en el Transparency Policy Project en la Kennedy School de Harvard. Formó parte del MIT Senseable City Lab. En el sector público ha sido planificadora urbana en la Washington DC Office of Planning asesora del Ministro de Vivienda en Chile. Sus áreas de interés incluyen la gobernanza de áreas metropolitanas y el desarrollo urbano sustentable. Francisca es Doctor en Planificación Urbana y Regional del Massachusetts Institute of Technology (MIT) (2010), tiene un Master en City Planning también de MIT (2000) y un B.Sc. de la University of Michigan (1998). Actualmente trabaja en la Representación del BID en Argentina.

## Felipe Vera

Senior Associate en la División de Desarrollo Urbano y Vivienda en el BID. Ha sido Visiting Faculty en el departamento de planificación y diseño urbano de la Universidad de Harvard y director del Centro de Ecología, Paisaje y Urbanismo de la Universidad Adolfo Ibáñez y profesor de la misma universidad. Autor de múltiples libros entre ellos 'Kumbh Mela: Mapping The Ephemeral Mega City', y 'Andrea Branzi: Ten Recommendations for a New Athens Charter', y 'Ephemeral Urbanism Cities in Constant Flux'. Felipe es Arquitecto de la Universidad de Chile y tiene un Master en Ecology, Landscape & Urbanism de la universidad de Harvard (2013) y un Master en Gestión de Proyectos Inmobiliarios de la Universidad de Chile (2011).

## Cristián Robertson

Arquitecto UC. Msc. en Building and Urban Design in Development en The Bartlett, DPU, University College of London. Consultor de la División de Desarrollo Urbano y Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Trabajó como Subdirector de Resiliencia del Gobierno Regional

Metropolitano, parte del programa 100 Resilient Cities de la Fundación Rockefeller. Es Profesor de la Escuela de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica y parte del Laboratorio de Regeneración Urbana 9x18, premiado como Práctica Inspiradora ONU Hábitat 2018. Se ha desempeñado como docente invitado en el Magíster de Proyecto Urbano UC, Design Lab de la Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Diego Portales y del curso Rethink the City - TuDelft. Sus áreas de interés se vinculan con la transformación integral de barrios vulnerables; el urbanismo social; y la planificación y gestión estratégica de áreas metropolitanas. Parte del equipo fundador de la ONG Junto al Barrio y cofundador de la ONG Reconstruye.

## James Robinson

Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Chile, y MSc en Ciencias en Gestión de la Sustentabilidad de la Universidad de Columbia en Nueva York, EEUU. Fue parte de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático del Ministerio de Economía de Chile participando en el desarrollo de políticas públicas para el avance de la sustentabilidad en organizaciones y territorios. Fué Punto Focal para Chile del Centro y Red de Tecnologías Climáticas (CTCN). Ha trabajado como investigador asociado en la Universidad Adolfo Ibáñez, en el Centro de Ecología, Paisaje y Urbanismo, y actualmente es profesor de sustentabilidad y responsabilidad social empresarial en la Universidad Federico Santa María. Actualmente es consultor para el Banco Interamericano del Desarrollo en proyectos de descentralización y desarrollo territorial. Sus intereses van por entender el rol de las políticas públicas y estrategias del sector privado para avanzar hacia un desarrollo sostenible en organizaciones y territorios.

## J. Sebastián Alcayaga Claussen

Arquitecto de la Universidad de La Serena, Magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Diplomado en Sostenibilidad de Ciudades de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), España. Diplomado en Gestión Áreas Metropolitanas de la Pontificia Universidad Católica. Desde el año 2014, se desempeña como coordinador del proceso de instalación de los Pilotajes de Áreas Metropolitanas (ley N°21.074 de Fortalecimiento a la Regionalización), en la Unidad de Apoyo a la Descentralización Regional (ADR) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública del Gobierno de Chile. Ejerció como profesor de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y se desempeñó como jefe del área de Arquitectura de la empresa de Diseño ART CENTER MEXICO. Anteriormente, trabajó como arquitecto en el proyecto de Renovación Urbana del Barrio Inglés de Coquimbo y formó parte del Departamento de Infraestructura de Gendarmería de Chile en la ciudad de Santiago.

## Pablo Allard

Arquitecto y Magíster en Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile 1997. Master of Architecture in Urban Design 1999 y Doctor of Design Studies 2003 de la Universidad de Harvard. Es el 2018 Robert F. Kennedy Visiting Professor of Latin American Studies en el Harvard Graduate School of Design, y desde 2011 es Decano de la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad del Desarrollo en Santiago y Concepción. Es Socio Director de ALLARD & Partners, y Socio Fundador de NUEVA VIA consultores. Fue Director de PATAGONIA SUR, y junto a Alejandro Aravena fue Socio Fundador del "Do Tank" ELEMENTAL. En 2010 fue nombrado por el Presidente Piñera como Coordinador Nacional de Reconstrucción Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Columnista del diario "La Tercera" y Director del Consejo de Políticas de Infraestructura CPI y miembro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Fue director del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, miembro del Comité de expertos para mejorar el Transantiago, la Comisión Presidencial para la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Comisión Presidencial Pro Movilidad Urbana entre otras.

## Pia Bettancourt

Arquitecta de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha dedicado su carrera a proyectos e investigaciones vinculados a la planificación territorial y el diseño urbano. Participó en el Plan de Reconstrucción Estratégico y Sustentable de Pelluhue (PRES), como parte del equipo del Instituto de Estudios Urbanos UC, y como co-investigadora en la publicación Propuestas para Chile, del Centro de Políticas Públicas UC, donde ha indagado sobre política pública urbana y los alcances normativos de la planificación. Además, fue co-fundadora de la Fundación Santiago Cerros Isla, dedicada a la gestión de proyectos y desarrollo de conocimiento mediante asesorías y proyectos educativos para la integración de los 26 cerros isla de Santiago a una matriz metropolitana de áreas verdes. En paralelo, se ha desempeñado en el ámbito académico como docente en la Universidad de las Américas, Universidad Andrés Bello y Universidad Católica.

## Ignacio Cienfuegos

PhD en Gestión y Gobierno por la Universiteit Twente (Holanda), Magíster en Gestión y Políticas Públicas (U. Adolfo Ibáñez), MBA (IEDE, España) y Administrador Público (Universidad de Chile). Es académico e investigador del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado, siendo su Director desde el año 2015. Con experiencia práctica en el sector público Chileno, se ha desempeñado en cargos Directivos en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y en el Ministerio de Economía. Evaluador del Programa de Formación Capital Humano Avanzado Becas-Chile (CONICYT) en el Área de Políticas Públicas y Administración del Estado. Especial interés en el diseño e implementación de Políticas Públicas, Gestión de Riesgos, Descentralización y Modernización del Estado.

## Esteban Valenzuela

Académico de la Universidad Alberto Hurtado, Director del Magíster en Estudios Sociales y Políticos de América Latina y de la Revista Encrucijada Americana. Investigador asociado del Centro de Estudios Urbano Regionales (CEUR) de la Universidad del Bío Bío. Periodista y Magíster en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica, Master en Administración Pública de la U. Wisconsin-Madison y Doctor en Historia de la U. de

Valencia. Es consultor GIZ en Gobernanza territorial para América Latina. Fue alcalde y diputado por Rancagua. Presidió la Comisión de Estado para la Descentralización el año 2014. Co creador de la Asociación Chilena de Municipios, Corporación Pro O'Higgins, Los Federales, Bancada Regionalista, entre otros. Tiene 30 publicaciones en descentralización, con artículos en las revistas Urbano, Eure y Polís. Entre sus libros: Alegato Histórico Regionalista (1999), Descentralización Apropia (2007), Manual de Gestión Municipal en Guatemala (2012), Descentralización Ya (2015), Territorios Rebeldes (2015) y Descentralización y Desarrollo (con S. Boisier y E. Montecinos, 2017).

#### **Enid Slack**

Directora del Instituto de Finanzas Municipales y Gobernabilidad (IMFG) en la Escuela Munk de Asuntos Globales y Políticas Públicas de la Universidad de Toronto. Ha escrito extensamente sobre gobernabilidad metropolitana, impuestos a la propiedad, transferencias intergubernamentales, cargos por desarrollo, financiamiento de infraestructura municipal y salud fiscal municipal. Las publicaciones incluyen Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems (co editado con Rupak Chattopadhyay) y Is Your City Healthy? Measuring Urban Fiscal Health (co editado con Richard Bird). Enid consulta asuntos de finanzas municipales y gobernabilidad con gobiernos y agencias internacionales como el Banco Mundial, el FMI, ONU Hábitat, el Banco Asiático de Desarrollo, el Centro Internacional de Crecimiento y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ella es miembro de la Junta de Asesores del Instituto Internacional de Impuestos a la Propiedad (IPTI). En 2012, recibió la Medalla del Jubileo de Diamante de la Reina por su trabajo en ciudades.

#### **Gustavo Carvalho**

Ph.D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Toronto, M.A. en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro, y grado en Derecho de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Desde septiembre de 2016 hasta agosto de 2017, fue becario postdoctoral en el Instituto de Finanzas Municipales y Gobernabilidad en la Escuela Munk de Asuntos Globales de la Universidad de Toronto, donde investigó alternativas de financiación climática para los municipios de Ontario. Antes de su traslado a Canadá, trabajó como asesor legal interno para un fondo de cobertura brasileño.

Actualmente trabaja como consultor y asesor de organizaciones sin fines de lucro canadienses. Sus intereses de investigación actuales son el financiamiento climático, los problemas de gobernanza ambiental a nivel local y los problemas políticos y de gobernanza relacionados con la resiliencia climática en las ciudades.

#### **Francisca Astaburuaga O.**

Arquitecta UC y MSc in City Design and Social Sciences de la London School of Economics. Directora Ejecutiva del Centro de Innovación en Ciudades de la UDD, consultora independiente y Senior Consultant para ARUP en Latinoamérica. Con más de 15 años de experiencia nacional e internacional en diseño, gestión y dirección de estudios y proyectos urbanos, en los últimos años su foco ha sido la dirección de proyectos con énfasis en sustentabilidad, resiliencia y la incorporación de nuevas tecnologías. Ha trabajado en Elemental, el Observatorio de Ciudades de la UC, ARUP Urban Design en Londres y en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

#### **Sergio Ortega Cuevas**

Arquitecto, Magíster en Políticas Públicas y Magíster en Docencia Universitaria de la Universidad del Desarrollo. Diplomado en Diseño de Paisaje de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es profesor de la Escuela de Arquitectura y Facultad de Diseño UDD, dictando cursos de representación, taller y urbanismo. Paralelamente es investigador asociado al Centro de Innovación en Ciudades UDD, donde participó en la coordinación de la Estrategia de Resiliencia de la Región Metropolitana de Santiago y en la edición del libro "Santiago Humano y Resiliente. Una mirada desde la Academia". Ha sido profesor del Magíster en Políticas Públicas UDD en materias asociadas a calidad de vida y políticas de Ciudad.

#### **Jorge Ducci**

Economista de la Universidad Católica de Chile y Cornell University, actualmente es Economista Senior de la División de Agua y Saneamiento del BID. Anteriormente trabajó en el BID entre los años 1983 y 1990 como economista de proyecto de la División de Infraestructura de PRA. Entre 1990 y 1993 fue Director Nacional de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas de Chile. Desde entonces, hasta el 2008, fue socio y gerente general de la firma consultora Soluciones Integrales S.A.

especializada en estudios económicos, financieros y técnicos relacionados con infraestructura, principalmente agua y saneamiento, áreas urbanas, medio ambiente, concesiones de servicios públicos y evaluación socioeconómica de proyectos públicos. Recientemente escribió una publicación para el Banco sobre las razones de la salida de los operadores extranjeros de agua de América Latina.

#### **Alfredo Rihm**

Ingeniero Civil, con especialización en medio ambiente, de la Universidad de Chile, Magíster Ingeniería Urbana Universidad de Tokio, Japón. Con 25 años de experiencia en Gestión y Manejo de Residuos Sólidos Municipales, Industriales y Peligrosos, así como en temas relacionados tales como manejo de sustancias químicas, muestreo de residuos y suelos y análisis de sitios contaminados, en ámbito de asesoría, manejo y diseño proyectos, auditoría; así como docencia y capacitación. Ha trabajado como consultor independiente en el ámbito público como privado. Ha sido profesor de Manejo de Residuos Peligrosos y Manejo de Residuos Sólidos de la Universidad de Chile y de la Universidad de Santiago. Desde 2011, se desempeña como especialista senior en residuos sólidos en la sede de Washington DC del Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina y El Caribe.

#### **Benoit Lefevre**

Benoit Lefevre es Especialista Senior en la división de Cambio Climático del BID. Su trabajo se centra en transporte, ciudades y uso eficiente de financiación concesional. Anteriormente, Benoit trabajó para el Instituto de Recursos Mundiales (WRI) como Director de Energía & Clima & Finanzas del Centro para Ciudades Sostenibles. En esta función, dirigió actividades de fomento de capacidad (liderazgo del Grupo de Trabajo de Transportes de LEDSGP), modelos de negocio alternativos y finanzas municipales (gestor de la iniciativa C40/Citi-Bank/WRI Financing Sustainable Cities), preparación de proyectos (proyecto GEF "Transferencia de Tecnología Climática en LAC"), modelización de energía urbana, políticas integradas de uso de suelo y transporte. Antes de unirse al WRI, Benoit fue director del Programa Ciudades de IDDRI y profesor visitante en Berkeley. Tiene un doctorado en economía y finanzas e hizo su post-doctorado en la Universidad de Columbia. Benoit fue Lead-Author del capítulo "Inversión y finanzas" del 5to Informe de Evaluación (AR5), IPCC.

#### **Alaina Harkness**

Experta y consultora en desarrollo comunitario y económico, con intereses especiales en el crecimiento inclusivo, la gobernanza urbana y la tecnología cívica. Directora de RW Ventures LLC, y fundadora y directora de Civicana LLC, donde su trabajo ha incluido el lanzamiento de una nueva red nacional de innovación para profesionales del crecimiento inclusivo y el desarrollo de estrategias de crecimiento inclusivo para ciudades y regiones metropolitanas. Es becaria no residente en el programa de Ciudades Globales del Consejo de Asuntos Globales de Chicago y ha publicado investigaciones y comentarios para Brookings Institution, San Francisco Federal Reserve Bank y CityLab. Ha sido miembro del Proyecto de Brookings Institution en 21st Century City Governance, Senior Program Officer for Cities para John D. y Catherine T. MacArthur Foundation, y oficial de programa para dos colaboraciones filantrópicas en Chicago Community Trust. Tiene una B.A. en ciencias políticas e historia del arte de la Universidad de Rochester, y maestrías en Políticas Públicas y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chicago. Miembro de las juntas directivas de CityTech Collaborative, Urban Initiatives y Margaret's Village.

#### **José Alfredo Ramírez**

José Alfredo Ramírez es arquitecto cofundador y director de GroundLab y co-director del Landscape Urbanism MArch/MSc Graduate Programme en la Architectural Association. Estudió arquitectura en Ciudad de México, y MA in Landscape Urbanism en la Architectural Association. Ha trabajado y desarrollado proyectos que unen arquitectura, paisajismo y urbanismo desde contextos variados como China, México, España, Rusia y Chile entre otros. El trabajo de José Alfredo se concentra en el desarrollo en gran escala de espacios públicos como el Olympic Master Plan para London 2012 y recientemente el desarrollo de 12 kms de la Alameda/Providencia en Santiago hacia un corredor integral. José Alfredo es también Director del AA Visiting School en Ciudad de México, y ha publicado una serie de artículos y el libro 'Critical Territories:'. También ha dictado talleres y clases en la temática de urbanismo de paisaje.

### Diane Davis

Profesora de Desarrollo Regional y Urbano Charles Dyer Norton, y presidenta del Departamento de Planificación Urbana y Diseño de la Escuela de Diseño de Harvard (GSD por sus siglas en inglés). Se desempeñó como directora del Grupo de Desarrollo Internacional en el Departamento de Estudios y Planificación Urbana en el MIT, donde también fue Decana Asociada de la Escuela de Arquitectura y Planificación. Formada como sociólogo, sus intereses de investigación incluyen las relaciones entre la urbanización y el desarrollo nacional, la gobernanza urbana comparada, la práctica socioespacial en las ciudades en conflicto y las nuevas manifestaciones territoriales de soberanía. Sus libros incluyen Transformando el Transporte Urbano (2018), Ciudades y Soberanía: Conflictos de Identidad en el Reino Urbano (2011), La Disciplina y el Desarrollo: las clases medias y la prosperidad en Asia del Este y América Latina (2004), Fuerzas Armadas irregulares y su papel en la política y la formación estatal (2003), Urban Leviathan: Ciudad de México en el siglo XX (1994, español 1999).

### Luis Valenzuela

Director del Centro de Inteligencia Territorial del DesignLAB en la Universidad Adolfo Ibáñez, e Investigador Asociado del Centro para Estudios del Conflicto y Cohesión Social. Arquitecto y Magister en Arquitectura de la Universidad Católica de Chile, y Doctor of Design de la Harvard University Graduate School of Design. En 2014 y 2015 fue profesor invitado en Harvard Graduate School of Design. En 2011 funda el Centro de Inteligencia Territorial. Desde 1997 hasta el 2011 fue académico de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Universidad Católica, donde lideró el área de urbanismo de la Escuela de Arquitectura y creó el Magister en Proyecto Urbano, fue académico del Magister en Administración de la Construcción con la Escuela de Ingeniería UC. Fue Director Ejecutivo de Extensión y Servicios Externos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos en la Universidad Católica de Chile, y Director del Observatorio Ciudades UC.

### Juan Carlos Muñoz

Profesor del Departamento de Ingeniería de Transporte y Logística de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de investigación son las redes de transporte, el tráfico, la logística y el

transporte público. Lidera el Across Latitudes and Cultures Bus Rapid Transit Centre of Excellence financiado por la Volvo Research and Educational Foundations. También es el Subdirector del Centro de Desarrollo Sustentable (CEDEUS). Durante los años 2003 y 2004 se desempeñó como asesor del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones para Transantiago y en el 2008 fue miembro del comité de expertos para sugerir una línea de acción para el proyecto Transantiago. Fue miembro del Directorio del Metro Regional de Valparaíso desde el 2007 al 2010 y asesor del Presidente de Metro de Santiago en el mismo periodo. También se dedica al diseño de turnos flexibles de trabajo para conductores de transporte público y trabajadores de retail. En la actualidad, co-dirige la empresa Shift-UC proveyendo soluciones cuantitativas a problemas de recursos humanos. Ha sido consultor en temas de planeamiento y operaciones logísticas de empresas como Embotelladora Andina, ENAP y Bazuca.com. Es miembro del comité editorial de varias revistas científicas.

### Luis Eduardo Bresciani

Arquitecto de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Diseño Urbano de la Universidad de Harvard. Ha sido responsable del estudio y formulación normas urbanas, planes y proyectos urbanos públicos y privados en Chile y los Estados Unidos. Entre 2014-2018 fue designado Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Ha sido Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2003-2010), responsable la dictación de normativa urbana nacional y la gestión de la inversión en infraestructura urbana, y Secretario Metropolitano de Vivienda y Urbanismo (2001-2003). Ha formado parte del Consejo de Concesiones de Obras Públicas (2010-2014), la Comisión Presidencial Promovilidad (2014-2015), el Consejo Consultivo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2016-2017) y del Consejo de la Superintendencia de Casinos (2016-presente). Por su aporte a las políticas públicas nacionales, en 2009 el Colegio de Arquitectos de Chile le otorgó el "Premio Alfredo Johnson" En paralelo, ha sido profesor asociado de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile por más de 20 años.

### Arturo Orellana

Profesor Asociado. Doctor en Geografía Humana, Universidad de Barcelona 2006, Magister en Desarrollo Urbano, Universidad Católica de Chile 2000, Ingeniero Comercial y Licenciado en Economía, Universidad de Chile 1994. Docente, investigador y consultor en materias de planificación y gestión territorial y estratégica (regional, metropolitana y local), diseño de instrumentos y políticas públicas, fomento productivo y desarrollo local, gobernabilidad e institucionalidad territorial. Coordinador de La Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (RIDEAL) y Coordinador del Núcleo Estudios Metropolitanos (NEM). Dirige el proyecto Anillos SOC1106 sobre áreas metropolitanas, institucionalidad y calidad de vida urbana en Chile. Ex -investigador del Institut d'Estudis Territorials de Barcelona. Experiencia en el sector público, como Asesor del gabinete de Mideplan 1997-2004, Jefe de Estudio de Transantiago 2004-2005, como Asesor Urbanista del Ministerio de Defensa Nacional entre 2006-2010 encargado de la Secretaría Técnica Interministerial del proyecto cultural GAM, así como Jefe Equipo Asesor del Intendente de la Región Metropolitana de Santiago, Igor Garafalic Olivares, entre 2008-2010.



# BIBLIOGRAFÍA

# BIBLIOGRAFÍA

Ahrend, R., Lembcke, A., Schumann, A. (2016, 19 enero). *Why metropolitan governance matters a lot more than you think*. VOX, CEPR's Policy Portal. Recuperado de <https://voxeu.org/article/why-metropolitan-governance-matters>

Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., and Lembcke, A. (2014) What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries. *OECD Regional Development Working Papers*. No. 2014/05. Paris, Francia: OECD Publishing.

Allard, P., Arrasate, M. I. (2015). *Fables from the reconstruction, Lessons from Chile's recovery after the 2010 earthquake and tsunami*.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2014). Marco Fiscal de Mediano Plazo - Período 2014-2023. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá. [Online] Available from: [http://www.metropol.gov.co/institucional/InformacionFinanciera/Versión 2. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2014 A 2023. Actualizado Información Financiera Dic-2013.pdf](http://www.metropol.gov.co/institucional/InformacionFinanciera/Versión%20MARCO%20FISCAL%20DE%20MEDIANO%20PLAZO%202014%20A%202023.Actualizado%20Información%20Financiera%20Dic-2013.pdf) [Accessed 4 October 2017]

ARUP. (s.f). *Reporte de profundización temática: Casos de estudio de Gobernanza Metropolitana*. Recuperado de <http://santiagoresiliente.cl/assets/uploads/2017/05/GOBERNANZA.pdf>

Auckland Council (s.f.) Annual Budget 2016/17. Recuperado de [https://www.aucklandcouncil.govt.nz/plans-projects-policies-reports-by-laws/our-plans-strategies/budget-plans/our-annual-budget/Pages/annual-budget-\(annual-plan\)-2016-2017.aspx](https://www.aucklandcouncil.govt.nz/plans-projects-policies-reports-by-laws/our-plans-strategies/budget-plans/our-annual-budget/Pages/annual-budget-(annual-plan)-2016-2017.aspx)

Ayuso, A. y Coll, J. (2016). The Role of Metropolitan Areas in the Governance of Development Challenges: Towards the European Urban Agenda. *European Metropolitan Authorities (EMA) 2016 Forum*. Foro llevado a cabo por el Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Barcelona, España.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Anexo 2: Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. Guía Metodológica. Versión 2013*. Washington DC, Estados Unidos.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Ciclo-inclusión en América Latina y el Caribe: Guía para impulsar el uso de la bicicleta*. Recuperado de [https://publications.iadb.org/handle/11319/6808?scope=123456789/1&thumbnail=true&rpp=5&page=1&group\\_by=none&etal=0](https://publications.iadb.org/handle/11319/6808?scope=123456789/1&thumbnail=true&rpp=5&page=1&group_by=none&etal=0) (Consultado 16/02/2017)

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018a). *Plan de Acción Área Metropolitana La Serena-Coquimbo en el marco de la metodología Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES)*. La Serena-Coquimbo, Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018b). *Plan de Acción Área Metropolitana Puerto Montt-Puerto Varas en el marco de la metodología Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES)*. Puerto Montt-Puerto Varas, Chile.

Barberena, V. (2010). Las Preguntas Sin Respuesta de la Descentralización: la Encrucijada y los Nuevos Caminos. En *25 Años de la Descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Bird, R., y Slack, E. (2007). An Approach to Metropolitan Governance and Finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(5), 729-255. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c0623>

Bogotá D.C. (2016). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2027*. Recuperado de [http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/MFMP\\_2017-2027.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/MFMP_2017-2027.pdf)

Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Revista Nueva Sociedad*, 243, pp. 38-66.

Bustos. (1998). El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión. *Revista Geografía Norte Grande*, (25), p.49-53. Recuperado de <http://revistanortegrande.cl/n/25/el-ordenamiento-y-planificacion-territorial-en-chile-elementos-para-su-discusion>

Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS. (2016). Rocco, V., y Muñoz, JC. Informe de profundización temática Resiliencia, Pilar: Movilidad. Recuperado de [www.santiagoresiliente.cl](http://www.santiagoresiliente.cl)

Ciudad Emergente. (2017). Laboratorio de tácticas y herramientas para el urbanismo ciudadano. Recuperado de <http://www.ciudademergente.org/es/proyectos/malon-urbano-3/>

Cienfuegos, I., Valenzuela, E., Pinares, R. (2017). Informes de modelaje traspaso de competencias para SUBDERE. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado. Santiago

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, CNDU. (2016). *Política Nacional de Desarrollo Urbano: Hacia una Nueva Política Urbana para Chile*. Recuperado de <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>

Conservative Party. (2010). *Invitation to Join the Government of Britain: The Conservative Manifesto 2010*, London, England.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, CPD. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo*. Recuperado de <https://prensa.presidencia.cl/ifi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

Comisión Asesora Pro Movilidad Urbana, CPMU. (2014). *Problemas de la Movilidad Urbana: Estrategia y Medidas para su Mitigación*. Recuperado de <http://mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2015/01/InformePromovilidad.pdf>

CREO Antofagasta. (2012). *Convenio Marco Plan CREO Antofagasta*. Recuperado de [http://creoantofagasta.cl/documentos-descarga/CONVENIO\\_PLAN\\_CREO\\_ANTOFAGASTA.pdf](http://creoantofagasta.cl/documentos-descarga/CONVENIO_PLAN_CREO_ANTOFAGASTA.pdf)

CREO Antofagasta. (2017). *Presentación Plan CREO Antofagasta*.

Choi, J., Choe Ch., y Kim, J. (n.d.). *Local Government and Public Administration in Korea*. Seoul LOGODI. Recuperado de [https://hufsiss.files.wordpress.com/2013/07/jin\\_wook\\_choi\\_internetversion-120410-ec99b8eab5adeca780ebb0a9eab3b5ebac4ec9b90-ec9881ebac8eab3b5ed86b5eab590ec9eacecb59ceca285ebb3b4eab3a0.pdf](https://hufsiss.files.wordpress.com/2013/07/jin_wook_choi_internetversion-120410-ec99b8eab5adeca780ebb0a9eab3b5ebac4ec9b90-ec9881ebac8eab3b5ed86b5eab590ec9eacecb59ceca285ebb3b4eab3a0.pdf)

Dafflon, Bernard. (2012). Voluntary Amalgamation of Local Governments: The Swiss Debate in the European Context. *International Center for Public Policy, Working paper 12-04*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University: Atlanta, United States.

Datavoz-Statcom. (2016a). *Encuesta de opinión pública para el Área Metropolitana La Serena-Coquimbo en el marco de la metodología Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES)*. Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Serena-Coquimbo, Chile.

Datavoz-Statcom. (2016b). *Encuesta de opinión pública para el Área Metropolitana Puerto Montt-Puerto Varas en el marco de la metodología Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES)*. Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Puerto Montt-Puerto Varas, Chile.

Department for Communities and Local Government. (2010). *Local Government Financial Statistics England N.20*. HM Government. Recuperado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7447/1622439.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7447/1622439.pdf)

Department for Communities and Local Government. (2011a). *A Plain English Guide to the Localism Act*. HM Government. Recuperado de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/5959/1896534.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5959/1896534.pdf)

Department for Communities and Local Government. (2017). *Progress in setting up combined authorities*. Report of the Comptroller and Auditor General, UK National Audit Office. Recuperado de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/Progress-in-setting-up-combined-authorities.pdf>

Dirección de Extensión y Servicios Externos, DESE PUC. (2016). *Huella urbana actual e histórica, escenarios de crecimiento urbano y estudios básicos sobre mitigación y adaptación al cambio climático en la conurbación La Serena-Coquimbo*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. Recuperado de <http://www.icescoquimboserena.cl/wp-content/uploads/2016/08/INF1.pdf>

Díaz, C., Mesa, J., Remolina A., Pérez, C., Iguá, D. (2011). *Descentralización y Entidades Territoriales*. Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales, Procuraduría General de la Nación, República de Colombia. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

The Economist Intelligence Unit. (2015). *The Safe Cities Index 2015: Assessing urban security in the digital age*. Recuperado de: [https://issuu.com/rodrigoelvasquezangel/docs/eiu\\_safe\\_cities\\_index\\_2015\\_white\\_pa](https://issuu.com/rodrigoelvasquezangel/docs/eiu_safe_cities_index_2015_white_pa)

Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública e Instituto Nacional de Estadísticas INE. (2015). *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana ENUSC*. Recuperado de <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/04/ENUSC-2014.pdf>

Secretaría de Planificación de Transporte, SECTRA. (2012). *Encuesta Origen Destino*. Recuperado de <http://www.sectra.gob.cl/biblioteca/detalle.asp?mfn=3253>

Fathimath, A. (2017). Impact of municipal amalgamation on stakeholder collaboration: the case of Auckland, New Zealand. *Kētuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 12:2, 221-234, DOI: 10.1080/1177083X.2017.1367313

Gobierno Regional de Coquimbo. (2016). *Propuesta de Política Regional de Desarrollo Urbano Región de Coquimbo*. Coquimbo, Chile.

Gobierno Regional del Biobío. (2017). *Plan de Acción Estratégico Área Metropolitana de Concepción*. Unidad de Áreas Metropolitanas, División de Planificación y Desarrollo Regional. Concepción, Chile.

Gobierno Metropolitano de Santiago, GORE. (2016b) *Tercer estudio de percepción y opinión pública en la Región Metropolitana de Santiago*. Encuesta realizada por Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y CADEM. Recuperado de <https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/12/TERCERA-ENCUESTA-DE-PERCEPCION-Y-OPINION-PUBLICA-RM-2015.pptx>.

Gobierno Metropolitano de Santiago, GORE. (2016e). *Plazas de Bolsillo: Innovadora idea para recuperar sitios abandonados*. Recuperado de <https://www.gobiernosantiago.cl/3456-2>

Gobierno Metropolitano de Santiago, GORE. (2016f). *Comisión para la Erradicación y Recuperación de VIRS y microbasurales en la RMS*. Recuperado de [www.santiagoresiliente.cl](http://www.santiagoresiliente.cl)

Gobierno Metropolitano de Santiago, GORE (2017a). *Estrategia Regional Santiago Humano y Resiliente*. Recuperado de <http://santiagoresiliente.cl/>

Gobierno Metropolitano de Santiago, GORE (2017b). *Cuarto estudio de percepción y opinión pública en la Región Metropolitana de Santiago*. Encuesta realizada por el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y CADEM. Recuperado de <https://www.gobiernosantiago.cl/>.

Goldsmith, M. (2005). The experience of metropolitan government in England. In H. Heinelt and D. Kübler (Eds.), *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. Routledge and ECPR Studies in European Political Science: Oxford, UK.

Greene, M., y Soler, F. (2004). Santiago: De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones.

*Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR. Recuperado de: <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=371>.

Gutiérrez.F. (2010). *Instituciones y Territorio: la Descentralización en Colombia. 25 Años de la Descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Henríquez, O. (2018), Minuta artículos transitorios para el régimen de transición 2018 - 2022 (mimeo), SUBDERE

Heseltine, Rt Hon the Lord of Thenford CH. (2012). *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*. Recuperado de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/34648/12-1213-no-stone-untuned-in-pursuit-of-growth.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/34648/12-1213-no-stone-untuned-in-pursuit-of-growth.pdf) [Accessed 6 August 2014]

House of Commons Communities and Local Government Committee. (2016). *Devolution: the next five years and beyond*. First Report of Session 2015-16. London: The Stationery Office Limited.

IDOM. (2016). *Consultoría desarrollo urbano y el cambio climático, huella urbana actual e histórica, escenarios de crecimiento urbano y estudios básicos sobre mitigación y adaptación al cambio climático en la conurbación Puerto Montt-Puerto Varas*. Elaborado para Banco Interamericano de Desarrollo y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Bilbao: Agencia Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2014). *Boletín Anual de la Industria del Salmón 2013*. Santiago de Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2017). *Resultados Definitivos CENSO 2017*. Santiago de Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Jong-seok, A. (2016). *Local Autonomy and Local Tax Policy*. Korea Institute of Public Finance. Sejong, South Korea.

Kamal-Chaoui, L., Grazi, F., Joo, J., y Plouin, M. (2011). The Implementation of the Korean Green Growth Strategy in Urban Areas. *OECD Regional Development Working Papers* 2011/02. Paris: OECD Publishing.

Kaufmann, D., Léautier, F., y Mastruzzi, M. (2004). *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*. Washington, DC: World Bank Institute.

Kim, H. (2014). *Regional Development and Fiscal Policy*. Research Paper 14-16. Sejong: Korea Institute of Public Finance.

Klink, J. (2008). Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., y Fernández Guell, J. (Ed). *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies* (pp. 77-134). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Lefèvre, C. (2008). Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández Guell, J. (Ed). *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies* (pp. 77-134). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Local Government Association. (2016). *Combined Authorities: A Plain English Guide*. Recuperado de <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6.pdf>

Local Government Forum (n.d.). *Local Government Restructuring: Better Local Government?* Recuperado de <http://img.scoop.co.nz/media/pdfs/1401/Local%20Government%20Restructuring:%20Better%20Local%20Government.pdf>

London Finance Commission. (2017). *Devolution: a capital idea. The report of the London Finance Commission*. London, UK.

Lyons, Michael Sir & Lyons Inquiry into Local Government. (2006). *National prosperity, local choice, and civic engagement : a new partnership between central and local government for the 21st century*. HMSO, Norwich

Gobierno de Nueva Zelanda. (2009). *Making Auckland Greater*. Recuperado de <http://media.nzherald.co.nz/webcontent/document/pdf/Making%20Ak%20Greater%20final%20media.pdf>

Martínez-Vázquez, Jorge. (2014). *Mobilizing Financial Resources for Public Service Delivery and Urban Development*. Barcelona: UN Habitat.

Matus, Carlos. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR

Ministerio de Desarrollo Social. (2009). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN*. Santiago de Chile.

Ministerio del Medio Ambiente. (2011). *Informe del estado del Medio Ambiente. Resumen ejecutivo*. Recuperado de [http://www.mma.gob.cl/1304/articles-52016\\_resumen\\_ejecutivo2011.pdf](http://www.mma.gob.cl/1304/articles-52016_resumen_ejecutivo2011.pdf)

Ministerio del Medio Ambiente. (2014). *Nuevo Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica por MP2,5 Región Metropolitana: Santiago Respira*. Recuperado de: <http://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/10/ppt-plan-descontaminacio%CC%81n.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2015a). *Segunda Encuesta Nacional del Medio Ambiente*. Recuperado de <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/Segunda-Encuesta-Nacional-de-Medio-Ambiente.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2017). *Política Regional para la Conservación de la Biodiversidad de la Región del Biobío 2017-2030*. Concepción: SEREMI Medio Ambiente

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2010). *Planes Maestros PRBC*. Región del Biobío.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2012). *Investigación para la caracterización y valorización de predios eriazos de Valparaíso y Santiago*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. DESE y Observatorio de ciudades UC. Recuperado de [http://www.observatoriohabitacional.cl/incjs/download.aspx?gls\\_cod\\_nodo=20080317172111&hdd\\_nom\\_archivo=OCUC\\_ERSV\\_2012.07.31\\_Informe\\_final01.pdf](http://www.observatoriohabitacional.cl/incjs/download.aspx?gls_cod_nodo=20080317172111&hdd_nom_archivo=OCUC_ERSV_2012.07.31_Informe_final01.pdf). (Consultado 17/02/2017)

Muga, E., y Rivas, M. (2009). Mutaciones y cambios en la estructura urbana del área metropolitana de Valparaíso. En Hidalgo, Mattos y Arenas. (Ed). *Chile: Del País Urbano al país Metropolitano*. Chile: Ediciones UC.

Figuroa, O., y Fuente, L. (2009). Expansión urbana y desarrollo económico: El caso del sistema urbano Iquique - Alto Hospicio. En Hidalgo, Mattos y Arenas. (Ed). *Chile: Del País Urbano al país Metropolitano*. Chile: Ediciones UC.

New Zealand Cabinet Office. (2009). *Royal Commission on Auckland Governance: Proposed High Level Government Response*. Wellington: Cabinet Office.

New Zealand Parliamentary Library. (2014). Local government amalgamation. *Current issue for the 51st Parliament*. Recuperado de <https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLLawC51141/local-government-amalgamation>

O'Brien, P., y Pike, A. (2015). City Deals, Decentralization and the Governance of Local Infrastructure Funding and Financing in the UK. *National Institute Economic Review*, 233(1), R14-R26.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2017). *Revisión de gobernabilidad multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal*. Santiago: SUBDERE.

OCDE (2005), *OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea 2005*, OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264012660-en>.

OCDE (2009), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Territorial Reviews, Paris, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en>.

OCDE (2013), *OECD Territorial Reviews: Antofagasta, Chile 2013*, OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203914-en>.

Orellana, A. (2017, mayo). Gobernanza y áreas metropolitanas. El desafío de una nueva escala urbana. *Presentación Curso Institucionalidad y Estructura del Estado*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Orellana, A., Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile y Cámara Chilena de la Construcción. (2017). *Índice de Calidad de Vida Urbana Comunas y Ciudades de Chile*. Santiago de Chile.

Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *Revista Eure*, 35(104), 101-120. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v35n104/art05.pdf>

Ortiz, J., y Escolano, S. (2013). Movilidad residencial del sector de renta alta del Gran Santiago (Chile): hacia el aumento de la complejidad de los patrones socioespaciales de segregación. *Revista Eure*, 39(118), 77-96. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300004>

Pearson, J. (2016). *Metropolitan Governance: A Framework for Capacity Assessment*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: UN-Habitat.

Pipe, J. (2 de noviembre, 2013). Two Years On, What has the Localism Act Achieved? *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/local-government-network/2013/nov/02/localism-act-devolution-uk-local-authorities>

Plan de Desarrollo Comunal Antofagasta 2011

Plan Regulador Comunal Antofagasta 2002

PRBC18, 2011. *Presentación Plan de Reconstrucción Borde Costero Región del Biobío*.

PRMS100. (2008). Ordenanza Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Recuperado de Disponible en <http://metropolitana.minvu.cl/pag-m/prms-modificacion-100/> (Consultado 20/02/2017)

Randall, J., y Casebourne, J. (2016). *Making Devolution Deals Work*. London: Institute for Government.

Ministerio del Interior y de Justicia de República de Colombia. (2011). *Cartilla Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Recuperado de [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla\\_ley\\_organica\\_de\\_ordenamiento\\_territorial.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf).

Rojas, E., Cuadrado-Roura J. R., Fernández J. M. (Ed.) (2005). *Gobernar las Metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá de Henares.

Royal Commission on Auckland Governance. (2009). *Volume 1: Report*. Auckland: Royal Commission on Auckland Governance. Recuperado de <http://www.mahurangi.org.nz/wp/wp-content/uploads/2017/04/Royal-Commission-on-Auckland-Governance-Report.pdf>

Sandford, Mark. (2016a). Combined authorities. *House of Commons Library Briefing Paper 06649*, UK.

Sandford, Mark. (2016b). Devolution to local government in England. *House of Commons Library Briefing Paper 07029*, UK.

Santiago Resiliente. (2017). *Santiago Humano & Resiliente, Una mirada desde la Academia*

Secretaría de Planificación de Transporte. (2012). *Actualización diagnóstico del sistema de transporte urbano de la Conurbación Coquimbo-La Serena (STU)*. desarrollado por CIS asociados consultores en transporte S.A. Disponible en [http://www.sectra.gob.cl/contenido/biblioteca/documentos/Actualiz\\_diag\\_stu\\_coquimbo\\_la\\_serena\\_inf\\_ejec.zip](http://www.sectra.gob.cl/contenido/biblioteca/documentos/Actualiz_diag_stu_coquimbo_la_serena_inf_ejec.zip) [Consultado 09-10-2017]



Secretaría de Planificación de Transporte. (2017, octubre). Desafíos en la Articulación de una Movilidad Sostenible. Mirada Actual y Futura para el Gran Concepción. *Seminario Internacional Movilidad Sostenible para el Concepción Metropolitano*. Concepción, Chile.

Seoul Metropolitan Government. (2017). 2017 Budget. (online). (<http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/city-hall/budget/2-2017-budget>)

Slack, E. (2017). *Metropolitan Governance: Principles and Practices*. Canadá: University of Toronto.

Slack, E., y Côté, A. (2014). *Comparative Urban Governance*. London: Foresight, Government Office of Science.

Slack, E. (2017). How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities around the World. *IMFG Perspectives Paper*, (19). Toronto: University of Toronto.

Smolka, M., y Mullahy, L. aura (Ed.). (2007). *Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute.

Snyder, N., Hernández, E., Maxwell, L., Hester, S., Kapucu, N. (2012). Metropolitan Governance Reforms: the Case of Seoul Metropolitan Government. *European Journal of Economic and Political Studies*, 5(2): 107-129.

Special Unit for South-South Cooperation - SUSC. (2012). *Bogotá, Colombia Bus Rapid Transit Project - Transmilenio*. New York: United Nations Development Program.

Spicer, Z., y Found, A. (2016). *Thinking Regionally: How to Improve Service Delivery in Canada's Cities*. Toronto: C.D. Howe Institute.

Storey, V. y Farrar, M. (2009). The New Localism in the UK: Local Governance amid National Goals. *Yearbook for the National Society of the Study of Education* 108(1), 1-20.

Tapia, R., Araos, C., Salinas, C. (2012). Condominios Familiares: una alternativa de solución residencial para las familias allegadas en lotes tipo 9x18. *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas*. Recuperado de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2012-capitulo-iv.pdf>

Toledo, C. (2017). Minuta propuesta de gobernanza del Área Metropolitana de Concepción. Documento de Trabajo, DIPLADE-GORE del Bío-Bío.

Transmilenio S.A. (2017). Respecto a la Situación Actual del SITP. Bogotá: Transmilenio. . [Online] Available from: [http://www.sitp.gov.co/Publicaciones/comunicado\\_de\\_prensa\\_respecto\\_a\\_la\\_situacion\\_actual\\_del\\_sitp](http://www.sitp.gov.co/Publicaciones/comunicado_de_prensa_respecto_a_la_situacion_actual_del_sitp). [Accessed 9 October 2017].

Travers, T. (13 y 14 de octubre, 2005). Session 5: Governance for Metropolitan Sustainability. *Sustainable Cities: Linking Competitiveness with Social Cohesion*. OECD International Conference, Montreal, Quebec.

Travers, T. (2011). The localism plans of Compassionate Conservatives, Red Tories and Blue Labour will struggle to succeed so long as Whitehall powers remain in the hands of ministers. *London School of Economics Blogs*. Recuperado de [http://eprints.lse.ac.uk/36730/1/blogs.lse.ac.uk-The\\_localism\\_plans\\_of\\_Compassionate\\_Conservatives\\_Red\\_Tories\\_and\\_Blue\\_Labour\\_will\\_struggle\\_to\\_succeed.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/36730/1/blogs.lse.ac.uk-The_localism_plans_of_Compassionate_Conservatives_Red_Tories_and_Blue_Labour_will_struggle_to_succeed.pdf)

Turner, M., Kooshian C., y Winkelman, S. (2012). *Colombia's Bus Rapid Transit (BRT) Development and Expansion: an Analysis of Barriers and Critical Enablers of Colombia's BRT Systems*. Washington: Center for Clean Air Policy.

UAH (2016). Vandershueren, F., Guajardo, C. Informe de profundización temática Resiliencia, pilar: Seguridad. 62 págs. Disponible en [www.santiagosiliente.cl](http://www.santiagosiliente.cl)

Valenzuela, E. (2015). El modelo dual incremental de regionalización en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 6(11), pp 173-194.

Valenzuela, Esteban y Toledo, Claudia (2017) Pugna por gobernanza urbano-metropolitana en Chile: resistencia de agencias y reforma intergubernamental con poder regional. *Urbano*, 20(35): 18- 31.

Valor Minero. (2017). Plataforma Diálogo Central. Desarrollo Futuro de la Minería en la Zona Central: Diagnóstico y Recomendaciones para la Sostenibilidad de los Territorios. Disponible en [http://www.valorminero.cl/site/wp-content/uploads/2017/11/Borrador\\_-\\_Documento-Final-Zona-Central\\_oct-2017.pdf](http://www.valorminero.cl/site/wp-content/uploads/2017/11/Borrador_-_Documento-Final-Zona-Central_oct-2017.pdf) (Consultado el 29/01/18)

Wilson, D., y Game, C. (2011). *Local Government in the United Kingdom*. 5th Edition. London: Palgrave Macmillan.

Yañez, J. (2017). Los sistemas tributario subnacionales en América del Sur. *Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo* 2017. Santiago: SUBDERE. Recuperado de [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/subdere\\_-\\_2017\\_-\\_estudios\\_comparados\\_-\\_digital.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/subdere_-_2017_-_estudios_comparados_-_digital.pdf)

Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., y Fernández Guell, J. (Eds) (2008). Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies*, (pp. 193-259). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

OECD. (2013). *Colombia: Implementing Good Governance*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

Bahl, R., Linn, J., y Wetzel, D. (Eds.). (2013). Metropolitan Public Finance. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* (pp. 135-158). Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Misión Sistema de Ciudades: una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/vivienda-agua-y-desarrollo-urbano/desarrollo-urbano/Paginas/sistema-de-ciudades.aspx>.

OECD (2015). *Governing the City*. Paris: OECD Publishing.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2016). Gestión Presupuestal 2016. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá. [Online] Available from: <http://www.metropol.gov.co/institucional/InformacionFinanciera/RESULTADO%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20PRESUPUESTAL%202016.pdf>

OECD. (2017). *Urban Transport Governance and Inclusive Development in Korea*. Paris: OECD Publishing.

**FRANCISCA ROJAS**

Especialista Senior de Desarrollo Urbano y Vivienda en el BID. Ha sido directora de investigación y post-doctoral fellow en el Transparency Policy Project en la Kennedy School de Harvard. Formó parte del MIT Senseable City Lab. En el sector público ha sido planificadora urbana en la Washington DC Office of Planning y asesora del Ministro de Vivienda en Chile. Sus áreas de interés incluyen la gobernanza de áreas metropolitanas y el desarrollo urbano sustentable. Francisca es Doctor en Planificación Urbana y Regional del Massachusetts Institute of Technology (MIT) (2010), tiene un Master en City Planning también de MIT (2000) y un B.Sc. de la University of Michigan (1998). Actualmente trabaja en la Representación del BID en Argentina.

**FELIPE VERA**

Senior Associate en la División de Desarrollo Urbano y Vivienda en el BID. Ha sido Visiting Faculty en el departamento de planificación y diseño urbano de la Universidad de Harvard y director del Centro de Ecología, Paisaje y Urbanismo de la Universidad Adolfo Ibáñez y profesor de la misma universidad. Autor de múltiples libros entre ellos 'Kumbh Mela: Mapping The Ephemeral Mega City', y 'Andrea Branzi: Ten Recommendations for a New Athens Charter', y 'Ephemeral Urbanism Cities in Constant Flux'. Felipe es Arquitecto de la Universidad de Chile y tiene un Master en Ecology, Landscape & Urbanism de la universidad de Harvard (2013) y un Master en Gestión de Proyectos Inmobiliarios de la Universidad de Chile (2011).

Junto con el crecimiento sostenido de las tasas de urbanización, la complejidad e intensidad de las aglomeraciones urbanas han aumentado. Las ciudades se han transformado en territorios que presentan importantes desafíos de gobernanza, coordinación inter-jurisdiccional y financiamiento. Cada vez es más frecuente ver continuos urbanos inter-jurisdiccionales que presentan fuertes interrelaciones económicas, funcionales y sociales y que funcionan como Áreas Metropolitanas. Aproximadamente el 47% de la población de América Latina y el Caribe vive en 180 aglomerados urbanos con una población de más de 100.000 habitantes, lo que equivale a cerca de 265 millones de personas. Gran parte de estos núcleos urbanos son Áreas Metropolitanas. Chile ha comenzado a avanzar la generación de modelos de gobernanza de estos territorios abriendo una serie de preguntas para las que esta publicación pretende ser útil. Preguntas como por ejemplo: ¿Cuál es el rol que debe cumplir el gobierno central para entregar legitimidad política a las autoridades metropolitanas? ¿Cómo se deben establecer roles y responsabilidades que permitan a dichas autoridades impulsar de manera efectiva transformaciones territoriales de manera descentralizada? ¿Cómo se consigue elaborar incentivos financieros que impulsen la coordinación de los distintos actores de las Áreas Metropolitanas? Ante la necesidad de definir una nueva forma de afrontar los problemas derivados del crecimiento de las áreas urbanas que involucran a más de una municipalidad, se hace relevante poner en discusión diversas visiones y experiencias para entender cómo se puede abordar de manera coordinada y colaborativa la gestión metropolitana. Esta publicación presenta una amplia colección de experiencias, voces y territorios para convertirse en un documento que permita promover reflexiones y propuestas para la implementación de nuevas gobernanzas de Áreas Metropolitanas.

