



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**GOBIERNO METROPOLITANO EN SANTIAGO DE CHILE:
CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DE INSTITUCIONALIDAD URBANA Y
PROPUESTAS DE GOBIERNOS PARA LAS CIUDADES DE CHILE.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

HENRY ANTONIO BAUER VERA

PROFESOR GUÍA
FERNANDA MELIS JACOB

MIEMBROS DE LA COMISIÓN
GABRIELA RUBILAR DONOSO
JORGE LARENAS SALAS

Este trabajo ha sido parcialmente financiado por el
Programa Formación de Capital Humano Avanzado de la
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT

SANTIAGO DE CHILE
2015

RESUMEN DE TESIS PARA OPTAR AL GRADO

DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas

POR: Henry Antonio Bauer Vera

FECHA: Enero 2015

PROFESOR GÚIA: María Fernanda Melis

**GOBIERNO METROPOLITANO EN SANTIAGO DE CHILE:
CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DE INSTITUCIONALIDAD URBANA Y
PROPUESTAS DE GOBIERNOS PARA LAS CIUDADES DE CHILE.**

Santiago es una de las pocas ciudades capitales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que no tienen una administración metropolitana, de hecho de los 34 países de dicha organización todos cuentan con alguna modalidad de gobierno de ciudad, excepto tres, Israel, Corea del Sur y Chile. Coincidentemente, Chile es el país más desigual de dicho grupo.

Santiago (así como todas las ciudades en Chile) no tiene una institucionalidad, gobierno o figura legal que le permita ser administrada como ciudad. Se encuentra en un espacio de ambigüedad administrativa entre una Intendencia Regional centralista que le queda grande, y un conjunto de 37 municipalidades con presupuestos proporcionales al nivel socioeconómico de sus habitantes.

El presupuesto desigual de los distintos municipios determina la calidad y cantidad de la producción de bienes públicos en cada comuna y en consecuencia impacta directamente en la calidad de vida de las personas que viven y trabajan en ellas, de esta forma se perpetúan y agudizan las desigualdades ya existentes a través de largos procesos de segregación socioespacial.

Según lo muestra la experiencia de países desarrollados, la implementación de sistemas de gobierno metropolitanos e intercomunales, que cumplan con tres aspectos: autonomía respecto de la estructura del estado nacional, un presupuesto único a través impuestos de ciudad y democracia metropolitana a través de sufragio universal directo, se plantea como un camino imprescindible (complementario a las políticas nacionales) para reducir la desigualdad, promover el crecimiento en las regiones y alcanzar el desarrollo simultáneo en las ciudades de Chile.

El presente estudio de caso busca identificar las consecuencias negativas de la ausencia de gobierno metropolitano en Santiago, especialmente en relación a la equidad de la calidad de vida, así como las consecuencias positivas del adecuado gobierno de las ciudades, y al mismo tiempo resaltar el valor de las ciudades como motores para alcanzar el desarrollo identificando los factores más relevantes de los gobiernos urbanos en los países desarrollados. Además se proponen los requisitos mínimos para una estructura de Gobierno Metropolitano de Santiago que tienda a disminuir la desigualdad en la calidad de vida de los ciudadanos, que promueva la democracia y que sea viable con la estructura legal chilena.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
Objetivos	5
Metodología	5
PRESENTACIÓN DEL CASO: la Ciudad de Santiago	7
Desigualdad en la calidad de vida en ciudad de Santiago	7
Desigualdad en el presupuesto de los Municipios de Santiago	13
MARCO TEÓRICO	19
Las Ciudades como Productores de Bienes Públicos y Privados	19
La gobernanza metropolitana mejora la calidad de vida	27
Casos Internacionales de Gobiernos de Ciudad	31
Viabilidad Política para crear Institucionalidades Metropolitanas en Chile	39
CONCLUSIONES	40
Recomendaciones para el diseño de una Institucionalidad Urbana de Santiago	40
Recomendaciones para implementar una Institucionalidad Urbana de Santiago	43
Aplicabilidad en otras áreas urbanas de Chile	43
BIBLIOGRAFÍA	45
Monografías	45
Sitios web	48

INTRODUCCIÓN

Santiago es la capital de Chile, también conocida como Santiago de Chile, Área Metropolitana de Santiago y Gran Santiago, es la ciudad más extensa y poblada del país. En 2014, el área delimitada por el límite urbano del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) tiene una extensión de 752 km² y cuenta con una población proyectada de 6.346.023 habitantes, equivalente al 37% de la población nacional (INE, 2009). Es claramente la ciudad más importante de Chile, en ella se emplaza la mayoría de los organismo públicos, y concentra las mayor parte de la actividad comercial, financiera y cultural del país. Entre otras cosas, Santiago tiene el único aeropuerto internacional de Chile, el Palacio de Gobierno, todos los Ministerios, la Universidad de Chile, la mayor red de Metro del país, La Biblioteca Nacional, el Museo de Bellas Artes, el Estadio Nacional, el Constara Center y edificio Titanium La Portada (los edificios más altos de Chile), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estos hitos son evidencia de que además en Santiago se concentra un alto porcentaje del poder económico del país.

A nivel internacional, la ciudad de Santiago ha sido evaluada en distintos aspectos obteniendo resultados destacables: Fue elegida la ciudad más inteligente de Latinoamérica (El Mercurio, 2013); según diversos rankings de América Latina, Santiago es la segunda mejor ciudad para hacer negocios (América Economía, 2011), la quinta en calidad de vida, la segunda más segura (Consultora Mercer, 2011) y la tercera más competitiva (El Mercurio, 2012). En 2012 contaba con un PIB de USD 150.300 millones (equivalente al 45,4% del PIB Nacional de USD 330.557 millones en 2012), y se estima que para el año 2020 tendrá un PIB de USD 160.000 millones en 2020 (UK Economic Outlook, 2007). Pero las condiciones y características que hacen de Santiago una ciudad de nivel mundial no están equitativamente distribuidas en todo su territorio, y por lo tanto no todos los santiaguinos viven en condiciones económicas y sociales de primer nivel.

Desde su fundación española en 1541 sobre un antiguo centro administrativo incaico (Stehberg y Sotomayor, 2012), la ciudad de Santiago ha crecido en forma de mancha de aceite, es decir, un crecimiento extensivo y radial desde su centro histórico hacia una creciente periferia. Hasta comienzos del siglo XVII la ciudad se circunscribía en el polígono de 2,2 Km² entre el río Mapocho, la avenida B. O'Higgins, el cerro Santa Lucía y la Av. Panamericana, área conocida hoy como Centro Histórico, y muy pronto comenzaría a ampliarse hacia el norte del Mapocho en el área denominada "La Chimba". En 1895 la superficie de la ciudad era de 24,5 Km² y correspondía aproximadamente al territorio de la actual comuna de Santiago Centro, aunque ocupando parte de lo que hoy sería Recoleta, Quinta Normal y Providencia. En esta época Santiago estaba prácticamente circunscrita al sistema de circunvalación ferroviario llamado "Anillo de Hierro" que recorría desde Estación Mapocho a través del actual Parque de Los Reyes, Av. Matucana, Av. Exposición, Av. A. Carlos Valdovinos, Parque Bustamante, hasta Plaza Baquedano. Ya en aquella época, Santiago concentraba el poder económico y político, sobretodo en la zona hacia el interior del Anillo de Hierro, donde vivían las familias adineradas y de posiciones sociales privilegiadas.

En 1940 Santiago contaba con una superficie urbanizada de 110,17 Km² (casi una sexta parte de la superficie actual) y a partir de entonces la ciudad comienza un acelerado proceso de

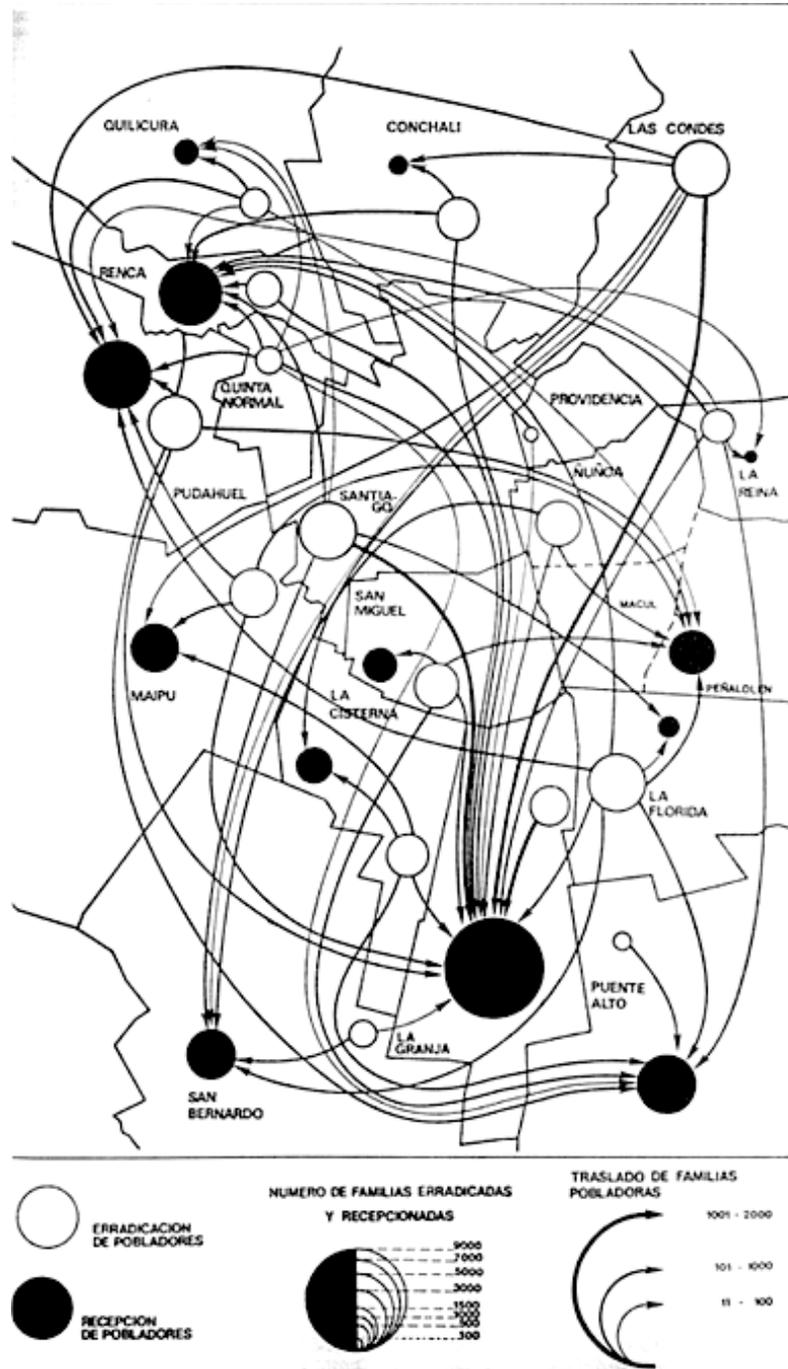
expansión y crecimiento que continúa hasta hoy. Las políticas de vivienda social implementadas por el Estado durante la década de 1960 buscaron satisfacer la demanda por vivienda de parte de nueva población urbana proveniente de regiones rurales de Chile en busca de mejores oportunidades laborales debido a los crecientes procesos de industrialización de la capital, y generalmente los terrenos utilizados para construir nuevas viviendas se ubicaban en las periferias de la ciudad, aumentando el radio de ésta (Galetovic et al., 2006). En la década de 1970 el crecimiento de Santiago comenzó a ser visto desde un enfoque puramente neoliberal, reduciéndolo a un tema de escasez de suelo urbano para luego liberar el mercado de terrenos y abrir paso a la especulación con terrenos agrícolas más allá de las periferias, dando paso al modo mercantilista con que se ha tratado el suelo urbano durante los últimos 30 años y que ha sido la motivación general de los acelerados procesos de expansión de Santiago (Gurovich, 2014). Durante la segunda mitad del siglo XX el crecimiento en extensión hizo que Santiago se fusionara paulatinamente con otros centros urbanos cercanos como Maipú, San Bernardo, Puente alto, Quilicura o Las Condes, convirtiéndose en la actual conurbación compuesta por 37 comunas independientes entre sí.

Las comunas que componen el Área Metropolitana del Gran Santiago son: Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Estación Central, Huechuraba, Independencia, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Lo Espejo, Lo Prado, Macul, Maipú, Ñuñoa, Padre Hurtado, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Pirque, Providencia, Pudahuel, Puente Alto, Quilicura, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Bernardo, San Joaquín, San José de Maipo, San Miguel, San Ramón, Santiago y Vitacura, de ellas 32 pertenecen a la provincia de Santiago, 3 a la provincia de Cordillera y 2 a la provincia del Maipo. (INE, 2009)

La ciudad de Santiago no sólo ha crecido, sino que además se ha producido una marcada segregación socio-espacial tanto forzada como voluntaria. Estos procesos paulatinos se han ido exacerbando desde la década de 1970, en gran parte a través de la relocalización forzada, por parte de la Dictadura Militar, de pobladores que habían conseguido una vivienda en el sector oriente, hacia la periferia del sector poniente y sur de Santiago (Morales y Rojas, 1986). Además de la erradicación forzada de la población, existen también procesos de auto segregación de las clases sociales privilegiadas hacia el sector oriente de la capital, la que abandonaron el llamado "casco histórico" para luego pasar a colonizar lo que hoy conocemos como Providencia y Ñuñoa, y con el tiempo extendiéndose hacia territorios más altos y más silvestres en Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, entre otros. En general los grupos que pueden elegir su localización, tanto de vivienda como de trabajo, buscan acceder a bienes públicos y colectivos que ofrece la ciudad (bienes a los que difícilmente se accede en forma individual) por lo que terminan agrupándose en localizaciones privilegiadas de la ciudad; localizaciones por lo demás únicas, escasas, y por lo tanto, de alto valor monetario (Sabatini, 2008).

Es necesario comprender que cuando se habla de mercado de suelo, no se trata de transacciones de terrenos en tanto material (tierra o roca), sino de las ventajas que tiene cierta localización versus otra, relacionadas con el acceso a centros de poder, servicios comerciales, servicios públicos, conectividad, etc., es decir un mercado de localización (Jacobs; 1967; Daher, 1991; Camagni, 2005; Glaeser, 2011). A lo largo de los años, los procesos de compe-

tencia por localizarse en los sectores mejor “valorados” de la ciudad han configurado a Santiago como la conocemos hoy: una metrópolis segregada y contenedora de grandes desigualdades en los ingresos y en la calidad de vida de sus habitantes, con sectores de gran calidad con alta demanda por localizarse en ellos, y sectores con bajos estándares de calidad de vida.



Mapa 1, Erradicación de pobladores de Campamentos del área metropolitana por comuna de origen y destino 1979-1985, Morales y Rojas (1987)

Esta situación se ve agravada por la exagerada independencia de los Municipios y la ausencia de coordinación entre ellos, contribuyendo a que la calidad de vida de cada una de las comunas depende directamente de sus recursos y capacidades de gestión.

Santiago es una de las pocas ciudades capitales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que no tienen una administración metropolitana, de hecho de los 34 países de dicha organización todos cuentan con alguna modalidad de gobierno de ciudad, excepto tres, Israel, Corea del Sur y Chile. Coincidentemente, Chile es el país más desigual de dicho grupo.

Santiago ni siquiera tiene una mención legal suficiente para establecer definiciones, límites, funciones u objetivos de la ciudad. Por cierto, la ley chilena la menciona superficialmente sólo una vez en el artículo 3° del Decreto Ley N° 3.260 de 1980 y dice que *"La capital nacional de la República de Chile, es la ciudad de Santiago, y a la vez, lo será de la Región Metropolitana"*. Fuera de esta frase, no hay más documentos que se refieran a la ciudad de Santiago, es decir, administrativamente Santiago no existe, y por lo tanto no tiene coordinación, administración ni tampoco es un distrito electoral. De esta forma, solo es posible hacer ciertas interpretaciones y conjeturas en base a herramientas de algunas entidades estatales como el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

En primer lugar, el INE (2005), para efectos censales, define que Santiago es una ciudad del tipo Metrópoli compuesta por las 37 comunas conurbadas y si bien es un acercamiento antropológico, carece de poder normativo o político. Por su parte la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) del (MINVU) demarca la "zona urbana" de Santiago a través del Límite Urbano definido en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). Ambas aproximaciones no son suficientemente poderosas como para permitir y facilitar la coordinación entre los distintos Alcaldes ni para promover el bien común de toda la ciudad.

Considerando la actual estructura nacional [Estado > Región > Provincia > Comuna], donde no se incluyen las ciudades, Santiago no se ajusta perfectamente a ninguno de los niveles político-administrativos. Aunque está completamente contenida en la Región Metropolitana, Santiago sólo representa casi el 5 % de su superficie, además la región contiene otras ciudades menores, como Melipilla o Talagante, que pudiesen tener sus propios procesos de crecimiento, es decir, el Gobierno Regional es demasiado grande en relación a la ciudad de Santiago como para que sean equivalentes (Aylwin, 1991). A nivel provincial, el Gran Santiago sobrepasa los límites de la actual Provincia de Santiago, incluyendo a las de Cordillera, Maipo y Talagante. Y en el último peldaño de la estructura administrativa del país, se trata de una sumatoria de comunas conurbadas, cada una con su propio gobierno municipal, su propia administración, sus propios presupuestos, y por supuesto, sus propios instrumentos de planificación territorial, por lo tanto, en Santiago existen tantos Planes Reguladores como Municipios, lo que ha traído como consecuencia grandes y marcadas disparidades en la calidad de vida de los santiaguinos.

En síntesis, Santiago es una metrópoli relevante en el país, en el contexto Latinoamericano y en parte a nivel mundial, sin embargo carece de la institucionalidad necesaria para enfrentar la constante segregación socio-espacial, las incongruencias administrativas y las desigualda-

des en los niveles de calidad de vida de sus habitantes. Para ello Santiago necesita una administración intermedia cuyo poder y jurisdicción sea proporcional al tamaño de su territorio y de sus problemas, tal como hacen los países desarrollados desde hace décadas.

Objetivos

El presente estudio de caso se plantea los siguientes objetivos específicos:

- a. Identificar a la ciudad de Santiago como una metrópolis compleja que carece de un gobierno propio, haciendo la distinción político-administrativa entre el área metropolitana y la región metropolitana.
- b. Identificar las consecuencias negativas de la ausencia de gobierno metropolitano en Santiago, especialmente en relación a la equidad de la calidad de vida, así como las consecuencias positivas del adecuado gobierno de las ciudades.
- c. Comparar la administración de la ciudad de Santiago con casos internacionales de gobiernos metropolitanos.
- d. Proponer una estructura de Gobierno Metropolitano de Santiago que tienda a disminuir la desigualdad en la calidad de vida de los ciudadanos, que promueva la democracia y que sea viable con la estructura legal chilena.

Metodología

Para la definición de la ciudad de Santiago, distinta de la región metropolitana, se utilizaron los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) relativo a las ciudades, conurbaciones y metrópolis, para efectos censales.

Según el INE, una Entidad Urbana es un "Conjunto de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, con el 50% o más de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. (INE, 2005). Dentro de las Entidades Urbanas podemos encontrar algunas distinciones de acuerdo al tamaño de la población que las habita. En primer lugar, el INE define la Ciudad como la entidad urbana que posee más de 5.000 habitantes. Luego, a medida que se hacen más grandes toman distintas denominaciones, sin embargo siguen siendo ciudades. Las Ciudades Mayores que en general corresponden a capitales regionales, cuentan con una población entre 100.001 y 500.000 habitantes; luego las Grandes Áreas Urbanas son grupos de entidades de diversas comunas que por procesos de *conurbación* no presentan límites de separación entre ellas, y su población va desde los 500.000 hasta 1.000.000 de habitantes. La entidad más grande es la Metrópolis cuya población supera el millón de habitantes.

El Gran Santiago, Área Metropolitana de Santiago, Metrópoli de Santiago, o Santiago de Chile, corresponde a la conurbación de las áreas urbanas de 37 comunas pertenecientes a las Provincias de Santiago, Cordillera, Maipo y Talagante. En 2002 contaba con una población total de 5.428.590 habitantes. Las comunas que la componen son Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Estación Central, Huechuraba, Independencia, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Lo Espejo, Lo Prado, Macul,

Maipú, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Providencia, Pudahuel, Quilicura, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Joaquín, San Miguel, San Ramón, Santiago, Vitacura, Puente Alto, Pirque, San José de Maipo, San Bernardo, Padre Hurtado (Ver anexos 1, 2 y 3).

La información de los hogares fue extraída de la encuesta Casen (2009), principalmente los ingresos monetarios de los hogares urbanos de las comunas del gran Santiago. La población de cada comuna está basado en las proyecciones del INE para 2012 a partir del censo de 2002, ya que actualmente el censo de 2012 aún se encuentra cuestionado por organismos nacionales e internacionales.

Los ingresos y los gastos de los Municipios fueron extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE); la información más actualizada corresponde al año 2013.

El Gasto Municipal Per Cápita corresponde a los gastos total mensual de cada Municipalidad dividido en la población total residente de cada comuna, ambos datos corresponden al año 2012. El objeto del Gasto Municipal Per Cápita es cuantificar el aporte monetario que representan los bienes públicos producidos por los gobiernos locales en cada habitante de modo de comparar entre las comunas de la ciudad.

Para la contextualización de la idea de gobierno metropolitano de Santiago se consultaron artículos de diferentes medios de prensa digitales y escritos, así como los informes desarrollados por investigadores y centros de estudios que analizan y proponen alternativas para la ciudad. Además, se consultaron las legislaciones y el funcionamiento de sus regímenes especiales de gobierno metropolitano de las principales ciudades del mundo en distintos continentes: Nueva York, Buenos Aires, Londres y el modelo de comunidades urbanas para las ciudades de Francia. De ellos se extrajeron las principales características comparables entre sí y con el estado actual de Santiago.

PRESENTACIÓN DEL CASO: la Ciudad de Santiago

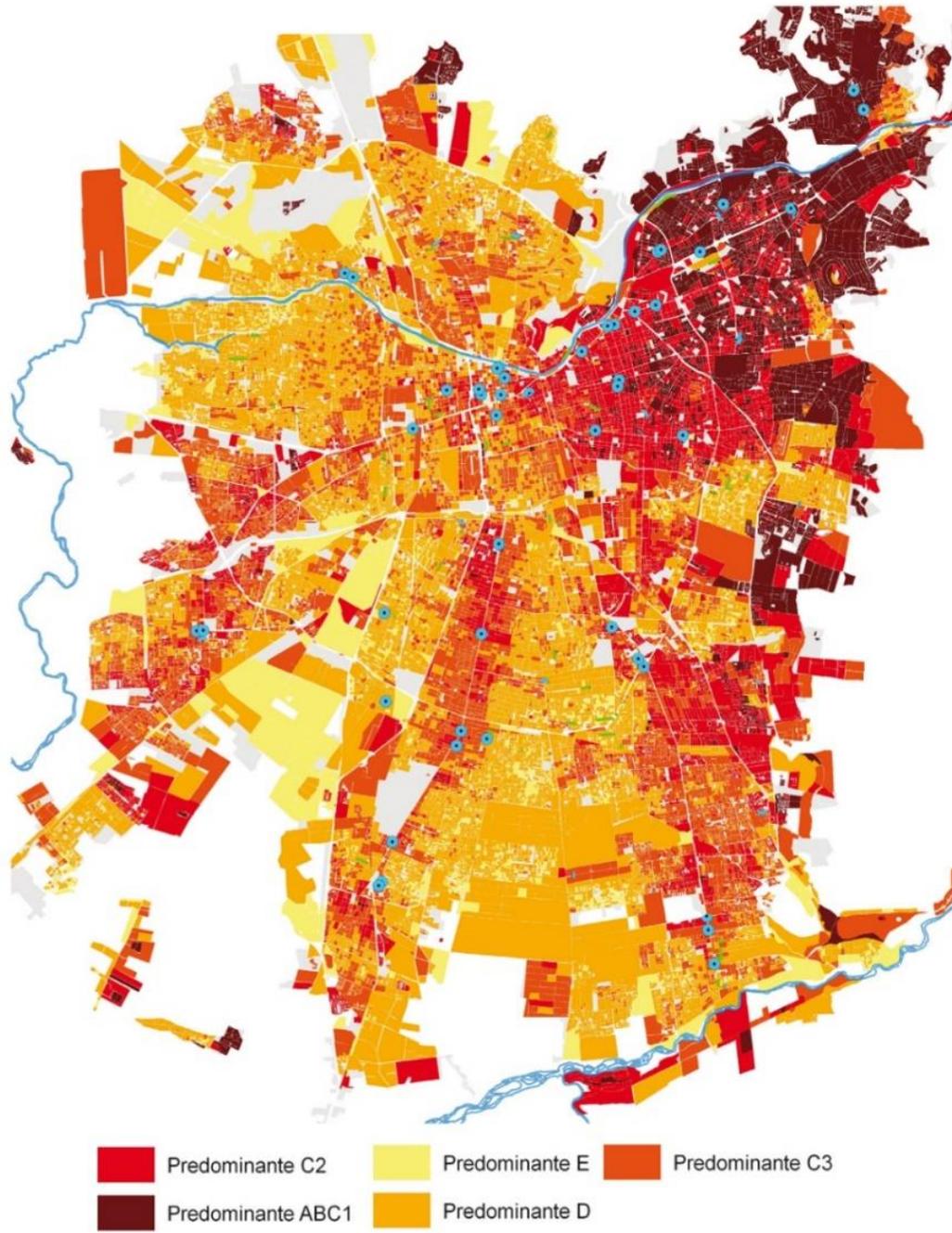
Desigualdad en la calidad de vida en ciudad de Santiago

La ciudad de Santiago es marcadamente segregada y desigual, no tiene la institucionalidad ni los mecanismos gubernamentales suficientes para equiparar las injusticias, para redistribuir los recursos, ni para fomentar la productividad o para promover la participación efectiva de sus habitantes. Además se compone de Gobiernos Municipales adyacentes pero independientes entre sí, que comparten los mismos conflictos urbanos pero que resuelven de modo autónomo ofreciendo una calidad de vida proporcional al nivel socioeconómico de sus habitantes.

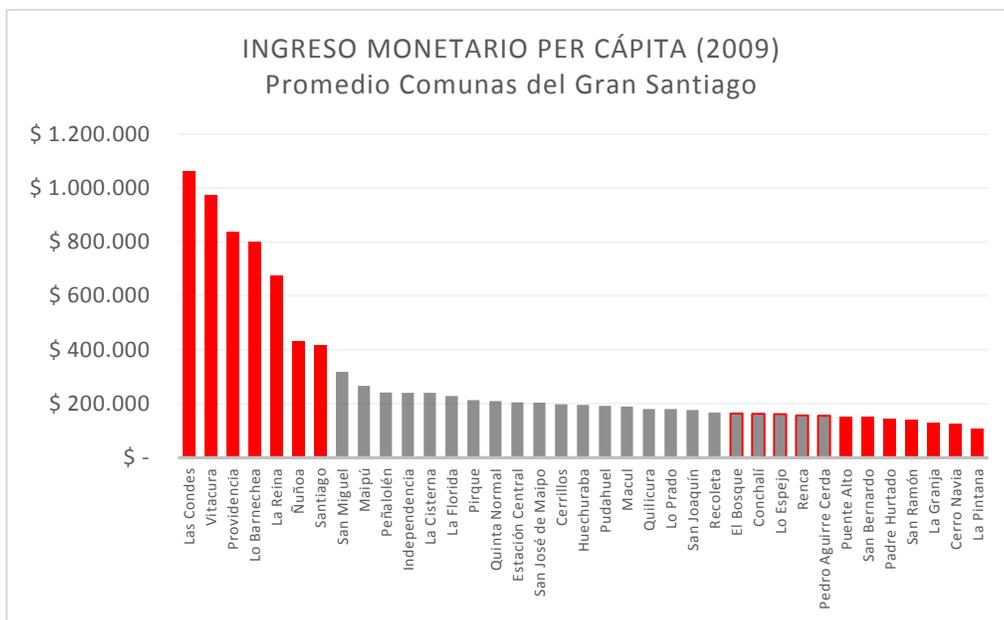
La excesiva autonomía de las Municipalidades y la falta de políticas de coordinación urbana, han llevado a que en Santiago coexisten las comunas con los más altos estándares de vida y aquellas con las peores condiciones urbanas del país. Ambas realidades no se mezclan en el tejido urbano, sino que se segregan en subdivisiones político-administrativas más o menos homogéneas y fácilmente distinguibles entre sí, fenómeno que se refleja en la división de la ciudad en dos sectores conocidos con la expresión “Plaza Italia p’arriba” y “Plaza Italia p’abajo”.

De esta forma, en Santiago los ingresos autónomos promedio de los hogares por comuna permiten distinguir fácilmente un grupo de comunas que acumulan las mayores riquezas monetarias privadas de la ciudad. En el gráfico 1, las comunas que concentran las mayores riquezas por hogar son: Las Condes, Vitacura, Providencia, Lo Barnechea, La Reina, Ñuñoa y Santiago. El conjunto de estas comunas se ubican desde el centro hacia el sector oriente de la ciudad y la mayoría conforma lo que se conoce como el “barrio alto”, Este es un sector de migración histórica de la antigua aristocracia chilena que alguna vez habitó Santiago Centro, luego Providencia, continuando la migración hacia terrenos de mejores condiciones -agua y aire limpios, entre otros- hacia el sector oriente. Si bien es resultado de procesos históricos de ocupación y migración, gran parte de esta concentración de riquezas fue responsabilidad de la estructura de gobierno de comunas autónomas que promovió la subdivisión predial y la paulatina auto-segregación hacia sectores rurales y alejados de centro histórico considerado ya como excesivamente agitado o bullicioso (Echaiz R. en Recabarren, 2008).

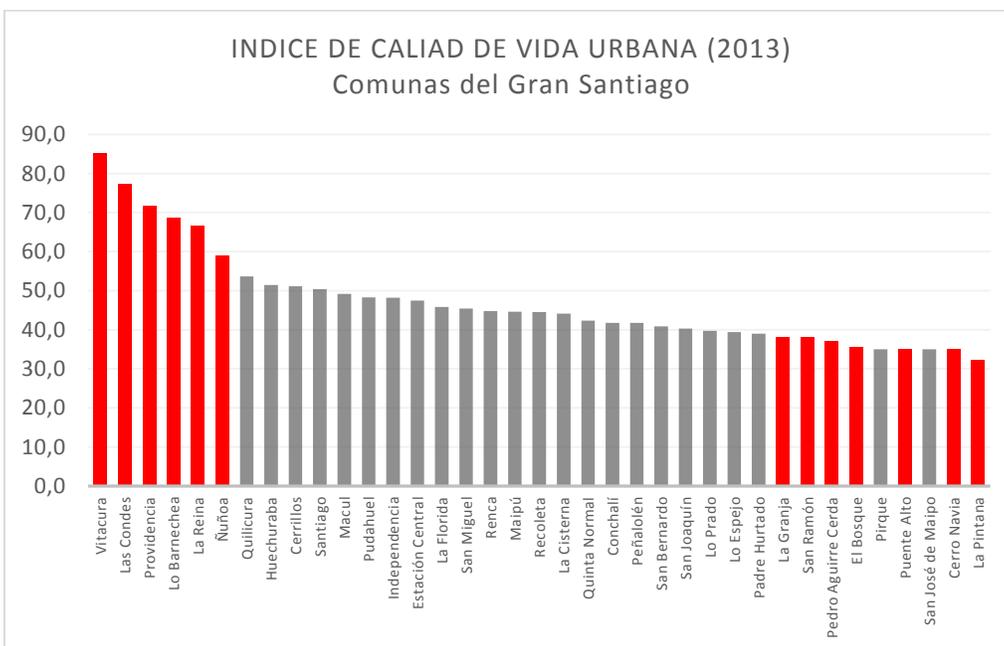
En el resto de las comunas las diferencias son menores y se aprecian bastante homogéneas entre sí. De entre ellas, las comunas con los promedios de ingresos más bajos son: La Pintana, Cerro Navia, La Granja, San Ramón, Padre Hurtado, San Bernardo y Puente Alto. Sin embargo, otras comunas como Pedro Aguirre Cerda, Renca, Lo Espejo, Conchalí y El Bosque tienen ingresos promedio muy cercanos a los últimos lugares, por lo que podrían considerarse igualmente como parte del grupo de las comunas más pobres de la ciudad de Santiago.



*Mapa 2, Distribución de la población por clasificación Socio-Económica
Observatorio de Ciudades de la Universidad Católica (2008)*



*Gráfico 1, Ingreso Monetario Per cápita Promedio por comuna del Gran Santiago en rojo a la izquierda aparecen las 7 comunas más ricas y a la derecha las más pobres. Las comunas enmarcadas en con línea roja son aquellas que están fuera de los 7 últimos lugares pero que tienen condiciones muy similares a las más pobres.
Elaboración propia con datos de la encuesta Casen, Mideplan (2009)*



*Gráfico 2, Índice de Calidad de Vida Urbana por comuna del Gran Santiago
Elaboración propia con datos de Centro de Estudios Urbanos de la Universidad Católica (2013)*

La desigualdad entre las comunas, ha sido motivo de atención de algunos organismos dedicados al tema y que han realizado estudios multidimensionales que cuantifican las diferencias en la calidad de vida en la ciudad de Santiago, generando indicadores y rankings. Entre los aspectos medidos en dichos estudios están los ingresos de los hogares, el acceso a educación y a salud, el espacio público, la conectividad, el ambiente laboral, entre otros, que combinan características públicas y privadas que determinan en conjunto si las condiciones de vida son favorables o adversas, entre otros.

El primero es el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) desarrollado por el Centro de Estudios Urbanos de la Universidad Católica en 2013, es un indicador multidimensional que pondera aspectos como la vivienda y el entorno, la salud y el medioambiente, la conectividad las condiciones socio-culturales, el ambiente de negocios y las condiciones laborales. Según el ICVU, las comunas del Gran Santiago con las mejores condiciones de vida son Vitacura, Las Condes, Providencia, Lo Barnechea, La Reina y Ñuñoa; el mismo estudio muestra que las comunas con mayores déficits son La Pintana, Cerro Navia, San José de Maipo, Puente Alto, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón y La Granja (Ver gráfico 2). En este ranking, las comunas con los más altos ingresos per cápita son las que tienen los mejores índices de Calidad de Vida Urbana, a la vez que las comunas pobres están en los últimos lugares de la lista.

En segundo lugar y con el mismo objetivo de identificar la calidad de vida, el Índice de la Infancia y Adolescencia busca "estimar el nivel alcanzado en las comunas y regiones del país, en cuatro condiciones consideradas primordiales para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, relacionadas a su vez con algunos de los derechos reconocidos como fundamentales en la Convención sobre los Derechos del Niño" (Mideplan, 2009). Este indicador pondera las mismas dimensiones del IDHC -Ingresos, Salud y Educación- incorporando además el concepto de "Habitabilidad", entendido como la calidad de la vivienda y el entorno inmediato, como servicios básicos, materialidad de la construcción, entre otros datos disponibles en la encuesta CASEN. En el Gran Santiago, las comunas con los mejores resultados para el desarrollo de la infancia son nuevamente Vitacura, La Reina, Las Condes, Ñuñoa, Lo Barnechea y Providencia; y ya no parece sorprendente que las peores evaluadas sigan siendo Lo Espejo, San Ramón, La Pintana, Cerro Navia y La Granja. Si bien, no idéntico al indicador anterior, existe una similitud entre quienes ocupan los primeros y últimos lugares.

Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano Comunal (IDHC) desarrollado por Mideplan y PNUD en 2006 contempla los tres aspectos fundamentales -Ingresos, Salud y Educación- utilizados por Amartya Sen en la formulación del conocido Índice de Desarrollo Humano (IDH) utilizado para medir el nivel de desarrollo de los países. El IDHC muestra una realidad similar al ICVU, en el ranking las comunas más desarrolladas de la ciudad de Santiago son Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea, Providencia, La Reina, Ñuñoa y Santiago Centro. Estas comunas tiene en promedio un IDH de 0,894 similar a los IDH de países como Reino Unido (0,892), Islandia (0,895), Suecia (0,898) e Irlanda (0,899); al mismo tiempo, las comunas con peores resultados son las mismas que las vistas en el ICVU: Lo Espejo, San Ramón, La Pintana, Cerro Navia, La Granja, cuyo IDH promedio alcanza un 0,706 equivalente al nivel de

desarrollo de Turkmenistán (0,698), República Dominicana (0,702), Tonga (0,705) y Ecuador (0,711) (Ver gráfico 3). Una vez más los resultados equivalen a los niveles de ingresos de los hogares por comuna.

Además de ser cuantificadas, las desigualdades ya revisadas pueden ser localizadas en la ciudad de modo de visualizar donde se concentran esas condiciones de vida. Al revisar las comunas mejor evaluadas, no es casualidad que sean siempre las mismas: Vitacura, Las Condes, Providencia, Lo Barnechea, La Reina y Ñuñoa; todas estas comunas están ubicadas en la zona nororiente de Santiago, y en su conjunto conforman lo que se denomina el "sector alto de la capital". Estas seis comunas han logrado niveles casi ideales de desarrollo y además concentran los más altos ingresos autónomos de los hogares, del mismo modo, las comunas que tienen los peores indicadores de calidad de vida concentran las familias más pobres.

Claramente no es una coincidencia que los indicadores analizados presenten una relación proporcional entre la calidad de vida de cada comuna y el promedio de ingresos autónomos per cápita por comuna, es decir, que a mayores ingresos mayor calidad de vida. Por el contrario, podría existir una relación causa-efecto entre ambas variables, pero cuál es la causa y cuál es la consecuencia ¿Son los ingresos los que explican la calidad de vida, o es la calidad de vida la que provoca los mayores ingresos?

Antes de intentar responder esto, debemos agregar a la ecuación las dinámicas de competencia por localización existentes en una ciudad (descritas, en entre otros, por Camagni (2005) en su libro *Economía Urbana*), las que sin una institucionalidad adecuada pueden conllevar problemas graves de segregación e inequidad, como en el caso de Santiago.

La calidad de vida de las distintas comunas hace aumentar la demanda por vivir en ellos, lo que hace aumentar el valor de los terrenos en dichas comunas, tal como se aprecia en los gráficos 5 y 6, donde las comunas con los más altos ingresos autónomos tienen a la vez los más altos precios de arriendo de vivienda por metro cuadrado y los más altos avalúos fiscales por m² de suelo. En el fondo estos valores reflejan cuan deseable es vivir en cada comuna y cuánto es necesario pagar para acceder a servicios municipales de primer nivel. En términos simples, podría decirse que en Santiago los servicios municipales "se compran", lo que promueve la segregación y la homogenización en las distintas comunas según nivel socio económico. Esto significa que en la misma ciudad de Santiago, la calidad de la salud, de la educación, el espacio público, las oportunidades laborales, el acceso a servicios, la conectividad, entre otros aspectos, son exageradamente desiguales y se circunscriben nítidamente en territorios notoriamente "desarrollados" y "subdesarrollados" en la misma ciudad, que cada vez se exacerban y segregan más. (Mideplan, 2009; Sabatini, 2008; López-Morales, 2014).

Al no existir una institucionalidad metropolitana que recaude y redistribuya los recursos propios de la ciudad en calidad de vida de modo equitativo y a través de procesos democráticos, la exacerbación de las desigualdades se hace inevitable y progresiva, como lo ha sido hasta ahora en Santiago, y en otras grandes ciudades de Chile.

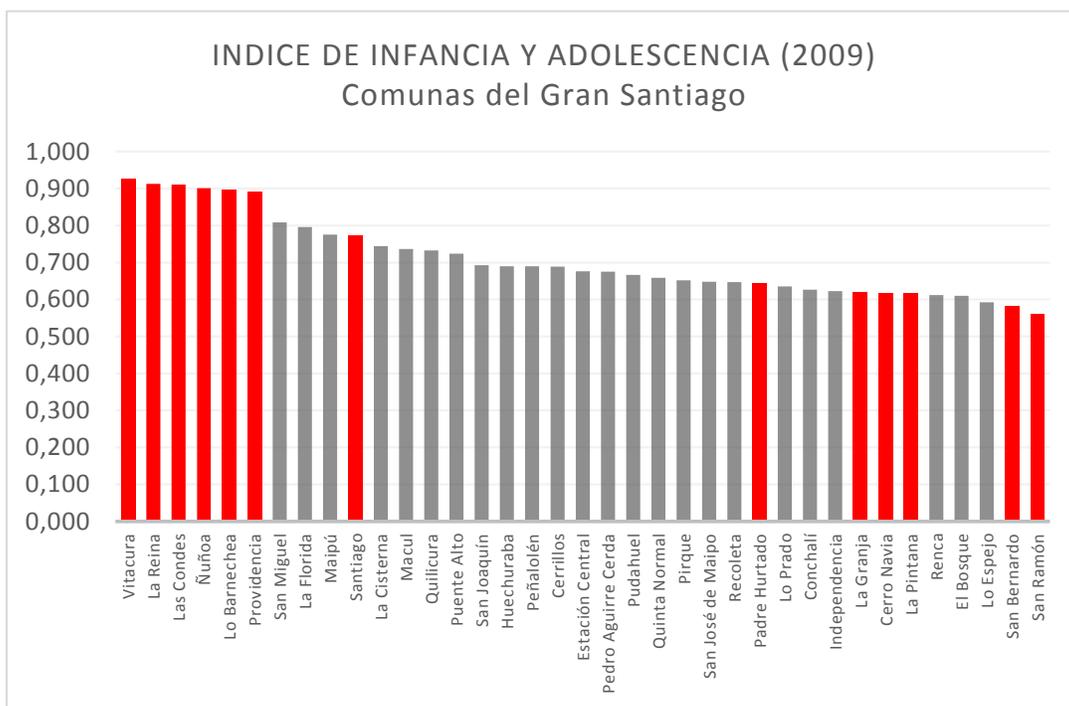


Gráfico 3, Índice de la Infancia y Adolescencia Comunal del Gran Santiago
Elaboración propia con datos de Mideplan y Pnud (2006)

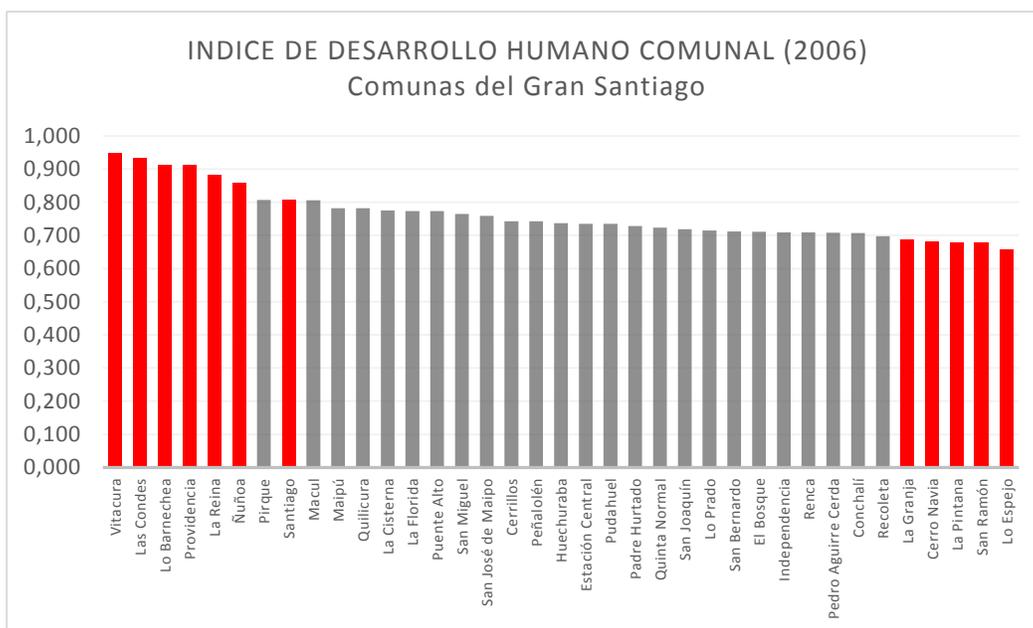
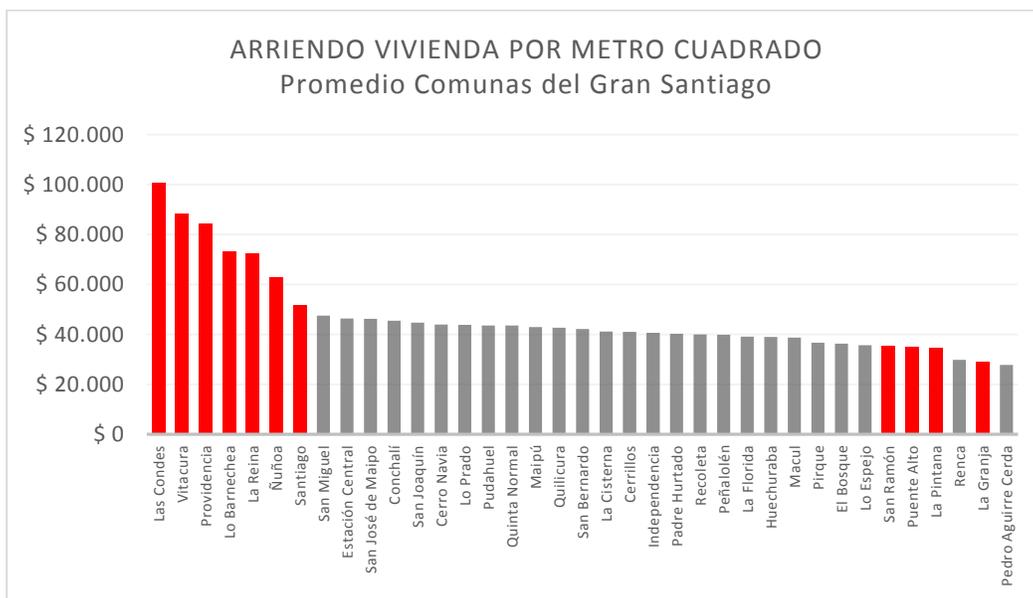


Gráfico 4, Índice de Desarrollo Urbano Comunal del Gran Santiago
Elaboración propia con datos de Mideplan y Pnud (2006)

La relación entre el precio de arrendamiento/suelo, la calidad de vida y los ingresos autónomos no se trata de una coincidencia, sino de una relación de causa consecuencia en constante reciprocidad. En el caso de las comunas ricas se trata de un círculo virtuoso, y para las comunas pobres, es un círculo vicioso relacionado directamente con la fragmentada administración política de la ciudad de Santiago ya que gran parte de los aspectos que se incorporan en los indicadores de calidad de vida son bienes públicos producidos, financiados e incentivados por los propios Municipios. Para entender cuán relevantes son los Gobiernos Municipales, es necesario revisar en qué se gastan los presupuestos de cada comuna y evaluar las consecuencias en la calidad de vida de sus habitantes.

Desigualdad en el presupuesto de los Municipios de Santiago

El presupuesto anual de cada comuna de la ciudad de Santiago se desglosa en cinco puntos principales: espacio público, educación, salud, inversión y personal, aspectos que están íntimamente relacionados con las variables que determinan la calidad de vida de sus habitantes. El gráfico muestra que las comunas con mayores ingresos - Las Condes, Vitacura, Providencia y Lo Barnechea- son los mismos Municipios que lideran el ranking con los mayores gastos municipales por habitante¹. Así mismo las comunas La Granja, Cerro Navia y La Pintana, además de ser hogar de las familias más pobres, son los Municipios con menor presupuesto per cápita².



*Gráfico 5, Precio de Arriendo de Vivienda por m2 por Comuna del Gran Santiago
Elaboración propia con datos de encuesta Casen, Mideplan (2009)*

¹ En los casos de La Reina y Ñuñoa, a pesar de tener los mayores gastos per cápita, de todos modos están en los lugares 10 y 11, respectivamente. Santiago Centro tiene el mayor gasto municipal per cápita, ya que la medición está hecha con residentes y no contabiliza la población flotante. De todos modos Santiago Centro es una comuna con buena ubicación en los rankings revisados como el IDH (8°), ICVU (10°) e IdIA (10°)

² Los ingresos de los Municipios son en promedio un 95% equivalente a los gastos, por lo que nos permitimos hablar de gastos y presupuestos municipales como sinónimos.

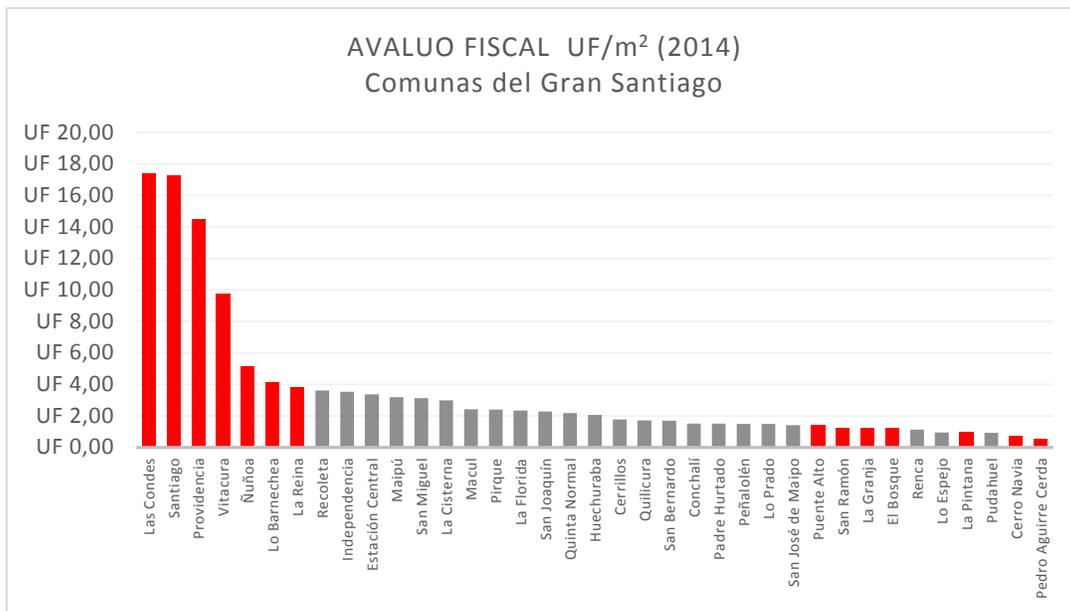


Gráfico 6, Avalúo Fiscal de Terrenos por m² por Comuna del Gran Santiago
Elaboración propia con datos del Servicio de Impuestos Internos (2014)

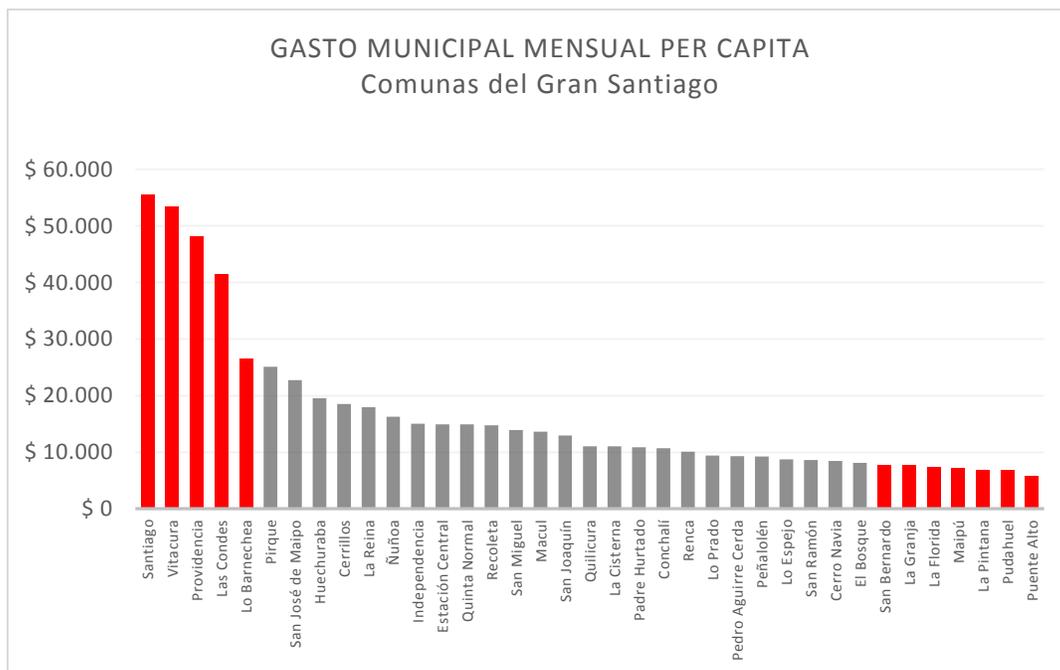
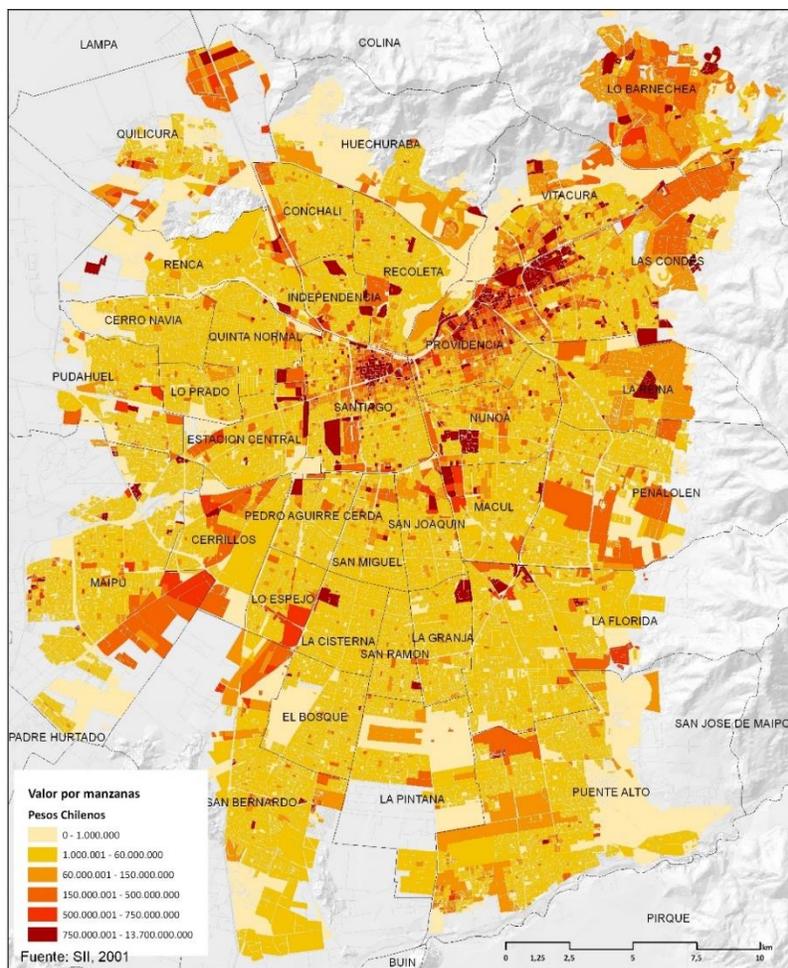


Gráfico 7, Gasto Municipal per Cápita por Comuna del Gran Santiago
Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal (2012)



Mapa 3, Avalúo Fiscal por manzana del Gran Santiago
Observatorio Habitacional Minvu (2001)

Entre 2009 y 2012, las Municipalidades del país han destinado cerca de un 35% de su presupuesto a obras de mejoramiento y mantenimiento del espacio público. Según los datos entregados por el Servicio de Información Municipal, el mayor gasto en esta área es Vitacura con \$ 98.557 anuales por habitante, lo que incluye, aseo, recolección de basura, mantenimiento de alumbrado público, jardines, semáforos y señalización de tránsito. En segundo lugar se ubica Santiago con \$ 55.199 por habitante al año y en tercer lugar, Providencia con \$ 52.887. Estas cifras se reflejan en los parques y áreas verdes más grandes y mejor mantenidos del Gran Santiago como el Parque Forestal, el Parque Quinta Normal, el Cerro Santa Lucía, el Parque O'Higgins, el Parque Almagro, pertenecientes a la comuna de Santiago Centro; los parques Bustamante, Balmaceda, de las Esculturas y Metropolitano, mantenido por la comuna de Providencia. Vitacura se hace cargo, entre otros, del Parque Bicentenario. Además, son estas mismas comunas las que más invierten en diseñar, construir y mantener los espacios públicos; los pavimentos, el alumbrado, el mobiliario, el aseo, la vegetación, y en algunos casos la forma de los edificios nuevos y la conservación de los antiguos, son factores muy importantes que son pensados como un aporte a la experiencia pública y por lo tanto, la calidad de vida. Lugares relevantes como el Eje Bulnes, Plaza de Armas, Barrio El Golf, Avenida Pedro de Valdivia, Paseo Huérfanos, Calle Merced, Plaza Ñuñoa, etc. han sido objeto de grandes

inversiones públicas que han generado las condiciones físicas para el desarrollo económico local y cultural del territorio al que pertenecen.

En educación, el gasto promedio municipal del Gran Santiago es del 7% del gasto promedio total, equivalente a \$1.262 por habitante al mes. Las 7 comunas más ricas destinan en promedio sólo un 5,5 % de sus gastos a Educación equivalente a \$2.046 por habitante al mes, en contraste con las siete comunas más pobres cuyo gasto promedio equivale a 7,4% que si bien está por sobre el promedio de la ciudad, equivale sólo a \$609 por habitante al mes. Los efectos del gasto municipal en educación pueden verse en los rendimientos de los liceos municipales de las comunas más ricas donde, de los mejores veinte liceos municipales del Área Metropolitana con mejores rendimientos PSU en 2012, diecisiete pertenecen a dichas comunas. Este fenómeno es particularmente visible en los liceos llamado emblemáticos³, entre ellos podemos destacar el Internado Nacional Barros Arana, Liceo de Aplicación Rector Jorge E. Schne, Liceo Instituto Nacional, Liceo Javiera Carrera, en Santiago Centro; el Liceo Carmela Carvajal de Prat, Liceo de Niñas N° 7 Luisa Saavedra De González, Liceo José Victorino Lastarria, en Providencia; Liceo Polivalente Arturo Alessandri P., Liceo Augusto D'Halmar, Liceo Carmela Silva Donoso, Liceo Lenka Franulic, Liceo Republica De Siria en Ñuñoa, etc.

En salud primaria, las comunas de la ciudad de Santiago destinan un promedio de 4,6% del gasto total equivalente a \$812 por habitante al mes. De ellas las siete comunas más ricas destinaron un promedio de 5,3% de sus gastos a Salud Primaria, equivalente a \$1.844 mensuales por habitante. Mientras que las siete comunas más pobres sólo destinan un 3,5% del promedio de sus gastos, equivalente a \$270 mensuales por habitante. Si bien los porcentajes no son tan distantes, la diferencia entre gastos efectivos es casi siete veces mayor en las comunas ricas.

La Inversión Municipal son aquellos gastos en estudios de factibilidad, construcción, mantención y funcionamiento de servicios que prestan los Municipios a sus habitantes, como Gimnasios, Piscinas, Centros Culturales, Bibliotecas, Eventos Culturales, etc. En promedio en el área metropolitana de Santiago se destina un 7,4% de sus recursos en proyectos de inversión, equivalente a \$ 171.004.489 al mes. Las siete las comunas más ricas gastan en promedio \$386.047.512 mensuales y las más pobres un promedio de \$ 209.672.107, ambas están por sobre el promedio de la ciudad en 2012. Sin embargo, al comparar la inversión per cápita mensual, las primeras gastan \$2.438 mensual por habitante, y las segundas sólo \$951 mensuales por habitante, es decir, una brecha de más de dos veces y media.

En promedio, el 70% de los recursos Municipales del Gran Santiago son Ingresos Propios (IP) (sólo el 30% restante se trata de diversas transferencias, estatales o privadas), es decir, recursos producidos por el gobierno local, principalmente patentes comerciales, impuestos territoriales, multas, derechos de basura, etc. que recaudaron en 2012 más de 93 mil millones de pesos al mes, equivalente a un promedio de \$14.936 por cada habitante de la ciudad.

Al igual que los ingresos autónomos de los hogares, los ingresos de la Municipalidades conservan y refuerzan las inequidades en la calidad de vida de los habitantes. Las 7 comunas que

³ En el caso de Educación, los liceos de las comunas ricas tienden a ser aprovechados en su mayoría, por población residente de otras comunas que los prefieren por sobre aquella oferta de sus propios Municipios.

concentran los más altos ingresos de la ciudad - *Las Condes, Vitacura, Providencia, Lo Barnechea, La Reina, Ñuñoa y Santiago* - recaudan más de 42 mil millones de pesos, equivalente a cerca del 46% de la recaudación total de la ciudad, equivalente a \$42.734 por persona. Por su parte las comunas más pobres - *La Pintana, Cerro Navia, La Granja, San Ramón, Padre Hurtado, San Bernardo y Puente Alto* - sólo logran recaudar 12 mil millones, o sea un tercio que la recaudación total las 7 comunas más ricas, y sólo una quinta parte del presupuesto per cápita del sector centro-oriente de la capital.

	INGRESO MUNICIPAL MENSUAL, (TOTAL en \$)	INGRESO MUNICIPAL MENSUAL PER CAPITA, (PROMEDIO en \$)	(1) INGRESO AUTÓNOMO MENSUAL PERCÁPITA (PROMEDIO EN \$)	(2) GASTO MUNICIPAL MENSUAL PER CAPITA, (PROMEDIO en \$)	(1)+(2)
GRAN SANTIAGO	\$ 93.297.231.583	\$ 14.936	\$ 292.098	\$ 18.538	\$ 310.635
(A) 7 COMUNAS MAS RICAS	\$ 42.981.447.000	\$ 42.734	\$ 743.277	\$ 46.849	\$ 790.126
(B) 7 COMUNAS MAS POBRES	\$ 12.864.431.750	\$ 7.740	\$ 135.954	\$ 7.968	\$ 143.921
(A)/(B)		5,52	5,47	5,88	5,49

Tabla 1, Comparación entre ingresos autónomos y gasto municipal per cápita, en comunas más ricas y más pobre del gran Santiago. Elaboración propia con datos CASEN (2009) y SUBDERE (2009)

Parte de los Ingresos Propios recaudados por los Municipios del país son redistribuidos desde las comunas más ricas a las más pobres, según los criterios que establece la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) a través del Fondo Común Municipal (FCM) con el fin de equipar las desigualdades presupuestarias existentes en todo el país. Esta redistribución solidaria equivale en promedio al 27% de las comunas del Gran Santiago y al 52% de los ingresos propios (IP) de sus siete comunas más pobres. Es muy importante aclarar que, a pesar de esta redistribución, las diferencias entre presupuestos municipales siguen siendo muy altas, y toda la información y análisis de desigualdad urbana en este estudio ya incorporan los efectos del FCM, tanto en los ingresos de las comunas que reciben aporte como en el gasto de aquellas que no lo reciben.⁴

Para las Municipalidades más ricas, casi la totalidad de sus recursos (IP) son Ingresos Propios Permanentes (IPP) es decir, Impuestos Territoriales, Patentes Comerciales y Profesionales, Permisos de Circulación, Multas, etc. que son consecuencia directa del nivel de ingresos de sus habitantes y de la intensidad de las actividades comerciales que se desarrollen en la comuna. La cantidad de Impuestos Territoriales recaudados por un Municipio de la tasación de

⁴ En enero de 2015, la presidenta Michelle Bachelet promulga una ley que entrega un aporte estatal extra de 12.000 millones de pesos para este año, distribuidos con los criterios de la Subdere. Si bien es un aporte monetario absolutamente necesario, como se explica más adelante, solo es útil a largo plazo si se complementa con recursos propios, gobernabilidad y democracia, en contextos de colaboración intercomunal y territorial. Por lo tanto, para efectos de este estudio estos aportes no están considerados.

las construcciones y de los terrenos, para lo cual *"se considera el sector de ubicación (emplazamiento) del mismo, las obras de urbanización y equipamiento de que dispone"* (Art. 4°, N°2, Ley 17.235).

Así mismo, las Patentes y Derechos Municipales existirán en la medida que existan actividades comerciales rentables en la comuna. Para que los mercados urbanos sea sustentables y puedan financiar a sus Gobiernos Locales es necesario que por una parte se den las condiciones económicas de competitividad, confianza, consumo, ahorro, etc. pero además la ciudad debe ofrecer las condiciones físicas adecuadas para que ese mercado se despliegue fácilmente, tales como la vialidad, la infraestructura adecuada, la mezcla de usos, la seguridad, la visibilidad, el transporte público, las condiciones ambientales, entre muchas otras cualidades urbanas y bienes públicos provistos por los Municipios y financiados, finalmente, por todos los habitantes. (Jacobs; 1967; Camagni, 2005; Glaeser, 2011)

El gasto que realizan los gobiernos locales es el mayor responsable de las cualidades de un territorio, la cantidad de recursos destinados - y también dependiendo de cómo se gastan - determina el valor que puede adquirir un sector de la ciudad y por lo tanto, la demanda por localizarse en él⁵. Esta dinámica es responsable directa de la calidad de vida de las personas, pero en Santiago, al no existir una entidad que establezca prioridades de intervención urbana, ni políticas redistributivas a nivel de ciudad, termina siendo la causa del círculo de la perpetuación de la desigualdad. Sin embargo cabe preguntarse: si una comuna tiene la suerte de estar "bien ubicada", atrae comercio, recauda recursos y los gestiona correctamente ¿Por qué debería coordinarse con otras comunas? ¿Por qué deberían participar de la redistribución de las riquezas? ¿Es justo que las comunas que recaudan más dinero subsidien a sus comunas vecinas menos favorecidas?

La respuesta está implícita en la naturaleza de las ciudades como entidades de producción⁶ colectiva, en el fondo toda ciudad es una comunidad que comparte y se disputa a diarios los gastos y los beneficios de vivir en ella, sin una institucionalidad adecuada estas disputas diarias tenderán a ser ganadas por los más poderosos.

⁵ A estas alturas es absurdo creer que la competencia por la localización es un simple producto del azar incontrolable del mercado o que pueda ser completamente controlado por algún tipo de planificación centralista. La experiencia muestra que los gobiernos locales con poder económico y político tienen mucha más influencia sobre la calidad de vida en sus territorios que cualquier política ministerial, límite urbano o liberalización del suelo.

⁶ No se trata de una acumulación de viviendas y edificios. La ciudad siempre ha sido una estrategia económica y geopolítica de sobrevivencia, por lo que cada ciudad es en sí misma una unidad de producción de bienes públicos y privados.

MARCO TEÓRICO

Las Ciudades como Productores de Bienes Públicos y Privados

La investigación acerca de las ciudades es extensa, se ha estudiado ampliamente desde distintos puntos de vista durante toda la historia. Diversos autores han abordado el tema, han estudiado y comparado casos reales de distintas épocas, se han creado clasificaciones de ciudades y se han analizado las consecuencias de la vida urbana; por sobre todo han intentado determinar que hace que una ciudad sea una ciudad. (Jacobs, J., (1967) Muerte y vida de las Grandes Ciudades; Jacobs, J., (1960) La Economía de las Ciudades; Weber, M., (1921) La Ciudad; Camagni, R., (2005) Economía Urbana; Mumford, L., (1961) La Ciudad en la Historia; Pirenne, H., (1972) Las Ciudades en la Edad Media; entre otros.)

Hasta ahora es muy difícil llegar a un acuerdo al momento de quedarse con una definición oficial de ciudad e igual de difícil ha sido determinar a qué disciplina le compete realmente el tema urbano sobretodo porque las ciudades son, simultáneamente, un asunto económico, sociológico, político, arquitectónico, ambiental, ingenieril y técnico, entre otros.

Lo que sí sabemos es que el surgimiento de las ciudades no es una casualidad. Todo lo contrario, las ciudades tienen un sentido y fueron inventadas con objetivos concretos, éstas "existen y han existido en la historia porque los hombres han encontrado más ventajoso y eficiente gestionar las propias relaciones personales, sociales, económicas y de poder de forma especialmente concentrada⁷" (CAMAGNI, 2005, p21) y de este modo se han generado entre otras cosas, nuevo conocimiento, más cultura, desarrollo artístico y también riquezas económicas. Se trata de incubadoras de ideas nuevas, son el lugar donde nacen las nuevas empresas y las nuevas tecnologías. En las ciudades aparecen nuevos productos e inventos que generan nuevas fuentes laborales y oportunidades que pueden cambiar los paradigmas y mejorar las condiciones de vida (agricultura, máquina a vapor, electricidad, etc. son subproductos de las ciudades).

En el caso de la ciudad de Santiago aquellos sectores con mayores niveles de calidad de vida tienen una relación cíclica y sinérgica entre tres elementos: 1. ingresos de los hogares, 2. presupuestos municipales y 3. Bienes públicos urbanos. El ciclo funciona de la siguiente forma: a. Sabemos que la calidad de los bienes públicos de una comuna, financiados por el gasto municipal, aumentan la valorización de los terrenos, haciendo más caro localizarse en ella, generándose una alta demanda por localización que segrega a los habitantes por el nivel de ingresos, b. las familias con altos ingresos tienen alto nivel de gastos lo que promueve la

⁷ En términos económicos, las ciudades son emplazamientos ventajosos y funcionan a partir de dos principales principios: aglomeración y accesibilidad. En primer lugar el principio de aglomeración o de sinergia explica por qué las ciudades se caracterizan por su altas densidades de población emplazadas en edificaciones agrupadas en forma de "mancha urbana", cuya diversidad de actividades económicas interactúan entre sí, en este sentido, el principio de accesibilidad es la base de la organización interna del espacio urbano "y nace de la competencia entre las diversas actividades económicas para asegurarse las localizaciones más ventajosas. (...)significa rápida disponibilidad de factores de producción y bienes intermedios para la empresa, sin tener que soportar un tiempo/coste de transporte; significa posibilidad de recoger información estratégica con una ventaja temporal respecto a los competidores; significa, para las personas, poder disfrutar de servicios infrecuentes, vinculados a localizaciones específicas (museos, obras de arte, bibliotecas, teatros)" (CAMAGNI, 2005, p51).

llegada de oferta comercial, actividad cultural, entre otras actividades que aumentan la intensidad y diversidad del mercado local; c. a través del pago de patentes y de impuestos territoriales, la actividad comercial y las propias familias financian al gobierno local quien puede volver a gastar en bienes públicos que aumentan la calidad de vida en la comuna.

En este círculo virtuoso, además de que los tres elementos dependen entre sí, su interacción y adecuada coordinación pueden promover otros aspectos como aumentar las oportunidades laborales, la organización local, el intercambio cultural, el ambiente de negocios, la participación ciudadana, y la generación de diversas redes que sustentan y explican las ventajas de la vida urbana. (Jacobs; 1967; Glaeser, 2011)

En las comunas pobres del Gran Santiago existe el mismo ciclo, pero a diferencia del anterior, se trata de un ciclo de desventajas y empobrecimiento creciente. El funcionamiento del ciclo es: a. Los escasos bienes públicos producidos por los Municipios de las comunas pobres desvalorizan su territorio reduciendo la demanda por localizarse en ellos, al punto que muy pocas personas elijen vivir ahí, y por el contrario son zonas de crecimiento de vivienda subsidiada por el Estado, segregando a los habitantes por el nivel de ingresos; b. las familias por bajos ingresos tienen pocos gastos, lo que dificulta la generación de comercio, servicios y por lo tanto empleo, transformándose en comunas exclusivamente residenciales carentes de diversidad cultural y comercial; c. en estas comunas, las casas están exentas del pago de impuesto territorial y las patentes comerciales son muy pocas, así los municipios no son capaces de recaudar suficientes recursos, generando bienes públicos de baja calidad desvalorizando aún más la comuna.

En el caso de las comunas más pobres, este ciclo de desventajas tiene efectos nefastos en la provisión de servicios municipales como educación y salud, y repercusiones a largo plazo en las capacidades de generación de empleo y oportunidades. De esta forma, las comunas que carecen de educación municipal bien financiada, de consultorios de calidad, de comercio diversificado, de oportunidades laborales, tienden a no ser preferidas por quienes pueden pagar más por localización, y quienes viven en ellas - debido a su capacidad de pago - están obligados a trasladarse todos los días a las comunas ricas para conseguir trabajo, realizar trámites, vender productos, acceder a una mejor educación, en fin, acceder a las ventajas urbanas.

Pero no todas las ciudades generan ventajas para sus habitantes, incluso en una ciudad funcional no todos los barrios generan oportunidades, empleo o cultura, por lo que tampoco generan demanda por localizarse en ellos. En muchos casos las ciudades han crecido de golpe generando zonas extremadamente lejanas, en otros han sido intervenidas o transformadas y han perdido su propósito de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Así es como muchos barrios de las grandes ciudades se transformaron después de la era industrial y con mayor fuerza en luego de implementar las premisas del urbanismo del movimiento moderno posteriores a la primera guerra mundial. A partir del siglo XIX comienzan a florecer los suburbios residenciales, barrios obreros o barrios dormitorio en terrenos baratos alejados de los centros de negocios y comercio, donde el uso exclusivo del suelo es la residencial (aunque muchas veces acompañada por zonas comerciales exclusivas poco competitivas), generalmente de uno o dos pisos, poco aglomerada y acompañada de patios y jardines, cuya manutención dependerá de los ingresos del propietario.

Existe acuerdo entre muchos autores (Jacobs (1967), Glaeser (2011), entre otros) que dichas zonas dejarían de llamarse ciudad y se tratarían sólo de urbanizaciones, y a pesar de sus significados parezcan similares, la tradición latina hace la distinción clara entre urbe como espacio construido, y civitas como la dinámica propia de los habitantes de una ciudad. Esta distinción por una parte clarifica la idea de que no cualquier urbanización es una ciudad, pero además complejiza la tarea de identificar los límites de una ciudad funcional dentro de una mancha urbana.

La urbanizaciones carecen de aquellas características ventajosas que una ciudad funcional ofrece a su habitantes, de hecho lo más común es que las personas que residen en las urbanizaciones deban trasladarse todos los días a la ciudad para trabajar, estudiar, hacer trámites, encontrarse con otros, etc. La principal característica de las urbanizaciones estériles es la ausencia de diversidad. Las ciudades que se precien de tales deben ser contenedores de diversidad tanto es sus edificaciones (antiguas y nuevas), en los usos del suelo (residencia, comercio, bibliotecas, talleres, etc.) y en las personas que transiten en ellas. El principio de la diversidad social de las ciudades es necesario para que se cumplan los principios económicos y de esta forma una ciudad pueda continuar cumpliendo el objetivo para el que fueron creadas: mejorar las condiciones de vida humana.

En este contexto, la ciudad de Santiago como muchas ciudades en el mundo ha sido en un potente imán de personas que buscar la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, pero que al llegar a vivir en ella se sumergen en procesos de exclusión urbana que si bien no son provocados por algún municipio en particular o por algún agente explotador, sí tienen estrecha relación con la ausencia de institucionalidad metropolitana que al no existir inhibe la colaboración y sólo permite la autogestión de los municipios a pesar de que forman parte de una única gran comunidad urbana.

Para ejemplificar cómo funciona la exclusión en Santiago, pensemos en una familia (compuesta de un padre, una madre y dos hijos en edad escolar) que busca localizarse en Santiago y no puede pagar una propiedad en cualquier lugar a elección, razón por la que inmediatamente queda fuera del mercado de localización, y deciden postular a un subsidio estatal para obtener una solución habitacional. El subsidio estatal utiliza recursos públicos a través del Minvu de la forma más eficiente posible, es decir, la vivienda tiene un costo fijo y el terreno puede variar, y para lograr un precio bajo, el Estado toma precios del mercado para elegir el terreno más barato, ya sea comprándolo o usando alguno de su propiedad cuyo costo de oportunidad no sea lo suficientemente alto. Lo más probable es que esta familia obtenga el subsidio y su casa propia en alguna comuna con bajo valor de suelo, es decir, sin demanda por localización. La familia será localizada, por ejemplo en La Pintana, y debido a que es una familia con bajos ingresos, es muy probable que deba acceder a salud y educación escolar en establecimientos municipales, de baja calidad debido a los bajos ingresos del Municipio de La Pintana.

Pero eso no es todo, un terreno en La Pintana no tiene ningún atractivo para el mercado de localización, lo que significa que no existen fuentes laborales o comerciales en ella, obligando a los jefes de familia a trasladarse todos los días en busca de trabajo y de comercio, en un transporte público que sabemos es deficiente. Obviamente, La Pintana no tiene parques como los de Providencia, Vitacura o Santiago, y en general la calidad de sus servicios municipales será proporcional al presupuesto con el que disponen. Pero el caso de esta familia no

está solo ya que es muy probable que sus vecinos hayan llegado de la misma manera, y que sean personas con la misma capacidad de pago y que acceden a los mismos servicios municipales precarios. Así esta familia y sus vecinos conformarán un barrio exclusivamente habitacional poco compacto de población homogénea en término social, cultural y económico, conformando las condiciones ideales para que impedir la diversidad, la economía, la innovación, y en general, las oportunidades por las que esta familia está buscando vivir en Santiago. Los hijos de estas familias irán al mismo tipo de colegio municipal cuyos bajos resultados son ya conocidos. Las expectativas y posibilidades de adultos y niños de este ejemplo no son muy difíciles de predecir: bajos sueldos, largos trayectos diarios, escaso acceso a educación, escaso acceso a mercados competitivos, escaso acceso a espacios públicos de calidad, etc.

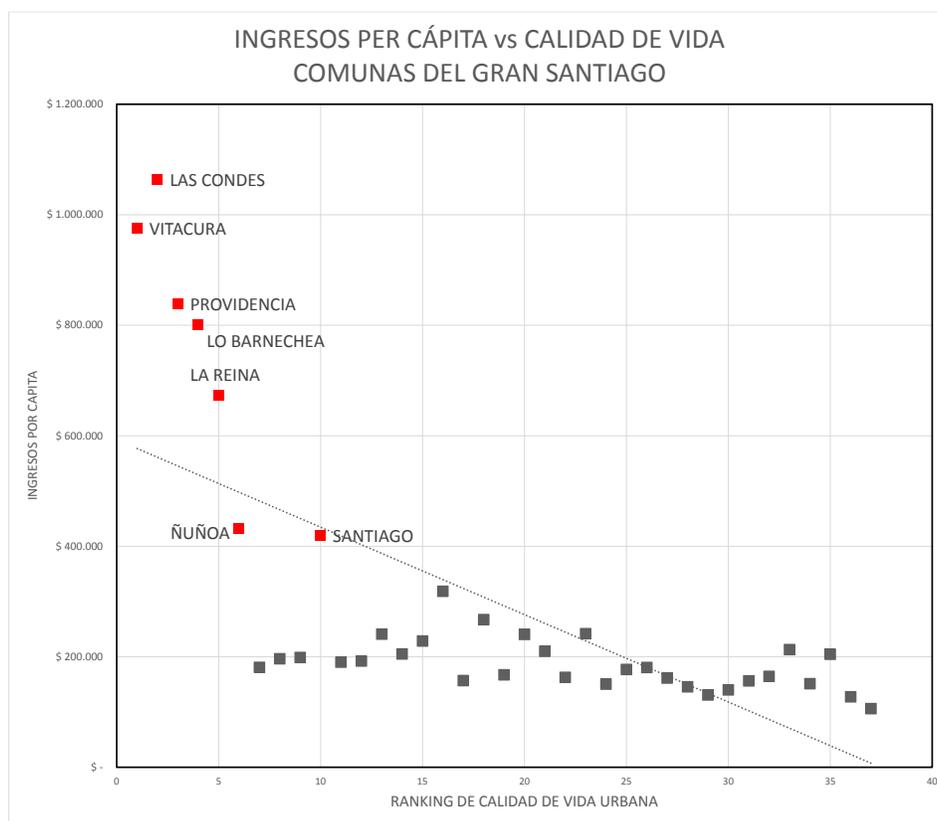


Gráfico 8, Diagrama de dispersión: Ingresos per cápita vs Calidad de Vida Urbana
Elaboración propia con datos CASEN (2009)

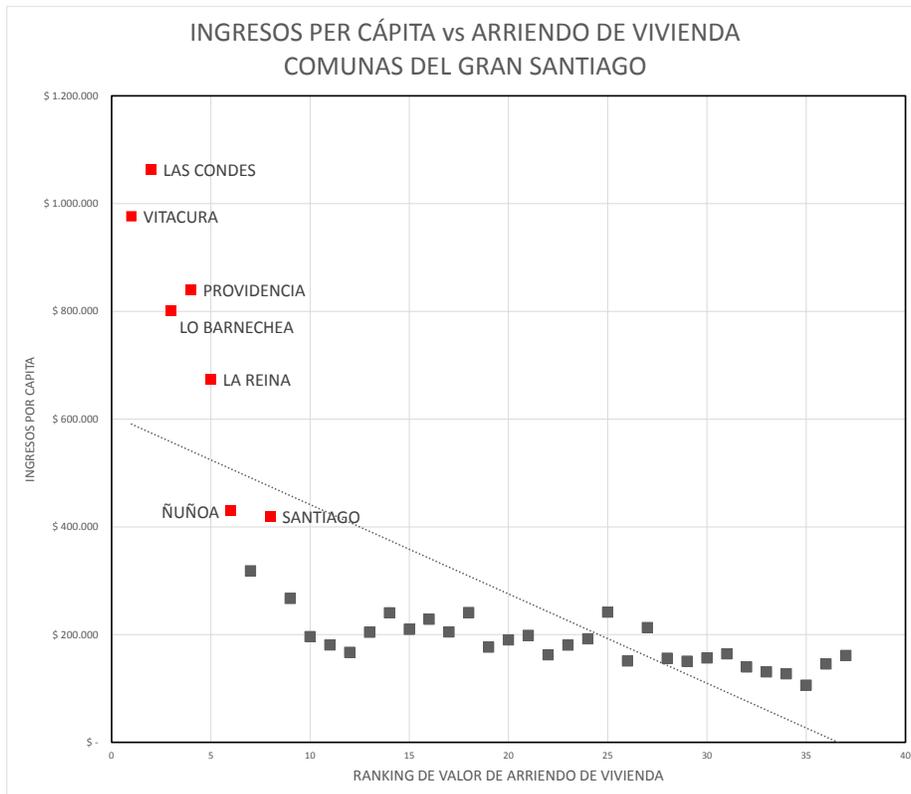


Gráfico 9, Diagrama de dispersión: Ingresos per Cápita vs Arriendo Viviendas promedio por comuna del Gran Santiago. Elaboración propia con datos CASEN (2009)

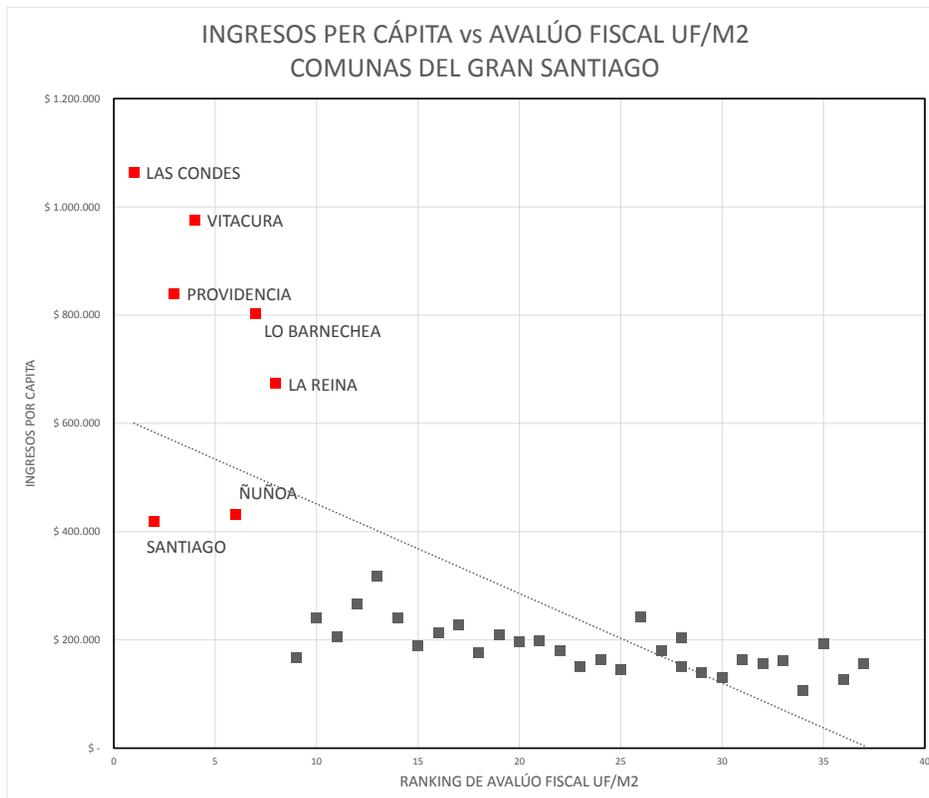


Gráfico 10, Diagrama de dispersión: Ingresos per cápita vs Avalúo Fiscal Terrenos UF/m2 por comuna del Gran Santiago. Elaboración propia con datos SII (2014)

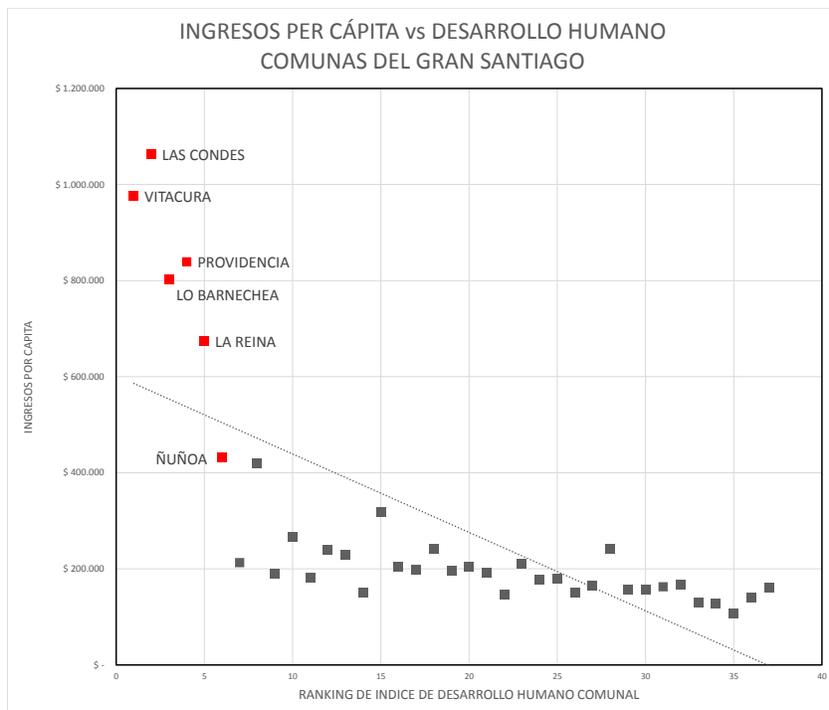


Gráfico 11, Diagrama de dispersión: Ingresos per Cápita vs Desarrollo Humano por comuna del Gran Santiago. Elaboración propia con datos PNUD (2006)

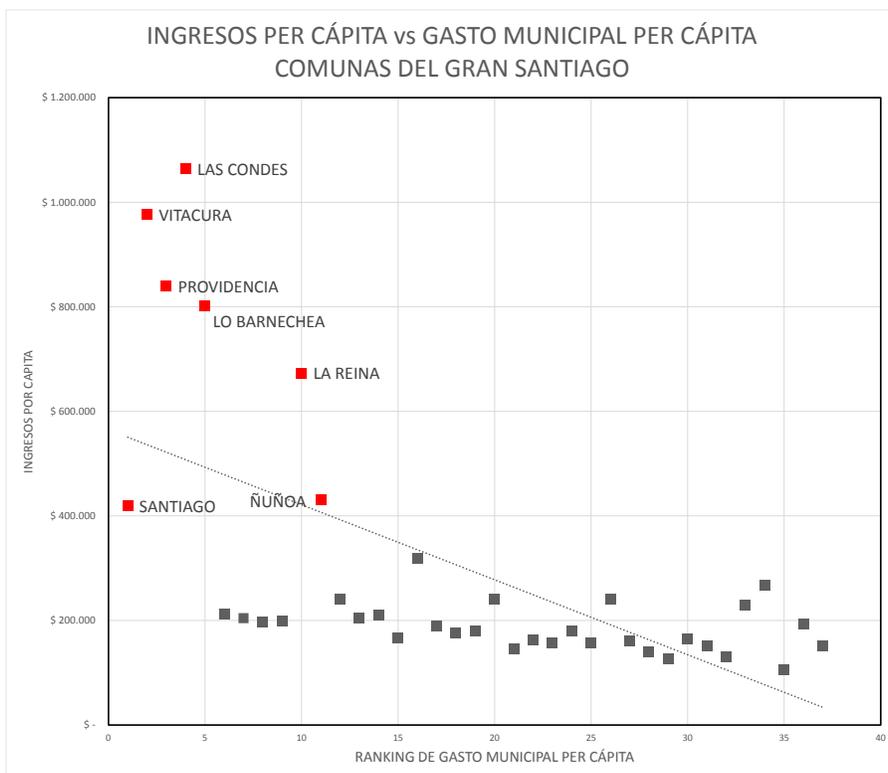


Gráfico 12, Diagrama de dispersión: Ingresos per Cápita vs Gasto Municipal per cápita por comuna del Gran Santiago. Elaboración propia con datos SUBDERE (2012)

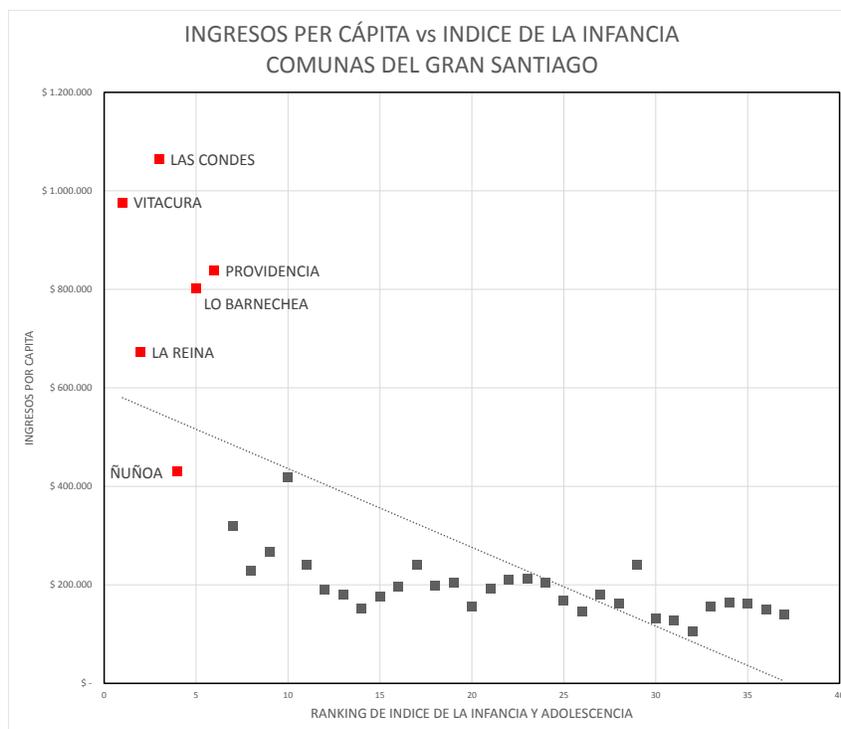


Gráfico 14, Diagrama de dispersión: Ingresos per Cápita vs Índice de la Infancia por comuna del Gran Santiago. Elaboración propia con datos Observatorio Nacional de la Infancia y Adolescencia, (2009)

El factor más relevante en este ciclo de calidad de vida de las comunas es la generación de valor público por parte de los Gobiernos Locales.

Las Municipalidades son responsables de gran parte del valor público de sus territorios - y del valor del suelo - así como de la competitividad y diversidad de sus economías locales e incluso, de modo indirecto, del nivel de ingresos de sus habitantes. Así es como se explican los resultados en los estudios de calidad de vida del Gran Santiago, donde las comunas con mayor Gasto Municipal per cápita son las mismas que tienen los mayores Ingresos Monetarios per cápita y la más alta calidad de vida (ver gráficos del 8 al 14).

La ausencia de un Gobierno Metropolitano en la ciudad de Santiago contribuye a la existencia y profundización de las marcadas desigualdades entre sus habitantes, porque al no haber incentivo a la cooperación entre los Municipios cada uno termina gestionando sus propios recursos en su territorio entregando servicios y produciendo bienes públicos cuya calidad está en directa proporción con el presupuesto recaudado. Sus presupuestos dependerán del nivel de ingresos y del ambiente laboral de cada comuna, y este a su vez dependerá de cuan demandado sea vivir o trabajar en ella, lo cual, como hemos visto, es resultado de la inversión municipal.

Las ciudades son entidades productivas en sí mismas, tienen un PIB y a lo largo de la historia han sido el camino más claro para el desarrollo de las naciones; es clave entender que lo que hoy conocemos como desarrollo ha sido siempre generado en las ciudades. En las ciudades apareció la agricultura, el comercio, el gobierno, la democracia, la política, la escritura, las

ciencias, las artes, las leyes, el parlamento, la sociedad, la innovación, la industria, la creatividad e infinitas otras características de la civilización desarrollada. Y precisamente los períodos más oscuros de la historia universal están relacionados con el abandono de las ciudades. La edad media surgió, en parte, producto del decaimiento del comercio marítimo luego de las invasiones árabes en el mediterráneo y la consecuente migración hacia zonas agrícolas (Pirenne, 1926); así mismo la década de 1930 se caracterizó por un retroceso "desde el idea urbano del comercio y el intercambio intelectual a un campo de batalla en el que los dictadores glorificaban un pasado feudal y agrícola" (Glaeser, 2011). Sin las condiciones adecuadas, las ciudades pueden transformarse en fuente de congestión vehicular, hacinamiento, contaminación, inseguridad, pobreza, hambre, crimen, etc. Para ello es fundamental entender el origen y naturaleza de la ciudad y diferenciarla de la estructura del estado nación. (Aristóteles, 330ac; Weber, 1921; Pirenne, 1926; Mumford, 1961; Jacobs, 1967; Camagni, 2005; Glaeser, 2011).

Santiago, al igual que el resto de las ciudades, se comporta en su totalidad como una única entidad económica que genera recursos privados y públicos, sin embargo, las dinámicas de segregación ya descritas han concentrado las fuentes laborales y los mercados terciarios en las comunas más ricas, y es por ello que a diario la población debe desplazarse hacia ellas para participar de la producción global de la ciudad. Según la Encuesta Origen Destino del Gran Santiago (SECTRA, 2006) cerca del 54% de los viajes intercomunales realizados durante los días laborales se realizan hacia las 7 comunas más ricas de la ciudad. Es decir, que más de la mitad de los Santiaguinos viajan a diario hacia los centros económicos y culturales a trabajar, estudiar o hacer compras. Toda la ciudad está conectada en una red cotidiana de interdependencia económica y cultural y particularmente en Santiago la economía de la ciudad -y en general todas sus ventajas - está concentrada en las comunas más ricas, sin embargo la mayor parte de la fuerza productiva y de los consumidores son personas que residen en el resto de las comunas.

De esta forma, la riqueza de una ciudad se construye todos los días en los constantes intercambios que realizan sus habitantes entre sí. Económicamente, todos participan de la producción urbana, pero en el Gran Santiago, solo algunos pocos se quedan con los beneficios.

El autofinanciamiento municipal se ha convertido en un mecanismo de captura y concentración de las riquezas de la economía urbana. Como ya hemos visto, el pago de patentes comerciales es uno de los ingresos más importantes del presupuesto de los Municipios más ricos, pero su recaudación no sería tan alta si no fuera por los habitantes de otras comunas que migran a diario y entregan su trabajo, que permite pagar las Patentes Comerciales, y luego vuelven a sus casas en comunas pobres desfinanciadas. Se trata de un sistema desigual y excluyente, que en teoría promete mejores condiciones de vida, pero en la realidad el trabajo de las clases medias y bajas es usado para asegurar la calidad de vida de los más ricos. Ante esta desigual repartición de los beneficios urbanos, parece sensato pensar que si todos producen y todos consumen, los impuestos recaudados deberían destinarse al beneficio y mejoramiento de toda la ciudad y no sólo de ciertas comunas.

La fragmentación de gobiernos locales es una ciudad es perjudicial para la producción de bienes públicos y privados. Este fenómeno ya ha sido estudiado por la OCDE (2014) en su informe "*Regions and cities: Where Policies and People meet*" argumentando que "las ciuda-

des metropolitanas de los países desarrollados con un mayor nivel de fragmentación del gobierno experimentaron un menor crecimiento del producto interno bruto per cápita en la última década” ya que si bien “diferentes entidades administrativas podrían lograr individualmente sus objetivos políticos a corto plazo, trabajando de manera aislada, son más propensos a no alcanzar el potencial económico de la zona metropolitana”.

La gobernanza metropolitana mejora la calidad de vida

No da lo mismo tener o no tener gobiernos metropolitanos para las ciudades. La gobernanza metropolitana mejora la calidad de vida. La coordinación intermunicipal en la planificación espacial ayuda a evitar la duplicación de la inversión y los recursos públicos desperdiciados, en momentos en que los recursos son cada vez más escasos. Implementar un enfoque metropolitano en las políticas urbanas de transporte, la planificación territorial, gestión ambiental, etc. ayuda a evitar problemas que de otra manera pueden acentuarse en las áreas metropolitanas. La fragmentación de la gobernanza metropolitana corre un alto riesgo de provocar aumentos de costos sustanciales en términos de congestión, la duplicación de la inversión y el uso insuficiente o mal uso de la tierra. (OCDE, 2014)

Hasta ahora, Santiago y la falta de gobierno metropolitano, ha sido una máquina de enriquecimiento progresivo para los que ya son ricos, aumentando constantemente la brecha de desigualdad al mismo tiempo que las políticas estatales nacionales se focalizan en tratar de disminuirlas. Si realmente queremos como sociedad que Chile comience a "nivelar la cancha" y avanzar al desarrollo debe comenzar con potenciar la autonomía de las ciudades (en respeto con la constitución nacional), y crear gobiernos metropolitanos y fortalecer los gobiernos locales para favorecer la economía urbana, la educación cívica, la democracia metropolitana y el involucramiento de la ciudadanía en la administración de la ciudad, es decir, en la política.

Una institucionalidad urbana o un Gobierno Metropolitano tienen la labor de evitar los procesos de exclusión, bajo los principios de comunidad urbana donde los beneficios y los costos de vivir en Santiago son compartidos por todos de manera equitativa en pos del bien común, pero no como un medio para alcanzar principios éticos o morales, sino como un fin sí mismo.

A pesar de las complejas y conocidas problemáticas urbanas existentes en Santiago y otras ciudades, la idea de un Gobierno Metropolitano no es muy conocida ni comprendida en Chile. En varias ocasiones han aparecido artículos en la prensa que hablan de la necesidad de autoridad metropolitana, sobre todo como una reacción ante problemas de descoordinación en proyectos urbanos como el Costanera Center, ciclovías interrumpidas en los límites comunales, el Transantiago, entre otros, aludiendo a una necesidad de "planificación urbana" sin detallar en su significado concreto.

Ya en 1993, el entonces diputado de la Democracia Cristiana por el distrito 21 (Ñuñoa y Providencia) Gutenberg Martínez, presentó al Congreso un proyecto de ley que daba cuenta de la necesidad de contar con un Alcalde metropolitano, no solo para Santiago, sino también, para las urbes de Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano, debido a los graves desequilibrios en la planificación urbana. En junio de 2012, los entonces parlamentarios Eduardo Frei y Soledad Alvear presentaron una reforma constitucional (más adelante se ex-

plica que nos es necesario modificar la constitución chilena para crear administraciones especiales para áreas metropolitanas) para crear la figura del Alcalde Mayor, argumentando que "hay temas que exceden las responsabilidades de una comuna y sus alcaldes, que deben verse con una perspectiva integral, como por ejemplo los vertederos, cementerios, transporte público y planificación urbana sobre caminos o veredas, que muchas veces quedan a medio terminar porque cruzan más de una comuna" (El Mercurio, 2012). Incluso plantean la posibilidad de crear esta figura en otras ciudades del país que estén compuestas por más de una comuna (conurbación) como Valparaíso/Viña del Mar/Concón o Concepción/Talcahuano/Chiguayante.

Ese mismo año, algunos arquitectos como Pablo Allard, Iván Poduje, Luis E. Bresciani y Teodoro Fernández plateaban la necesidad de coordinar las 37 municipalidades debido a la alta complejidad de algunos proyectos que afectaban a la ciudad en su conjunto, a través de un Alcalde Mayor, cuyas funciones erróneamente confunden con las del Intendente Regional. Tanto Poduje como Allard argumentaban que la existencia de un Alcalde Mayor y de un del Intendente a la vez, "sólo sería mayor burocracia y superposición de funciones", es decir, según ellos, no es necesario crear un Gobierno Metropolitano propiamente tal, sino más bien reasignar el rol del Intendente y quizás elegirlo por votación directa. Por su parte, Fernández cuestiona la factibilidad de hacer una autoridad metropolitana elegida democráticamente ya que "generaría sombra a los presidentes de turno". Por su parte el ingeniero civil industrial Louis de Grange, en ese entonces, director de Metro planteaba una curiosa idea, la existencia de un "triministro que se preocupe del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Vivienda y Urbanismo", suponiendo que una ciudad es un simple asunto de infraestructura, vialidad y vivienda (La Tercera, 2012). En 2014 el Intendente de la Región Metropolitana, Claudio Orrego, plantea la inquietud de las desigualdades existentes entre las diferentes comunas de la ciudad de Santiago y de la necesidad de una coordinación de proyectos urbanos a través de mayores atribuciones a modo de Alcalde Mayor (La Tercera, 2014).

No debe confundirse la "región metropolitana" con el "área metropolitana", ya que la región además de ser más vasta que la ciudad, puede contener además otros centros urbanos con identidad propia. Las regiones y las provincias no deben asumir el rol de gobierno metropolitano ya que por una parte son territorios estáticos, a diferencia de las ciudades, y además se trata de subdivisiones administrativas del gobierno central, que trabajan sectorialmente con representantes (SEREMI) de cada ministerio (transporte, salud, medio ambiente, etc.) (Aylwin, 1991). Recordemos que lo relevante del gobierno de ciudad es promover y coordinar todas las ventajas propias de la vida cívica-urbana, a través del ejercicio democrático de sus ciudadanos (civicus). Por el contrario el intendente es el representante del poder central, y su objetivo es velar que las Políticas Públicas regionales vayan en el mismo sentido que las nacionales⁸. En este sentido, un Intendente Regional y un Alcalde Mayor, no sólo difieren por sus atribuciones o jurisdicciones, sino que son autoridades de naturalezas distintas, y con objetivos distintos; el primero representa el poder Nacional y el segundo representa el poder Ciudadano - Cívico. Es por ello que ambos pueden convivir y hasta cooperar, pero es trascendental no confundir sus orígenes y roles. Si se quiere podemos graficar lo diciendo que

⁸ Además, El Artículo 25 del Decreto 575, establece "el cargo titular de Intendente Regional es incompatible con el de Gobernador Provincial y con el de Alcalde" por lo que se puede deducir que también debería serlo con el cargo de Autoridad Metropolitana, en caso de existir.

un gobierno metropolitano viene de abajo hacia arriba (en representatividad y financiamiento), mientras que un Intendente Regional o Gobernador Provincial viene de arriba hacia abajo.

Ninguno de los especialistas antes citados aborda el tema del Gobierno Metropolitano, y lo enfocan más bien a la idea de un personaje casi mesiánico con grandes capacidades de coordinación, con mucho poder y suficiente sabiduría para tomar decisiones correctas para el bien de todos los ciudadanos. La visión predominante que existe del Alcalde Mayor, incluso entre profesionales y expertos, se parece a la de un rey sabio, poderoso e implacable, que tiene la solución a todos los problemas de la ciudad.

La alcaldesa de la comuna de Santiago, Carolina Tohá, ha planteado en varias ocasiones la necesidad de crear una figura de Gobierno Metropolitano, un Alcalde Mayor que promueva la participación ciudadana y la gestión de un plan para enfrentar los problemas futuros de Santiago, sin convertirse en un "emperador" que toma decisiones a diario. Además hace una interesante diferenciación entre gobierno de ciudad y el intendente regional. En este sentido, Tohá plantea que "un problema del intendente actual es que todas sus atribuciones se desarrollan a través de los ministerios cuyos encargados (SEREMI) tienen otro jefe, es decir, cada ministro sectorial" lo que finalmente lo llevará a seguir las agendas centralistas del gobierno nacional (Tohá, 2014).

Según la distinción que hace Aristóteles entre ciudad y nación⁹, la idea de gobernar surge a partir de la existencia de las ciudades, es decir, la idea de mantener un gobierno, con autoridades, leyes, servicios, democracia sólo tiene sentido en aquellos territorios con cierta aglomeración de habitantes que comparten códigos, idioma, mercado, tradiciones, etc. (Weber, 1921; Pirenne, 1972). Vivir en ciudad implica la coordinación de la diversidad de intereses de sus habitantes en la búsqueda por aprovechar sus ventajas intrínsecas y así mejorar sus condiciones de vida, es decir, la ciudad es en sí misma el origen y el sentido del gobierno y la política.¹⁰ Es muy relevante diferenciar la figura del Intendente en Chile cuya naturaleza nace del concepto de Estado-Nación (Touraine, 2006), versus el Gobierno Metropolitano que se circunscribe en una idea territorial similar a las ciudades-estado de la antigüedad.

La discusión acerca de un gobierno de ciudad es mucho más relevante que plantear soluciones de coordinación para recolectar la basura, o planear las ciclovías. Muchas veces los expertos en temas urbanos plantean soluciones en relación a su disciplina, arquitectos, ingenieros o urbanistas que tienden a ver los problemas de la ciudad como proyectos de arquitectura y transporte; los economistas como una problema de mercado de suelo; los políticos como administraciones territoriales; sociólogos, geógrafos, antropólogos, etc. verán la ciudad como

⁹ Para Aristóteles la ciudad es el Estado, y está por encima de una nación entera, es la sociedad civil constituida con todas las leyes necesarias para su armonía y existencia. La ciudad es la verdadera sociedad política en oposición a la nación que sólo se trata de una agregación de hombres en cuerpo, pero sin instrucciones fijas, sin relaciones determinadas y constantes que los mantengan políticamente unidos entre sí. (Patricio de Azcárate Corral (1875), en la traducción de "La Política" de Aristóteles, (330ac))

¹⁰ Ciudad: De la expresión latina *civis* se derivan los siguientes conceptos: 1. *civitas* "que tiene derecho a la ciudad"; 2. *civicus* "relativo a lo ciudad o a los ciudadanos"; 3. *civilis* "que se comporta como ciudadano, de manera civil o civilizadamente" (Le Robert, Dictionnaire étymologique du français, 2002). En este sentido, la palabra *civis* expresa una estrecha relación de significado entre vivir en una ciudad y ser civilizado, es decir, aceptar ciertas reglas de convivencia y respeto entre personas extrañas de modo que beneficiarse mutuamente.

un problema propio de su área de conocimiento. Claramente todos son temas relevantes de las ciudades, pero en la discusión de un Gobierno Metropolitano lo realmente importante, más allá de la solución inmediata de los problemas urbanos -presentes y futuros-, es en pensar en un mecanismo político para administrar recursos, establecer prioridades y tomar decisiones de un grupo de personas que viven juntas y dependen entre sí, que viven en una ciudad.

El abogado y profesor de derecho administrativo, Arturo Aylwin (1991), analiza tres alternativas de gobierno metropolitano: autoritario, tecnocrático y democrático, argumentando que tanto un sistema autoritario bajo el mando de un órgano estatal cuyos miembros deben ser de confianza del mismo, como uno tecnocrático planteado exclusivamente en términos de eficiencia y eficacia no representan caminos adecuados ni sensatos para llevar adelante verdaderos procesos de descentralización y participación en las ciudades. Sólo un sistema democrático con "órganos metropolitanos propios sin subordinación alguna al Gobierno Central, generados por la elección popular de los ciudadanos de la metrópoli" tendrá la legitimidad, representatividad y coherencia necesaria para mejorar la calidad de vida de las ciudades chilenas de modo equitativo y democrático.

Ejemplos de sistemas autoritarios y tecnocráticos son las recomendaciones de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) (2013) y las propuestas de la agrupación "Espacio Público" (2013). La PNDU es un documento elaborado por una comisión asesora de 28 personas de distintas áreas, en ella se abordan distintos tópicos relacionados con la ciudad, y el punto número cinco, titulado "Institucionalidad y Gobernanza" expresa la necesidad, a estas alturas obvia, de descentralizar las decisiones urbanas, reorganizar los poderes públicos territoriales, tener sistemas de planificación integrada, aumentar la participación ciudadana "efectiva", y reducir las burocracias en general. En el punto 5.2 "Reorganización de potestades públicas en cuanto a escalas territoriales", se reconocen cuatro escalas de gobierno, las ya existentes comunal, regional y nacional, incorporando un nivel intermedio: la escala metropolitana. Podría parecer que la PNDU está aportando en el camino hacia un Gobierno Metropolitano, sin embargo, al leer el documento y sus aclaraciones se entiende que lo único que plantea es la redefinición de las actuales Provincias, para convertirlas en "áreas metropolitanas" con un Gobierno que coordine las acciones Regionales y Locales, pero sin las autonomías que la ciudad de Santiago requiere para enfrentar sus desigualdades.

Por su parte, la agrupación "Espacio Público", a través de los arquitectos Alejandro Aravena, Iván Poduje y el ingeniero José de Gregorio, redactó el documento "Vía rápida para reducir la desigualdad" donde plantean que las ciudades pueden ser un motor para revertir las evidentes desigualdades que Chile debe superar si quiere alcanzar el desarrollo. El documento presenta nueve propuestas urbanas, financieras, administrativas y políticas para revertir la segregación de las ciudades chilenas. El primer punto plantea crear un Gobierno para las Ciudades, lo que puede confundirse con un Gobierno Metropolitano, pero que en realidad propone supeditar a las ciudades al control del Intendente Regional pero esta vez con mayores atribuciones sobre los Seremi y mayores recursos traspasados desde los Ministerios, entre otras diversas medidas para la reducción de burocracia entre la decisión y la acción. Según Aylwin, esta propuesta tiene carácter autoritario ya que le entrega el control de la ciudad al poder central del estado reduciendo la representación y la democracia, además es tecnocrática es la serie de herramientas planteadas "desde arriba" por expertos en ciertas temáticas específicas que pretenden dar soluciones a "problemas concretos".

Casos Internacionales de Gobiernos de Ciudad

En Chile la idea de un Gobierno Metropolitano con atribuciones especiales y presupuestos propios no es muy conocida ni comprendida, pero está mucho más desarrollada y se aplica con éxito en distintas ciudades del mundo, sobre todo en países desarrollados. Ciudades en todo el mundo cuentan con regímenes especiales para áreas metropolitanas con sistemas complejos de gobierno, recaudación de impuestos, diversos niveles de jerarquías y procesos altamente democráticos.

De los 34 países pertenecientes a la OCDE sólo tres NO tienen regímenes especiales para el gobierno de sus ciudades: Corea del Sur, Israel y Chile (que además ocupa el peor lugar en la medición de desigualdad). El resto de los países desarrollados alrededor de dos tercios de las áreas metropolitanas tienen alguna modalidad de órgano de gobierno metropolitano autónomo que incluye sub-gobiernos locales (comunales), procesos democráticos urbanos, presupuestos propios, entre otros aspectos que caracterizan el funcionamiento de las ciudades. No es sorprendente, tomando en cuenta que las ciudades son mucho más antiguas que la formación de las naciones modernas que las contienen¹¹, que los países desarrollados valoren en aporte de sus ciudades en las condiciones de vida de sus habitantes y que además hagan grandes esfuerzo en promover y perfeccionar el funcionamiento de sus ciudades.

Desde el año 2010 una serie de países han emprendido reformas municipales que perfeccionan el camino de los gobiernos urbanos: Finlandia (Programa Nuevo Municipio), Francia (Acto III de Descentralización), Grecia (Reforma Kallikratis), Irlanda (Programa de Acción para la efectiva Gobierno Local), Países Bajos (Building the Bridges Agreement), el Reino Unido (Política de Acuerdo Ciudadano en Inglaterra, fusiones en Irlanda del Norte), Estonia, Hungría, España, Turquía, Australia (Australia occidental), Canadá (Manitoba) y Luxemburgo. Estos ajustes pueden clasificarse en tres enfoque principales:

- 1. Fusiones municipales: para reducir el número de municipios y aumentar su escala en términos de geografía y población.*
- 2. Cooperación Intermunicipal: alentar los planes que permiten las jurisdicciones locales a trabajar juntos para ciertos servicios comunes o inversiones.*
- 3. La gobernanza metropolitana: para hacer frente a las necesidades especiales de las grandes ciudades y áreas circundantes. Estos acuerdos pueden adoptar diferentes formas, pero se centran en las áreas metropolitanas.*

¹¹ El primer alcalde de Bruselas Geert Pipenpoy, fue nombrado en 1380. En Zürich el primer alcalde Rudolf Brun gobernó entre 1336 y 1360. En Amsterdam Jacob Coppenszn asumió en 1383. Tanto Bélgica, Suiza y Países Bajos, se constituyen en los Estados Modernos que conocemos hoy recién a mediados del siglo XIX. En la mayor parte de Europa, los territorios fueron ocupados por distintos reinos, imperios, democracias, repúblicas y dictaduras que surgieron y se desvanecieron con el tiempo, sin embargo, las ciudades siguen ahí sustentando la civilización.

Diferentes países establecen diferentes modelos de gobernanza metropolitana y un modelo que funciona en un área metropolitana no puede ser fácilmente replicable en otro, e identificar el mejor modo de gobierno para cada zona metropolitana sigue siendo una cuestión de opción política y social. Está condicionado por factores que varían de un país a otro, y, a veces a través de áreas metropolitanas dentro del mismo país. Esta variedad de contextos institucionales y consideraciones locales debe hacerse frente a una base de caso por caso.

GOBIERNOS METROPOLITANOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE				
País	Gini Nación	Ciudad de Ejemplo	Gobierno de Ciudad	Nombre de la autoridad
Noruega	0,226	Oslo	Si	City council
Eslovenia	0,237	Ljubljana	Si	City council
Islandia	0,240	Reykjavík	Si	City council
Suecia	0,248	Estocolmo	Si	City council
República Checa	0,249	Praga	Si	Ciudad estatutaria
Eslovaquia	0,253	Bratislava	Si	City council
Finlandia	0,254	Helsinki	Si	City council
Países Bajos	0,254	Ámsterdam	Si	City council
Bélgica	0,266	Bruselas	Si	Communauté Métropolitaine de Bruxelles
Hungría	0,269	Budapest	Si	City council
Austria	0,276	Viena	Si	Ciudad estatutaria
Luxemburgo	0,280	Luxemburgo	Si	Comunal council
Dinamarca	0,281	Copenhague	Si	Municipal Council
Alemania	0,283	Berlin	Si	Stadtstaat
Suiza	0,287	Berna	Si	<i>Gemeinderat</i>
Irlanda	0,298	Dublin	Si	City council
Australia	0,305	Camberra	Si	Australian Capital Territory Legislative Assembly
Francia	0,305	Burdeos	Si	Communauté Urbaine
Polonia	0,309	Varsovia	Si	City council
Corea del Sur	0,310	Seúl	No	-
Italia	0,319	Roma	Si	Assemblea Capitolina
Canadá	0,321	Ottawa	Si	Single-tier Municipality
Estonia	0,325	Tallin	Si	City Council
Reino Unido	0,328	Londres	Si	Metropolitan Authority
Grecia	0,343	Atenas	Si	City Municipality
Portugal	0,345	Lisboa	Si	Câmara Municipal
España	0,350	Madrid	Si	Ayuntamiento de Madrid
Nueva Zelanda	0,362	Auckland	Si	Auckland Council
Japón	0,376	Tokio	Si	Gobierno Metropolitano
Israel	0,392	Jerusalén	No	-
Turquía	0,448	Estambul	Si	Istanbul Metropolitan Municipality
Estados Unidos	0,469	New York	Si	Government of New York
México	0,472	Ciudad de Méjico	Si	Distrito Federal
Chile	0,521		No	-

Tabla 2. Gobiernos de ciudad en los países de la OECD. Elaboración propia con datos OECD (2014)

Gobierno de la Ciudad de Nueva York

En Estados Unidos la estructura territorial nacional es Estados, Condados, Municipio, no obstante, existen sistemas especiales para las grandes ciudades. La ciudad de Nueva York tiene un gobierno autónomo (con autoridad independiente del Estado de Nueva York) responsable de la educación pública, instituciones correccionales, bibliotecas, seguridad pública, espacios públicos, sanidad, abastecimiento de agua y servicios sociales. Como se trata de un gobierno, consta de poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo de la ciudad de Nueva York tiene tres autoridades elegidas directamente por los ciudadanos: el

Alcalde (Mayor), el Defensor Público (Public Advocate) y el Contralor (Comptroller), estos pueden ser de partidos distintos y cumplen funciones complementarias en el Gobierno. Además la ciudad de Nueva York está dividida en cinco comunas o burgos (Borough) y en cada una existe un consejo comunal con un Presidente Comunal quienes colaboran con el Alcalde (Mayor) representando los intereses de sus barrios.

El poder legislativo o Consejo de la Ciudad de Nueva York (New York City Council) es un parlamento unicameral de 51 miembros representantes de todos los barrios de la ciudad, de entre lo que se elige al "Vocero del Concejo" (Speaker of the Council), considerado el segundo puesto más poderoso de la ciudad después del Alcalde. En este sistema, el Gobierno de Nueva York no solo coordina los servicios básicos y bienes públicos como la policía, la educación o el transporte, sino que además se discuten las políticas urbanas, se promulgan leyes propias y son aplicadas por el poder ejecutivo de la ciudad, promoviendo la democracia urbana; se trata de un Gobierno propiamente tal. El poder judicial de la ciudad reside en el Tribunal Civil de la Ciudad (New York City Civil Court) y tiene jurisdicción hasta cierto límite, se encarga de todos los casos de menor cuantía (hasta US\$ 5.000) y todos los asuntos civiles en la ciudad con un valor monetario de hasta US\$25.000, así como las disputas entre propietarios e inquilinos residenciales y comerciales. El resto de los casos judiciales son administrados por el Estado de Nueva York.

Autoridad del Gran Londres

En Inglaterra, estructura territorial nacional es Estado, Región, Condados, y Distritos. Estos últimos pueden tener características que requieren de sistemas propios y parcialmente autónomos. En este país, existen 6 grandes conurbaciones metropolitanas con regímenes de gobierno de ciudad y asambleas con atribuciones especiales no obstante sólo cuentan con poder ejecutivo, ya que el legislativo sigue siendo centralista. El caso más importante del Reino Unido es el Gran Londres (Greater London) corresponde al área metropolitana compuesta por la ciudad de Londres administrada por la Corporación de la Ciudad de Londres -equivalente a la municipalidad- más 32 comunas (Boroughs) cada una administrada por un consejo comunal (Borough Council) elegido democráticamente. Además de los gobiernos locales de cada comuna londinense, el Gran Londres tiene un poder ejecutivo propio conocido como la Autoridad del Gran Londres que consiste en un alcalde de Londres (Mayor of London) elegido por votación directa y la Asamblea de Londres (London Assembly) compuesto por 25 miembros elegidos democráticamente cada cuatro años, cuyo rol es el de fiscalizar el trabajo del alcalde así como el de proponer medidas para la ciudad. Entre las principales funciones de la Autoridad del Gran Londres se encuentra la policía, los bomberos, el transporte público, la vialidad, el tratamiento de residuos, la planificación, el desarrollo general y el urbanismo de toda el área metropolitana.

Gobierno de la ciudad de Buenos Aires

La República Argentina está organizada en provincias, éstas se dividen en departamentos y estas en municipios, a excepción de la ciudad de Buenos Aires que desde 1996 cuenta con un régimen de autonomía garantizado por la Constitución Nacional y cuenta con los tres poderes republicanos, ejecutivo, legislativo y judicial. El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un jefe de gobierno electo por el voto popular en doble vuelta, cuya duración en el cargo es de cuatro años y con la posibilidad de reelección

consecutiva por un sólo período. Además cada una de las quince comunas que componen el área metropolitana de Buenos Aires tiene un Consejo Comunal cuyos miembros son elegidos democráticamente, y de entre ellos se elige al Presidente del Consejo, quién colabora constantemente con el Jefe de Gobierno de la ciudad representando a los habitantes de cada comuna. El Poder Legislativo metropolitano o Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un sistema unicameral compuesto de sesenta diputados de los cuales treinta se renuevan cada dos años. Cada diputado ejerce durante un período de cuatro años.

En los tres casos anteriores el Gobierno Metropolitano es mucho más que sólo un Alcalde Mayor que coordina proyectos urbanos, sino una estructura de gobierno mucho más compleja y completa que cuenta con procesos democráticos locales, leyes propias, sistemas impositivos, presupuestos autónomos, asambleas que deliberan el uso de los recursos, coordinación de servicios urbanos, se trata en realidad de un sistema de gobierno, prácticamente de un estado dentro de un estado, una ciudad-estado (polis¹²). Es destacable que los Gobiernos Metropolitanos tengan altos niveles autonomía respecto al Estado Nacional, tanto en temas técnicos, en sistemas tributarios, y en aspectos democráticos, donde los líderes NO son representantes del poder nacional sino de la ciudad. La estructura del gobierno nace desde el territorio, sus impuestos son locales, sus autoridades son residentes, sus problemas y soluciones son particulares a su realidad.

Comunidades Urbanas de Francia

El caso Francés es de particular interés ya que ha desarrollado incentivos y reglamentos para promover sistemas intercomunales que contienen tres elementos clave: 1. Poder autónomo y descentralizado, 2. Procesos democráticos comunales e intercomunales, y 3. Impuestos y presupuestos propios.

La organización territorial nacional de Francia es [estado, región, departamento, distrito, cantón, y comuna]. El territorio francés, de 675.417 Km² está dividido en 36.700 comunas -Chile tiene sólo 346 comunas en un territorio de 756.102 Km² -, y el promedio habitantes por comuna es de 1800 aproximadamente -en Chile el promedio es de 480.077 habitantes-, lo que lo convierte en uno de los países desarrollados con mayores divisiones político administrativas del mundo, con un sistema democrático notablemente sofisticado y descentralizado. Pero a la vez la gran cantidad de comunas ha generado una alta fragmentación territorial, que el gobierno francés ha propuesto enfrentar sin disminuir la ventajas políticas de la representatividad a través de incentivar la colaboración entre las comunas.

Durante las décadas de 1980 y 1990 una serie de leyes la dieron inicio a un proceso de transferencias de competencias y de reorganización de las comunidades locales para la descentralización y desconcentración de los servicios estatales, estableciendo estímulos monetarios a las comunas que optaran por la asociación con otras. La ley de 12 de julio de 1999 estableció la actual estructura de la intercomunalidad francesa con la creación de tres tipos de comunidades otorgándoles entre otras facultades una fiscalidad propia: las comunidades de comunas,

¹² Polis: del griego "villa, ciudad", que deriva en politeia "derecho de ciudad", "administración de un hombre de Estado", "régimen político"; politikos "que concierne a los ciudadanos y al Estado" (Le Robert, Dictionnaire étymologique du français, 2002) Se desprende entonces que el origen de la política está estrechamente ligado a la existencia de la ciudad; la política es el gobierno de la ciudad.

las comunidades de aglomeración (más de 50.000 habitantes en torno a una ciudad central de 15.000 habitantes) las comunidades urbanas (más de 450.000 habitantes) y metrópolis (más de 500.000 habitantes, creada en 2010). A partir de estas reformas la cantidad de comunas que se asociaron aumentó de cerca del 12% en 1993 a casi el 90% en 2009. Las únicas comunas que no se han acogido al sistema intercomunal son los territorios insulares y los "arrondissements" del Gran París ya que ellos tendrán una propia modalidad de Gobierno Metropolitano especial, aún en proyecto.

Según la categoría a la que se pertenezca, (comunidad de comunas, comunidad de aglomeraciones, comunidad urbana o metrópoli) las comunidades deberán ejercer ciertas atribuciones obligatorias definidas por la ley, así como otras de carácter opcional, elegidas de una lista determinada por la legislación. A partir de 2001, las comunidades han ampliado sus campos de acción de manera notable, de este modo, y además del desarrollo económico y la planificación territorial (tareas obligatorias para todas las administraciones intercomunales), se han encargado de la gestión medioambiental e inmobiliaria, así como de la implementación de políticas sociales, del turismo, el transporte, y cada vez más, de la construcción de equipamientos públicos como gimnasios, bibliotecas, teatros, entre otros. El Consejo se reúne como mínimo una vez cada tres meses, (todas sus sesiones son públicas), y en ella se plantean, tratan y deliberan temas de relevancia para la Comunidad. (Assemblée des Communautés de France, 2013)

En el modelo francés el poder ejecutivo intercomunal reside en un Consejo Comunitario que funciona como un parlamento representativo de todas las comunas que lo conforman, donde discuten y deliberan como administrar los recursos, creando comisiones de trabajo para enfrentar las distintas necesidades. El sistema de representación vincula a los gobiernos municipales con el consejo intercomunal, ya que los habitantes eligen en la misma votación por sufragio universal directo a sus representantes para ambas instancias, en el caso intercomunal se eligen dos representantes por comuna. Así, en cada municipio los consejeros eligen al alcalde y por su parte los consejeros intercomunales eligen de entre sus integrantes a un presidente y un máximo de 15 vicepresidentes según la cantidad de habitantes. Este sistema democrático intercomunal debutó en marzo de 2014. (Assemblée des Communautés de France, 2013)

Todos los gobiernos intercomunales en Francia cuentan con un presupuesto propio compuesto por: 1. Recursos Fiscales Propios, impuestos a empresas (equivalente a las patentes comerciales en Chile) e impuesto a los hogares (equivalente a las contribuciones en Chile) y 2. Aportes directos del Estado. Para el éxito de los gobiernos locales y el fomento del desarrollo descentralizado es fundamental que los impuestos generados en el territorio se conviertan en el presupuesto de todo el territorio intercomunal para que pueda ser devuelto a la población en distintas formas de inversión universal para toda la ciudad de modo democrático según las prioridades del territorio total. Esta es una de las grandes diferencias con el Gran Santiago, donde todos los habitantes participan de la producción de riquezas sin embargo el pago de impuestos se transforma en el presupuesto de algunas comunas privilegiadas.

Según el gobierno francés (Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, 2005) la experiencia de asociación intercomunal en Francia, desde la década de 1960 hasta hoy, ha sido primordial en el desarrollo equi-

tativo del país¹³, es por ello que se les han delegado gran parte de las responsabilidades sociales como la administración del territorio organizando, la localización de las nuevas empresas, industrias, comercios, la creación de vivienda social, equipamientos deportivos y culturales que las comunas pueden compartir. Así mismo, la intercomunalidad puede estar a cargo de las redes de abastecimiento, de la vialidad, del transporte público, de la recolección de basura, y muchos otros servicios públicos. La coordinación intercomunal permite que ciertos grupos de comunas puedan realizar proyectos en conjunto que por sí solas nunca hubiesen podido concretar, sacando mayor provecho a los recursos de una ciudad, aumentando la calidad de vida de todos sus habitantes.

En Chile la asociatividad entre comunas está planteada pero no ha tenido efectos visibles. Desde 1993 existe la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) cuya afiliación es voluntaria, aunque el retiro de un municipio debe ser ratificado por el alcalde y el concejo municipal. La misión que se plantea es representar de manera coordinada a los gobiernos locales ante los intendentes y ministros, a través de la creación de comisiones de trabajo en las distintas materias, como salud, educación, medio ambiente, minería, discapacidad, entre otras. La AChM está conformada por los Alcaldes interesados en colaborar con otros, y su carácter voluntario ha hecho que en 2013, un grupo se retirara y formara una entidad paralela de asociación municipal, lo que da cuenta de la debilidad de esta organización. De hecho, durante los últimos 20 años, la AChM se ha centrado en la organización de seminarios y encuentros de alcaldes y funcionarios municipales a modo de capacitación. Se trata más bien de un club de alcaldes que de una asociación para el gobierno de la ciudad de Santiago.

	Ciudad de Nueva York	Greater London	Ciudad de Buenos Aires	Ciudades Francesas	Gran Santiago
Autoridad Metropolitana	Government of New York City	Greater London Authority	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Communauté Urbaine	No
Poder ejecutivo	Mayor, Public Advocate y Comptroller	Mayor of London, London Assembly	Jefe de Gobierno	Conseil Communautaire	No
Poder Legislativo	New York City Council	No	Legislatura de la Ciudad Autónoma de B. Aires	No	No
Poder Judicial	New York City Civil Court	No	Tribunal Superior de Justicia	No	No
Sistema Tributario Propio	Sí	Sí	Sí	Sí	Fragmantado por comuna
Aportes Estatales Permanentes	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Democracia Metropolitana	Sufragio Universal Directo	Sufragio Universal Directo	Sufragio Universal Directo	Sufragio Universal Directo	No
Subdivisiones Administrativas	Boroughs	Boroughs	Comunas (Barrios)	Communes	Comunas
Autoridad Local	Borough Presidents	Borough Council	Consejo Comunal	Municipalité	Municipalidad
Democracia Local	Sufragio Universal Directo	Sufragio Universal Directo	Sufragio Universal Directo	Sufragio Universal Directo	Sufragio Universal Directo

¹³ Como todo sistema de gobierno, la intercomunalidad tiene algunos detractores que acusan la posibilidad de un aumento de los impuestos a las personas para financiar nuevos funcionarios públicos. Sin embargo, los beneficios a largo plazo de la representatividad, la descentralización y el desarrollo equitativo superan largamente los costos monetarios.

Los casos descritos anteriormente representan ejemplos de ciudades importantes a nivel mundial que cuentan con alguna modalidad de gobierno metropolitano y, si bien son distintos entre sí, de todos modos presentan aspectos en común que facilitan la comprensión del significado profundo de Gobierno de Ciudad. Entre los diversos aspectos que lo caracterizan podemos destacar los siguientes: Autoridad Metropolitana, Poder ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Sistema Tributario Propio, Aportes Estatales, Democracia Metropolitana, Subdivisiones Administrativas, Autoridades Locales y Democracia Local.

1. Autoridad Metropolitana: En los ejemplos revisados, es un factor común para todos que la autoridad no sea una persona o un cargo único, sino más bien una entidad compleja basada en la democracia y con poder autónomo (gobierno), sin necesariamente contradecir el poder Estatal, Federal o Regional, según sea el caso. La existencia de un gobierno de Ciudad no tiene que ver con introducir una subdivisión más en

Tabla 3, Cuadro resumen de las principales características de los casos estudiados de gobierno metropolitano y comunidades urbanas: Nueva York, Gran Londres, Buenos Aires, Modelo Francés, Gran Santiago. Elaboración propia.

2. Poder ejecutivo: En general se personifica en la figura del Alcalde de la Ciudad (mal llamado en Chile, Alcalde Mayor, haciendo referencia al término inglés *Mayor*) o de un Jefe de Gobierno, y en el caso de Londres, acompañado de una asamblea para desconcentrar su poder. El caso francés muestra que no es estrictamente necesario tener a una única persona a cargo de todo el poder de la ciudad y puede residir en un consejo. El caso neoyorkino el contrapeso al Alcalde se da por la existencia del Public Advocate y el Comptroller. Parece entonces recurrente que el poder ejecutivo no recaiga en una única persona y existan modalidades diversas de mantener la convivencia entre distintas posiciones que deciden el destino de los recursos, y la creación de leyes sin monopolizar el poder.
3. Poder Legislativo: A diferencia del poder ejecutivo, un parlamento legislativo de ciudad no es estrictamente obligatorio, y dependerá de cada caso en particular. Los dos casos americanos (Nueva York y Buenos Aires) si cuentan con diputados o representantes ciudadanos para la creación de leyes especiales que rigen solo dentro de la ciudad. Por su parte, los ejemplos europeos no plantean modos de poder legislativo, y solo mantienen sus normas locales en base a ordenanzas, tal como funcionan los municipios en Chile actualmente.
4. Poder Judicial: Al igual que en el poder legislativo, incorporar un poder judicial especial para la ciudad es opcional y dependerá de la visión nacional de la justicia.
5. Sistema Tributario Propio: Este punto es definitivamente un factor común obligatorio en todos los gobiernos de ciudad. Es imprescindible que la producción y las actividades de una urbe sean el motor de sí misma, y es sólo a través del pago de impuestos

territoriales y comerciales que puede darse ese círculo virtuoso revisado anteriormente (Ingresos Autónomos > Gasto Municipal > Calidad de Vida) entre habitantes y gobierno, donde los excedentes de la producción global de la ciudad pueden repartirse por el bien común y el desarrollo equitativo de todos los integrantes. Muchas veces, esto significa un sistema tributario propio de la ciudad independiente del nacional. En todos los casos revisados los impuestos producidos en la ciudad se reinvierten en ella, pero en Chile ya vimos que los impuestos se recaudan en algunas comunas que se llevan todo el beneficio de la intensa producción y comercio de la ciudad.

6. Aportes Estatales Permanentes: Si bien es un factor que se repite en todos los ejemplos, es un financiamiento complementario. El porcentaje y el destino de estos recursos muchas veces dependerá de los objetivos centrales del gobierno nacional o regional, por lo que, si bien son un aporte necesario, no pueden ser el financiamiento principal de un gobierno metropolitano.
7. Democracia Metropolitana: El tercer punto común y obligatorio en los casos revisados (menos en Santiago), es el uso del sufragio universal directo para la elección de casi todos los miembros de los distintos poderes que pueda tener el Gobierno Metropolitano. Así como los recursos generados por la ciudad deben nutrir financieramente al sistema de gobierno de la ciudad, el voto de los ciudadanos debe nutrirlo de democracia y legitimidad. Una verdadera democracia metropolitana, complementaria a la democracia local y nacional, es fundamental para evitar procesos participativos fallidos y forzados a través de licitaciones, ese tipo de participación es simplemente un sucedáneo de la verdadera democracia.
8. Subdivisiones Administrativas: Es fundamental que las ciudades tengan sub-territorios político administrativos o comunas. En los ejemplos revisados las comunas pueden corresponder con barrios existentes en consideración de sus características físicas, historia e identidad. Esta subdivisión no debe entenderse como una fragmentación urbana sino como la oportunidad de descentralizar la representatividad, no así los recursos.
9. Autoridad Local: Los diarios conflictos de una ciudad son muy difíciles de abordar desde un solo poder central y sobretodo en un esquema sectorial, por el contrario, es necesario que ciertos temas sean abordados de modo local. Todos los ejemplos revisados tienen autoridades locales que representan los intereses de territorios más pequeños, lo que facilita el levantamiento de prioridades, inquietudes y la participación política de la propia ciudadanía. Las formas de gobierno local son variadas, y pueden ser consejos con directiva, o alcaldes con asesores, etc. Tal como funciona actualmente en Chile.
10. Democracia Local: El sufragio universal directo para la elección de autoridades locales requisito mínimo para garantizar la representación política de los distintos barrios de una ciudad. Si bien, la autoridad como el presupuesto metropolitano deben ir en

beneficio de toda la ciudad, las elecciones locales complementan y refuerzan el sentido del gobierno.

Viabilidad Política para crear Institucionalidades Metropolitanas en Chile

Como vimos en un comienzo, la legislación chilena vigente no incorpora a las ciudades como entidades políticas, económicas ni administrativas. Además, para algunos autores, la posibilidad de crear un gobierno metropolitano en Santiago con ciertos grados de autonomía establecidas por ley sería incompatible con la estructura territorial planteada en la constitución chilena (Aravena et al., 2013; Chuaqui, 2004), y por ello insisten en adecuar las figuras del intendente regional o del gobernador provincial para efectos metropolitanos. Ante este hecho es necesario insistir y profundizar en el marco normativo vigente.

El Decreto Ley 3260 de 1980 que "establece régimen de gobierno y administración de la región metropolitana de Santiago" en su artículo 1° dice que "El gobierno y la administración de la Región Metropolitana de Santiago, se regirá por las normas establecidas en los decretos leyes 573 y 575, ambos de 1974, y las disposiciones de la presente ley".

El Decreto Ley 573 de 1974 "Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado" propone una alternativa en su artículo 21, permitiendo "(...) definir y fijar áreas metropolitanas, y establecer para ellas regímenes especiales de Gobierno y Administración" con el objeto de realizar una "planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales". El texto dice:

Artículo 21. La ley podrá definir y fijar áreas metropolitanas, y establecer para ellas regímenes especiales de Gobierno y Administración. Estos regímenes comprenderán la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existan en el área.

Artículo 22. La ley establecerá las formas de organización, atribuciones y funciones específicas que corresponderán a la autoridad superior metropolitana, y deberá considerar, al efecto, una adecuada participación de las autoridades municipales respectivas.

Según los aspectos legales relativos a la administración territorial en Chile, las condiciones políticas para la creación de un gobierno metropolitano autónomo, democrático y con atribuciones especiales para el Gran Santiago son favorables y perfectamente compatibles con la idea del Estado Unitario con la que se constituye nuestro país, pero por algún motivo esta posibilidad no se ha aprovechado.

De hecho, gran parte de los países de la OECD tienen Estados del tipo social demócrata con potentes políticas de redistribución de ingresos y amplias garantías en derechos sociales a nivel nacional y al mismo tiempo han implementado gobiernos autónomos en las principales ciudades, entendiendo que ambos caminos, nación y ciudad, son unidades territoriales de distinta naturaleza, origen y objetivo pero necesariamente complementarias para alcanzar la equidad, el crecimiento y el desarrollo. Así mismo, si bien es necesario que en Chile se avance en políticas sociales a nivel nacional, es imprescindible que paralelamente se implementen Gobiernos Metropolitanos complejos, autónomos y democráticos, tanto en Santiago como otras ciudades o aglomeraciones del país, de modo de promover un desarrollo y crecimiento descentralizado y simultáneo en todas las regiones.

CONCLUSIONES

Recomendaciones para el diseño de una Institucionalidad Urbana de Santiago

La desigualdad en los niveles de calidad de vida de las comunas del Gran Santiago, descrita anteriormente, hace necesaria la existencia de todo un sistema de gobierno de ciudad. El primer paso es la determinación de cuál es el territorio metropolitano, y despejar la recurrente confusión entre área metropolitana y región metropolitana (Si bien, área y región podrían ser sinónimos en el lenguaje común, en un sentido político y administrativo son dos entidades de naturaleza y objetivos diferentes). Como vimos al comienzo del estudio, Santiago no tiene una definición territorial ni política precisa. Quizás no sea necesario establecer un límite dibujado en un plano¹⁴, sino más bien establecer los criterios de cuáles comunas serán parte del gobierno urbano, simplemente porque las decisiones que se tomen tendrán efectos más o menos directos en ellas. Por ejemplo, poblados como Batuco, Lampa, Peñaflores o Melipilla podrían tener cierta implicancia en la autoridad metropolitana del Gran Santiago, no porque estén en la jurisdicción regional, sino porque tienen habitantes que trabajan en la metrópolis¹⁵. Para el Gobierno de Santiago se recomienda que la metrópolis considere las 37 comunas utilizadas en el presente estudio.

Para la creación de una autoridad metropolitana de Santiago se recomienda ya sea un sistema supramunicipal (Londres) o intermunicipal (Francia) (Salazar, 2014). En ambos casos es ineludible considerar la debida autonomía, legitimidad y representatividad que logre hacerse cargo de las inequidades producidas por el desgobierno. Para ello se debe considerar la incorporación de los siguientes tres requisitos fundamentales presentes en los casos descritos:

a. Una autoridad metropolitana con un poder ejecutivo plural (Consejo o Asamblea), o en su defecto un poder ejecutivo unipersonal acompañado de un poder legislativo de la ciudad. Es fundamental que esta autoridad (sistema) no reciba instrucciones directas de poder central, y por lo tanto que no pertenezca a las estructuras nacionales de jerarquía basada en cargos de confianza y visiones sectoriales (Manteniendo, por supuesto, la soberanía de la nación por sobre la ciudad y el respeto por la constitución de Chile). Además es necesario que la autoridad contenga a los representantes de los gobiernos locales que pertenezcan a la metrópolis. La autoridad metropolitana deberá establecer las prioridades para el uso de los recursos según

¹⁴ Es importante no confundir la idea "cuánto mide la ciudad", con la idea de "limitar el crecimiento" de ésta. Las ciudades pueden crecer todo lo que sea necesario, el problema no es la cantidad de urbanización sino las condiciones en que ésta lo hace. Si la economía urbana se desarrolla en distintas áreas de la ciudad y existen fuentes laborales descentralizadas, no sería necesario extender ni encarecer los viajes, pero si se entiende sólo con vivienda aislada unifamiliar, es probable que esas personas deban viajar largas distancias a diario a trabajar (Camagni, 2005; Glaeser, 2011).

¹⁵ El tamaño de una ciudad varía constantemente por una parte debido al constante crecimiento urbano, pero también el tamaño puede cambiar según el autor que la describa. Una ciudad puede delimitarse como la "mancha urbana continua", pero también puede incluir zonas urbanizadas con altos grados de conexión vial que no necesariamente son contiguas a la ciudad propiamente tal, como ciudades satélites, zonas de desarrollo urbano condicionado (Zoduc), entre otras. (Poduje, 2006). Será necesario abrir un debate técnico pero también político para determinar los factores económicos, sociales y culturales que definan cuánto territorio abarca la metrópolis, y cuan flexibles pueden ser esas consideraciones para la incorporación futura de nuevos territorios. En este informe el Gran Santiago está compuesto por la "mancha urbana" que abarca las 37 comunas conurbadas determinadas por el INE.

los intereses de la ciudad en su conjunto, definir políticas de acción y definir los mecanismos para implementarlas. Respecto a sus competencias, la autoridad metropolitana debe hacerse cargo de los aspectos más obvios como transporte público, planificación territorial, medioambiente, obras públicas, pero puede perfectamente ampliar su campo de acción a educación, salud, impuestos, pensiones, fomento a la producción, políticas laborales, conservación del patrimonio cultural, desarrollo político, e incluso la policía, como en el caso de Nueva York. Las necesidades de una ciudad cambiarán constantemente y las tareas de un gobierno metropolitano deben ajustarse a ellas.

Para el caso de Santiago se recomienda la conformación de un Consejo Metropolitano compuesto por una cantidad proporcional de representantes de acuerdo a la población de cada comuna. Por ejemplo, las comunas con menos de 150.000 tendrán un representante y uno más por cada 100.000 habitantes, lo que según la cantidad de habitantes del Gran Santiago conformarían un consejo de 60 representantes en total. El Consejo Metropolitano deberá elegir de entre sus miembros a la mesa directiva compuesta por un Presidente y dos Vicepresidentes (tal como lo hace la cámara de diputados actualmente) El Consejo y la directiva conforman el Gobierno de la Ciudad de Santiago. Los miembros del Consejo deberán proponer problemáticas, esbozar soluciones y recomendaciones de política para la ciudad, y a través de mayoría simple se establecerán las prioridades en las que deberá trabajar el Gobierno Metropolitano, para los cuales se conformarán comisiones de trabajo que consultarán a expertos, representantes de la intendencia y el estado, técnicos, municipios, etc. para definir las políticas adecuadas para cada caso. Luego se encargarán de diseñar los mecanismos más adecuados para la aplicación de las políticas definidas según la complejidad y realidad de cada caso manteniéndose siempre bajo la legislación vigente y las reglas de los poderes del estado, como la transparencia. La mesa directiva del consejo no tendrá un rol de jefe de gobierno, sino de presidir las asambleas, firmar los acuerdos y ratificar las decisiones de consejo, entre otras funciones.

b. Un sistema tributario propio que reúna los impuestos generados en todas las comunas de la ciudad¹⁶, para la conformación de un presupuesto único disponible para las prioridades establecidas por el gobierno y sus representantes. El financiamiento autónomo de los actuales municipios del Gran Santiago está estrechamente relacionado con los niveles de calidad de vida de sus habitantes (mejores oportunidades laborales, mejores educación, mejor salud pública, mejores espacios públicos, mayor seguridad, etc.) y este con el nivel de ingresos de los hogares, de esta forma, los municipios mejor financiados y con mejores oportunidades son los más caros para vivir, y los que concentran las riquezas públicas y privadas. Si todos los presupuestos de la ciudad fuesen reunidos en un único Presupuesto Metropolitano, la dirección de los recursos podrá definirse con criterios democráticos y según las necesidades más prioritarias de la ciudad, para aumentar la calidad de la ciudad en su total. Si la calidad de vida aumenta en otros sectores de Santiago, las oportunidades mejoran, y con ellos la productividad global. Es necesario insistir en que las ciudades son entidades productivas y

¹⁶ Si bien se recomienda que los impuestos recaudados para el presupuesto de ciudad sean del mismo tipo del que recaudan los municipios actualmente, es necesario realizar a futuro algunos ajustes a la normativa impositivas como por ejemplo el pago de patentes en Santiago por actividades realizadas en otras regiones.

que invertir en ellas las convierte en los motores del desarrollo (Glaeser, 2011; Camagni, 2005; Jacobs; 1967).

Para la ciudad de Santiago se recomienda que cada Municipalidad recaude los impuestos territoriales, derechos, permisos, patentes o un posible impuesto a la renta producida por la economía urbana en su conjunto. Toda la recaudación de cada comuna deberá reunirse en un único presupuesto metropolitano que será administrado por el consejo de la ciudad según las prioridades que en él se definan. Es importante que los impuestos metropolitanos logren el objetivo de la máxima recaudación sin crear incentivos a que las personas más ricas abandonen la ciudad ya que sería un contrasentido para la diversidad y economía urbana (Glaeser, 2011), es por ello que si bien es posible aplicar un impuesto a la renta proporcional a los ingresos de los hogares, será necesario establecer un equilibrio conveniente para toda la ciudad.

Es preferible que el presupuesto metropolitano se distinga del presupuesto estatal para la ciudad y que ambos tengan fines distintos. Por ejemplo, el estado o el gobierno regional pueden encargarse de financiar la operatividad de los municipios y de los servicios locales como salud, educación, seguros, etc. según un criterio justo como por ejemplo una cierta cantidad per cápita. Pero el presupuesto urbano debe utilizarse en crear proyectos e implementar servicios que tengan efectos positivos y sinérgicos en toda la metrópolis, ya sea, seguridad, parques, transporte público, vialidad, medio ambiente, diseño urbano, mobiliario público, fomento a la innovación, etc. Es importante destacar que el objeto de los impuestos metropolitanos no es necesariamente la redistribución monetaria directa a través de gravar la renta de los más ricos. Unificar los impuestos territoriales en un único presupuesto metropolitano se fundamenta en lo que ya se explicó en capítulos anteriores, la interdependencia laboral y comercial de toda la ciudad implica necesariamente que los bienes públicos producidos por los municipios deben aumentar la calidad de vida de todos quienes los produjeron con su trabajo diario sin importar la comuna que vivan, duerman o trabajen.

c. Sufragio universal directo (vigente actualmente para los alcaldes y concejales) en la elección de todos los integrantes del gobierno metropolitano, así como de aquellos de los consejo urbanos, asamblea ciudadanas, representantes locales, etc. La práctica democrática de los habitantes de barrios, comunas y la ciudad en general legitima las decisiones del gobierno (Aguilar, 2006) y estimula el involucramiento de las personas en los procesos políticos y participativos ya que sus intereses se vuelven relevantes. Finalmente, la democracia solo es tal cuando las personas sienten que tienen algo que ganar a través de su participación activa. Las ciudades deben representar políticamente la diversidad y heterogeneidad cultural, social, étnica, religiosa propia de las aglomeraciones urbanas, y para alcanzar a representar sus intereses los procesos democráticos al interior de ellas son fundamentales (Jouve, 2004). Para un estado nacional, la inclusión puede tratarse de un tema en la agenda, pero en las ciudades es imprescindible que sea parte del proceso representativo de conformación del propio gobierno local y metropolitano.

Para la ciudad de Santiago se recomienda que el sufragio universal directo siga siendo el método de elección de alcaldes y concejales, y que se extienda además a los consejeros metropolitanos. Cada comuna elegirá sus representantes locales así como un representante para el gobierno metropolitano, en proporción a la población de cada una, como se explica en el punto "a. autoridad metropolitana". Desde 1980 la elección de alcaldes y concejales ha sido

el único vestigio de democracia directa en Chile donde el sistema binominal no ha logrado coartar la representatividad; un gobierno metropolitano con sufragio universal directo es una herramienta para alcanzar una de las características propias del desarrollo: el perfeccionamiento de la democracia.

Recomendaciones de la OECD para implementar una Institucionalidad Urbana en Santiago

Casi dos tercios de las áreas metropolitanas de los países desarrollados cuentan con algún órgano de gobernanza urbana y la OCDE, a través de los últimos informes, recopila la experiencia de dichas ciudades y pone especial énfasis en el hecho de que el adecuado gobierno de ciudades ha sido el camino para alcanzar el desarrollo de las naciones. A partir de la experiencia revisada, la OCDE recomienda la creación de órganos de gobierno y el perfeccionamiento de estas para aquellos que ya los hayan implementado.

Evidentemente, la creación y funcionamiento de gobiernos metropolitanos es un proceso largo y muchas veces complejo de llevar a cabo, que requiere poner atención al contexto social, económico y cultural de cada ciudad. Si bien, cada caso será particular a su realidad, la OCDE hace seis recomendaciones generales para cualquier caso:

- a. Coordinación horizontal (entre municipios y entre los sectores políticos) y vertical (con los niveles superiores de gobierno).
- b. Conformar una institucionalidad política y financiera, en términos de personal, presupuesto y poder.
- c. Generar confianza para ser percibido como legítimo por los ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, otros niveles de gobierno y el sector privado.
- d. Los gobiernos nacionales deben garantizar el desarrollo de las zonas urbanas como lugares con desarrollo y carácter propio.
- e. Acelerar las reformas institucionales de los gobiernos subnacionales con el objeto generar mayores ahorros en los costos públicos, y además delegar ciertas responsabilidades en estos.
- f. Introducir reformas a nivel municipal para reducir la fragmentación con un enfoque especial en la mejora de la gobernanza de las grandes áreas metropolitanas.

Aplicabilidad en otras áreas urbanas de Chile

Pensar en un Gobierno Metropolitano para Santiago podría parecer una exacerbación del centralismo de la capital, otorgándole más poder y autonomía, sin embargo, la gobernabilidad de las ciudades es extensible a otras ciudades del país.

En Chile, además de Santiago, existen otras ciudades compuestas dos o más comunas conurbadas que mantienen una interdependencia microeconómica cotidiana y que conforman áreas metropolitanas consolidadas, como el Gran Concepción y el Gran Valparaíso, para los que es perfectamente factible y beneficioso aplicar gobiernos metropolitanos que promuevan la descentralización efectiva desde la propia ciudadanía, sin necesidad de esperar que el estado central se apiade de ellos, gestione recursos, coordine los actores e implemente políticas en los tiempos adecuados (Ver anexos 4, 5 y 6).

Existen otros casos que deberían contar con algún modelo de gobierno especial. Ciudades de menor tamaño como Rancagua y Chillán que funcionan como una red de poblados (de distintas comunas) conectados entre sí laboral, comercial y culturalmente, o como los casos de Temuco/Padre las Casas e Iquique /Alto Hospicio conformados por dos comunas conurbadas e interdependientes pero muy desiguales entre sí. Para estos casos es recomendable la aplicación de un modelo de comunidad de comunas o comunidad urbana parecido al sistema de colaboración intercomunal francés, donde varios poblados relacionados colaboran para obtener bienes y servicios inalcanzables por sí mismos (Vie Publique, 2013), de modo de promover que crecimiento y desarrollo de dichos centros urbanos, abriendo el camino una descentralización efectiva.

Un gobierno metropolitano en distintas ciudades del país es una oportunidad única para promover un desarrollo equitativo no sólo al interior de cada ciudad sino que también entre las ciudades del país. Si los municipios de Chile tienen incentivos para asociarse y establecer un gobierno con presupuesto propio, mayor autonomía y democracia metropolitana, el desarrollo se crearía desde las mismas regiones y el estado chileno estaría en posición ya no de rescatarlas del empobrecimiento, sino de coordinarlas en los objetivos comunes de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías

Aguilar, L., (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Aravena, A. et al., (2013) "Vía Rápida para Reducir la Desigualdad" en Informe de Políticas Públicas N° 2. Santiago. Ed. Espacio Público.

Aristóteles (330 a.c.). *La Política*. Traducción al castellano de Patricio de Azcárate Corral, Madrid. Ed. Espasa Calpe.

Assemblée des Communautés de France (2013) "Intercommunalité, mode d'emploi" [en línea] París, disponible en <http://www.adcf.org/files/131220-Intercommunalite-mode-d-emploi-web.pdf> [Consultado en febrero 2014]

Aylwin, A., (1991) "Interrogantes y Planteamientos sobre un Gobierno Metropolitano para Santiago de Chile" en *Revista Eure* (Vol. XVII, N° 52/53), pp. 143-156, Santiago.

Berdegú, J. et al., (2013) "Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile" en Documentos de Trabajo RIMISP, Documento de Trabajo N° 26 Serie Estudios Territoriales. Santiago. Ed. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Camagni, R., (2005) *Economía Urbana*. Barcelona, Traducción al castellano de Vittorio Galletto, Antoni Bosh, editor.

Chuaqui, T. y P. Valdivieso, (2004) "Una Ciudad en Busca de un Gobierno: Una Propuesta Para Santiago" en *Revista De Ciencia Política / Volumen XXIV / N° 1*, Santiago.

City of New York, (2004) "New York City Charter as Amended Through July 2004" en The Official Website of the City of New York [en línea] Nueva York, disponible en www.nyc.gov/html/dycd/downloads/pdf/citycharter2004.pdf [Consultado en agosto 2014]

Cour des Comptes de France, (2005) *L'intercommunalité en France: Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, [en línea] París, disponible en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054004449/index.shtml> [Consultado en agosto 2014]

Daher, A., (1991), "Neoliberalismo Urbano en Chile", en *Estudios Públicos: N° 43* [en línea] Santiago, disponible en http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1690_1254/rev43_daher.pdf [Consultado en septiembre 2013]

Galetovic, A. (ed.) (2006) *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago, Centro de Estudios Públicos.

Glaeser, E., (2011) *El triunfo de las ciudades*. Traducción al castellano de Federico Corriente B. México DF. Santillana Ediciones Generales.

Gurovich, A. (2014) "El Desarrollo del Paradigma Neoliberal en la Experiencia Urbanística Chilena" en López-Morales, E. et all. (ed.), Chile Urbano hacia el siglo XXI, Investigaciones y reflexiones de política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago. Editorial Universitaria.

Instituto de Estudio Urbanos UC, (2013) Indicador de Calidad de Vida Urbana Análisis 2002 - 2013 avances y resultados. Santiago, Instituto de Estudio Urbanos UC.

Instituto Nacional de Estadísticas INE, (2005) Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos. Santiago. Profesionales responsables Nelson Infante Fabrés y Manuel Pino Castillo.

Jacobs, J. (1967) Muerte y Vida de las Grandes Ciudades. Segunda Edición mayo 1973, Barcelona. Ediciones Península.

Jacobs, J. (1969) La economía de las ciudades. Barcelona, Ediciones Península.

Jouve, B., (2004) "La Democracia Local: Entre el Espejismo Neotocquevillista y la Globalización", en Revista de Ciencia Política, Volumen XXIV / N° 2 /pp. 116-132, Santiago.

López-Morales, E. et all. (ed.) (2014) Chile Urbano hacia el siglo XXI, Investigaciones y reflexiones de política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago. Editorial Universitaria.

Matus, T. y M. Quezada, (2007) La Reforma Municipal en la Mira: Identificando los municipios prioritarios de la Región Metropolitana. Editado por Expansiva, Escuela de Trabajo Social UC y Observatorio de Ciudades UC. Santiago: Editores, págs. 85-133

MIDEPLAN, (2006) Encuesta de Origen y Destino de Viajes del Gran Santiago 2006. Santiago.

Morales, E. y S. Rojas, (1986) Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985, Doc. de Trabajo. núm. 280, ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago.

OECD (2014), OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, OECD. [en línea] disponible en http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2014_9789264201415-en#page8 [Consultado en Noviembre 2014]

Observatorio Nacional de la Infancia y Adolescencia, (2009) Índice de Infancia y de la Adolescencia, Una mirada Comunal y Regional.

Ortiz, J. y S. Morales, (2002) "Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago" en Revista Eure (Vol. XXVIII, N° 85), pp. 171-185, Santiago.

Pirenne, H., (1972) Las Ciudades de la Edad Media. Sexta edición en "El Libro de Bolsillo" 1983, Madrid, Alianza Editorial, S. A.

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (2006) Las trayectorias del desarrollo humano en las comunas de Chile (1994-2003). Santiago de Chile, PNUD.

Recabarren, J., (2008) "La migración de las elites hacia el oriente de Santiago: el caso de la comuna de Providencia. 1895-1930" en Revista Encrucijada Americana (Año 2, N° 1, Otoño-Invierno 2008), Santiago.

Sabatini, F., (2001) "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción"

Sabatini, F. y I. Brain, (2008) "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves" en Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 5-26. Santiago.

Sabatini, F., (2008) "La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo" en EURE (Santiago) v.27 n.82 Santiago.

Sanhueza, M. (2008) "La Primera División Político-Administrativa de Chile, 1811-1826" EN Historia N° 41, vol.II, Santiago.

Sennet, R., (1994) Carne y Piedra. Madrid, Traducción al castellano de César Vidal, Alianza Editorial S.A.

Smolka, M y D. Amborski, (2003) "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana" en Revista Eure (Vol. XXIX, N° 88), pp. 55-77, Santiago de Chile.

Subdere, (2013) Sistema Nacional de Información Municipal: Evolución presupuestaria 2009-2013 [en línea] Santiago, disponible en http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/documentos/evolucion_presupuestaria.php [Consultado en julio 2013]

Tohá, C. (2014) "Hacia un Gobierno Metropolitano: desafíos y propuestas" en López-Morales, E. et al. (ed.), Chile Urbano hacia el siglo XXI, Investigaciones y reflexiones de política Urbana desde la Universidad de Chile. Santiago. Editorial Universitaria.

UN-HABITAT United Nations Human Settlements Programme, (2012) State of the World's Cities 2012/2013. Londres, Ed: earthscan.

Weber, M., (1921) La ciudad. Madrid (ed. de 1987) Ed. La Piqueta.

Sitios web

Asociación Chilena de Municipalidades, (2012) "Achm Celebra 19 Años Trabajando en una Nueva Institucionalidad Organizacional e Inaugurando su Agenda Descentralizadora" en ACHM Comunicaciones [en línea] disponible en <http://www.munitel.cl/Noticias/Noticia813.html> [Consultado en mayo de 2014]

América Economía (ed.), (2013) "Mejores ciudades para hacer negocios" en AméricaEconomía.com [en línea] disponible en <http://rankings.americaeconomia.com/mejores-ciudades-para-hacer-negocios-2013/ranking/> [Consultado en Junio 2014]

Autoridad del Gran Londres, (2012) "The Mayor's Budget and Capital Spending Plan for 2012/13" en London.Gov.Uk [en línea] disponible en <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/spending-money-wisely/budget-expenditure-charges/the-mayors-budget-and-capital-spending-plan-for-2012-13> [Consultado en Junio 2014]

Ciudad de Buenos Aires, (2014) "Información sobre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires" en Buenos Aires Ciudad [en línea] disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/gobiernodelaciudad> [Consultado en Junio 2014]

El Mercurio, (2012) "Frei y Alvear presentan reforma constitucional para crear figura del alcalde mayor" en emol.com [en línea] disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/06/06/544253/senadores-frei-y-alvear-presentan-reforma-constitucional-para-crear-figura-del-alcalde-mayor.html> [Consultado en Junio 2014]

El Mercurio, (2013) "Ranking: Los colegios de R. Metropolitana con mejores resultados Simce" en emol.com [en línea] disponible en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/04/15/593545/ranking-los-colegios-de-la-rm-con-mejores-resultados-en-el-simce.html> [Consultado en Junio 2014]

Global MetroMonitor (ed.), (2012) "Ciudades por PIB 2012" en Brookings [en línea] disponible en <http://www.brookings.edu/research/interactives/global-metro-monitor-3> [Consultado en Junio 2014]

La Tercera, (2012) "¿Santiago necesita un alcalde mayor?" en LaTercera.com [en línea] disponible en <http://www.latercera.com/noticia/santiago/2012/11/1731-494998-9-santiago-necesita-un-alcalde-mayor.shtml> [Consultado en Junio 2014]

Orrego, C., (2014) "Claudio Orrego: Esta ciudad está hecha contra el ciclista y el peatón, sólo para que los autos anden cómodos" en LaTercera.com [en línea] disponible en <http://www.latercera.com/noticia/santiago/2014/03/1731-569713-9-claudio-orrego-esta-ciudad-esta-hecha-contra-el-ciclista-y-el-peaton-solo-para.shtml> [Consultado en Junio 2014]

Peña, N. y C. Valenzuela, (2014) "Santiago Centro tiene los suelos más caros del país: hasta \$ 3,5 millones el m²" en LaTercera.com [en línea] disponible en <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/02/655-564515-9-santiago-centro-tiene-los-suelos-mas-caros-del-pais-hasta-35-millones-el-m2.shtml> [Consultado en Junio 2014]

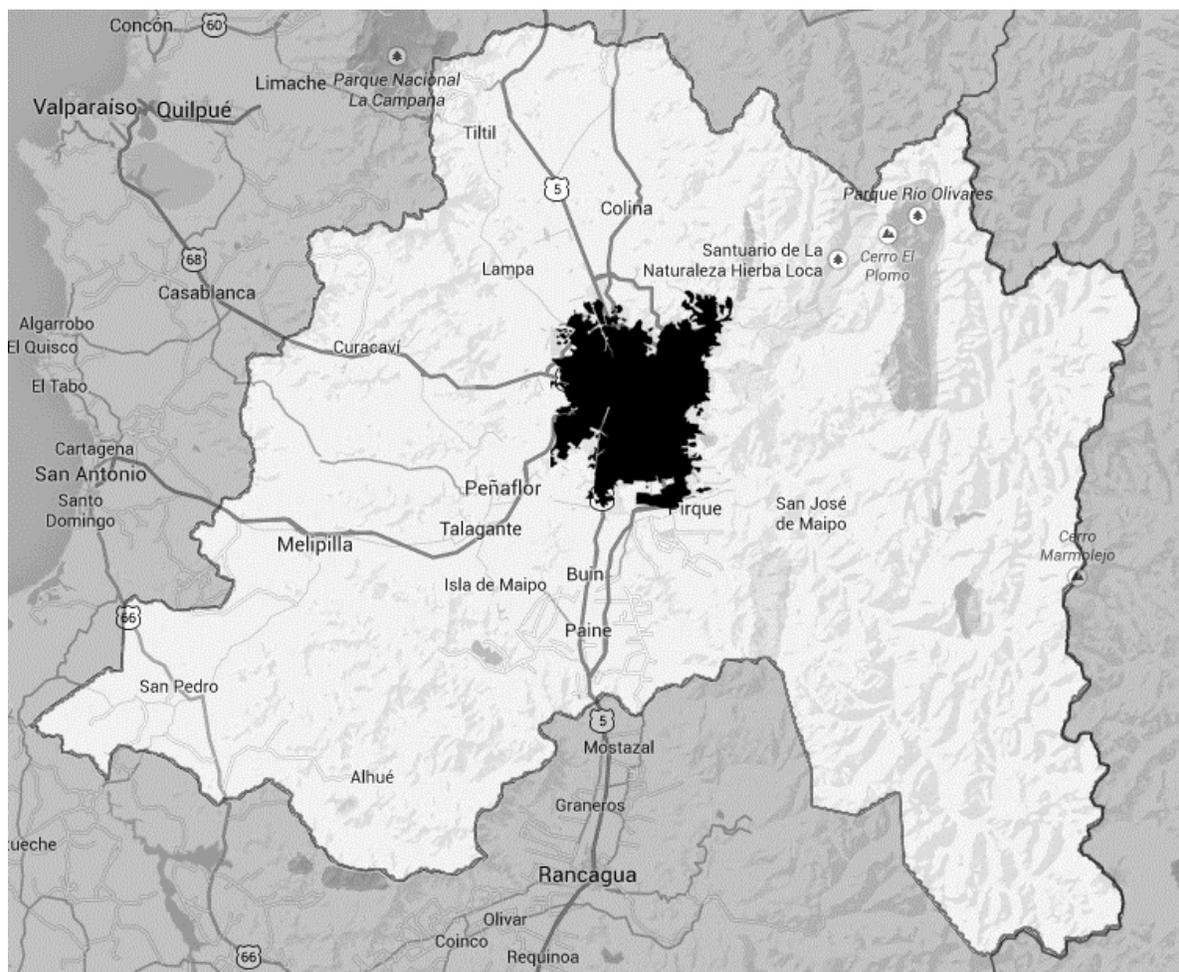
Pérez, C., (2014) "Encuentre la diferencia (Errázuriz, Silva y González)" en LaTercera.com [en línea] disponible en <http://diario.latercera.com/2014/06/07/01/contenido/tendencias/26-166215-9-encuentre-la-diferencia.shtml> [Consultado en Junio 2014]

Prado, J., (2012) "Estudio revela los barrios y sectores inmobiliarios más caros del Gran Santiago" en Diario Financiero [en línea] disponible en http://m.df.cl/estudio-revela-los-barrios-y-sectores-inmobiliarios-mas-caros-del-gran-santiago/prontus_df/2012-07-20/223101.html [Consultado en Julio 2013]

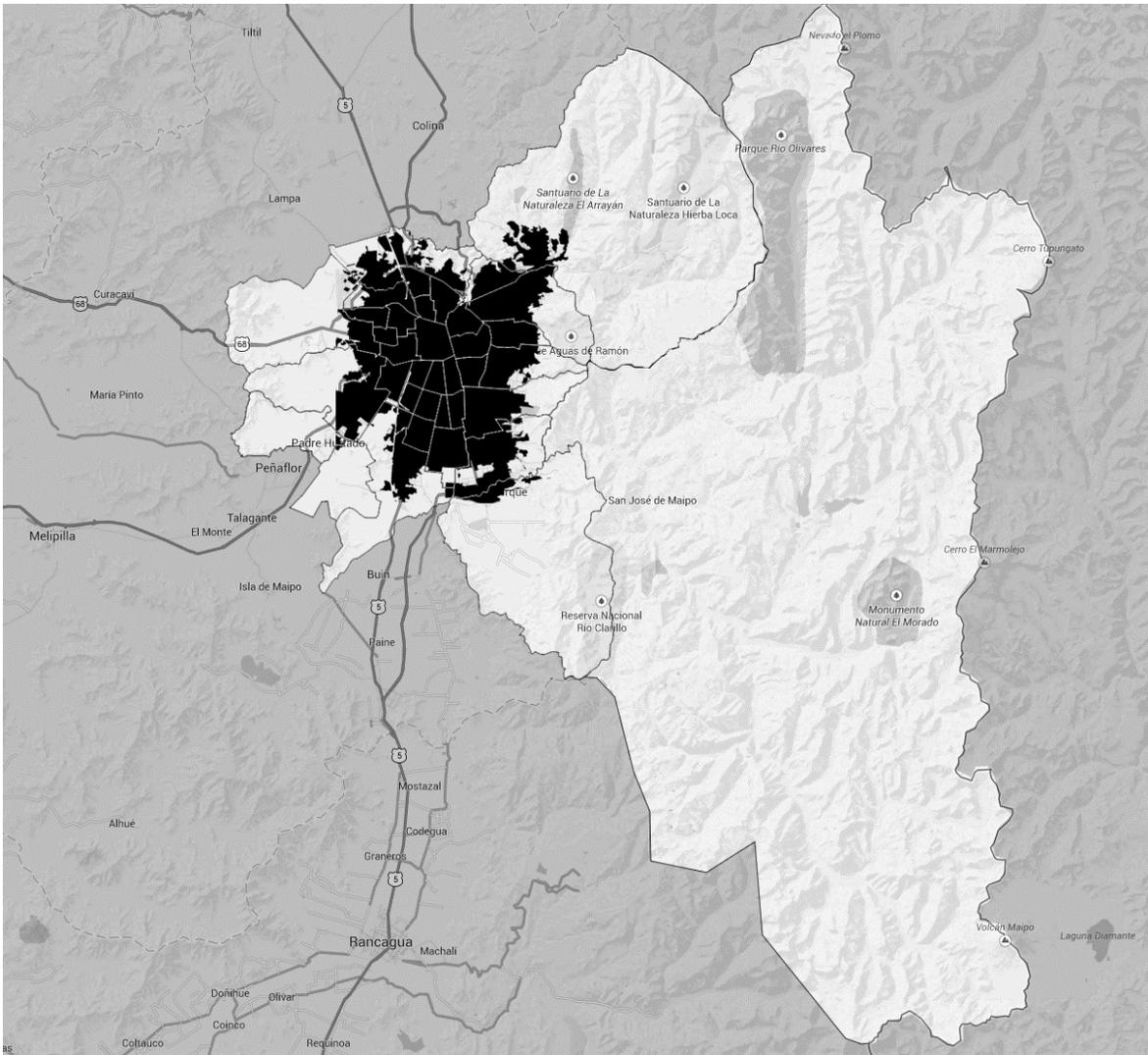
Salazar, A., (2014) "Gobierno Metropolitano para Chile: ¿Una mejora en la planificación urbana, coordinación política y desarrollo?" en Asuntos Públicos [en línea] disponible en <http://www.asuntospublicos.cl/downloads/gobiernometropolitano-parachile-08-07-2014> [Consultado en Agosto 2014]

Vie Publique (2013) "L'intercommunalité, pour quoi faire?" en Vie-Publique.fr [en línea] disponible en <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire> [Consultado en Junio 2014]

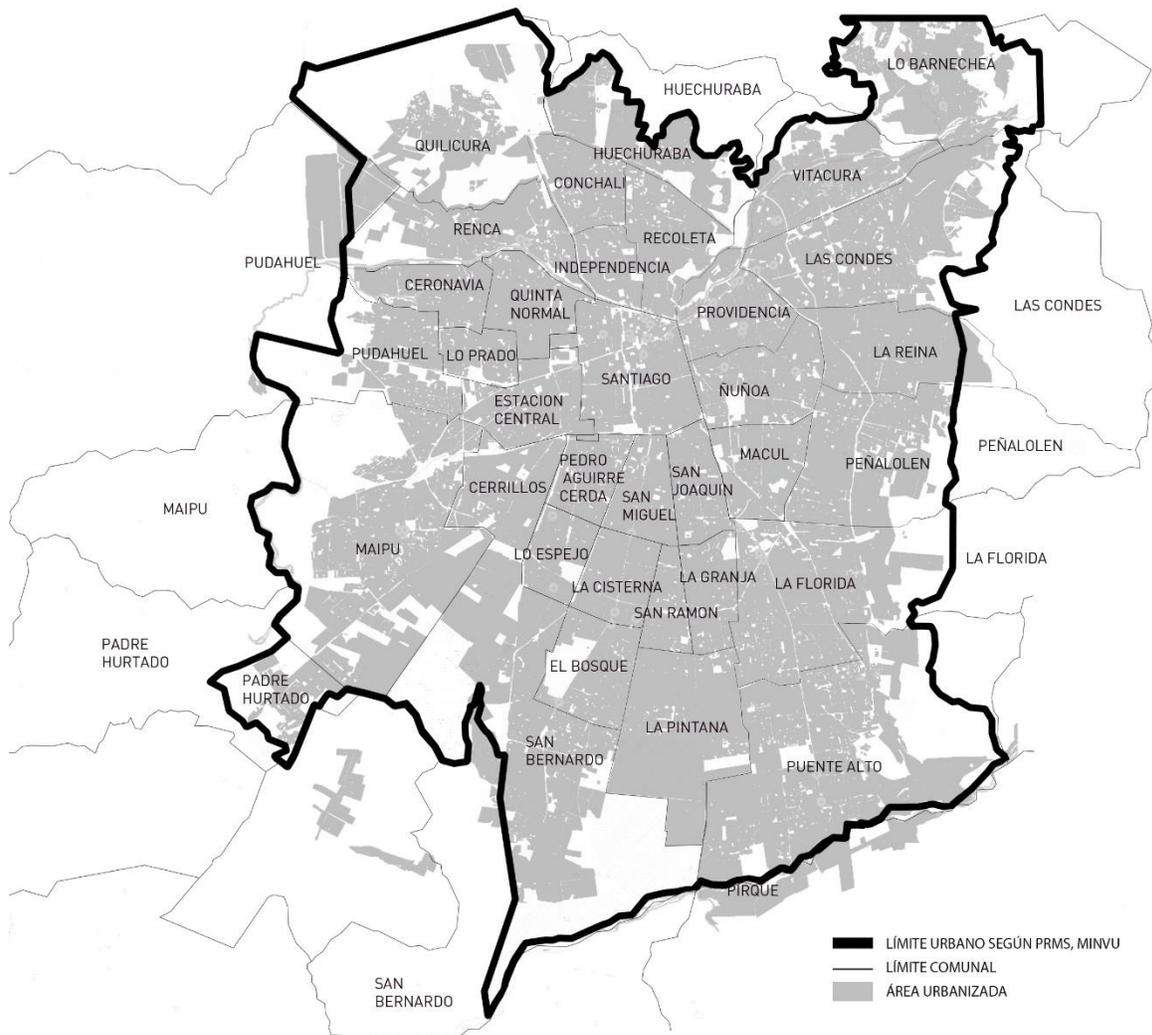
ANEXOS



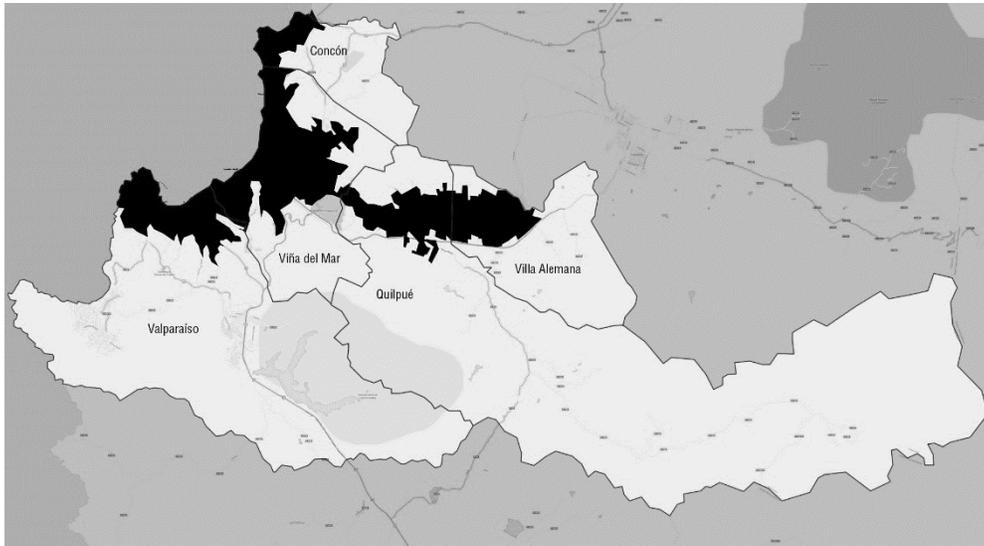
Anexo 1. Mapa de la Región Metropolitana, en negro se destaca el área urbanizada o “mancha urbana” de Santiago. El territorio regional está bajo la administración de la Intendencia Regional, y claramente es una superficie rural muy superior a área urbana. Elaboración propia en base a planos existentes.



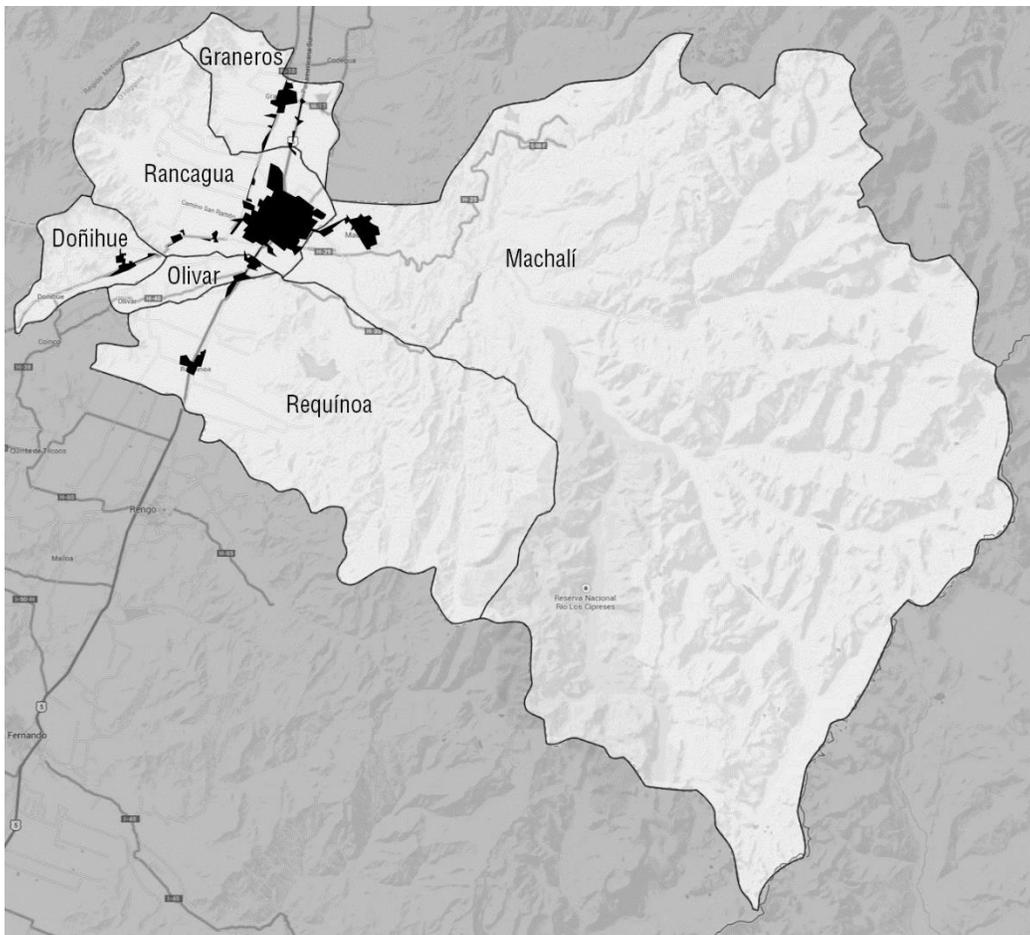
Anexo 2. Mapa de las comunas que contiene al menos una parte del área urbanizada de la ciudad de Santiago. Elaboración propia en base a planos existentes. Sin escala.



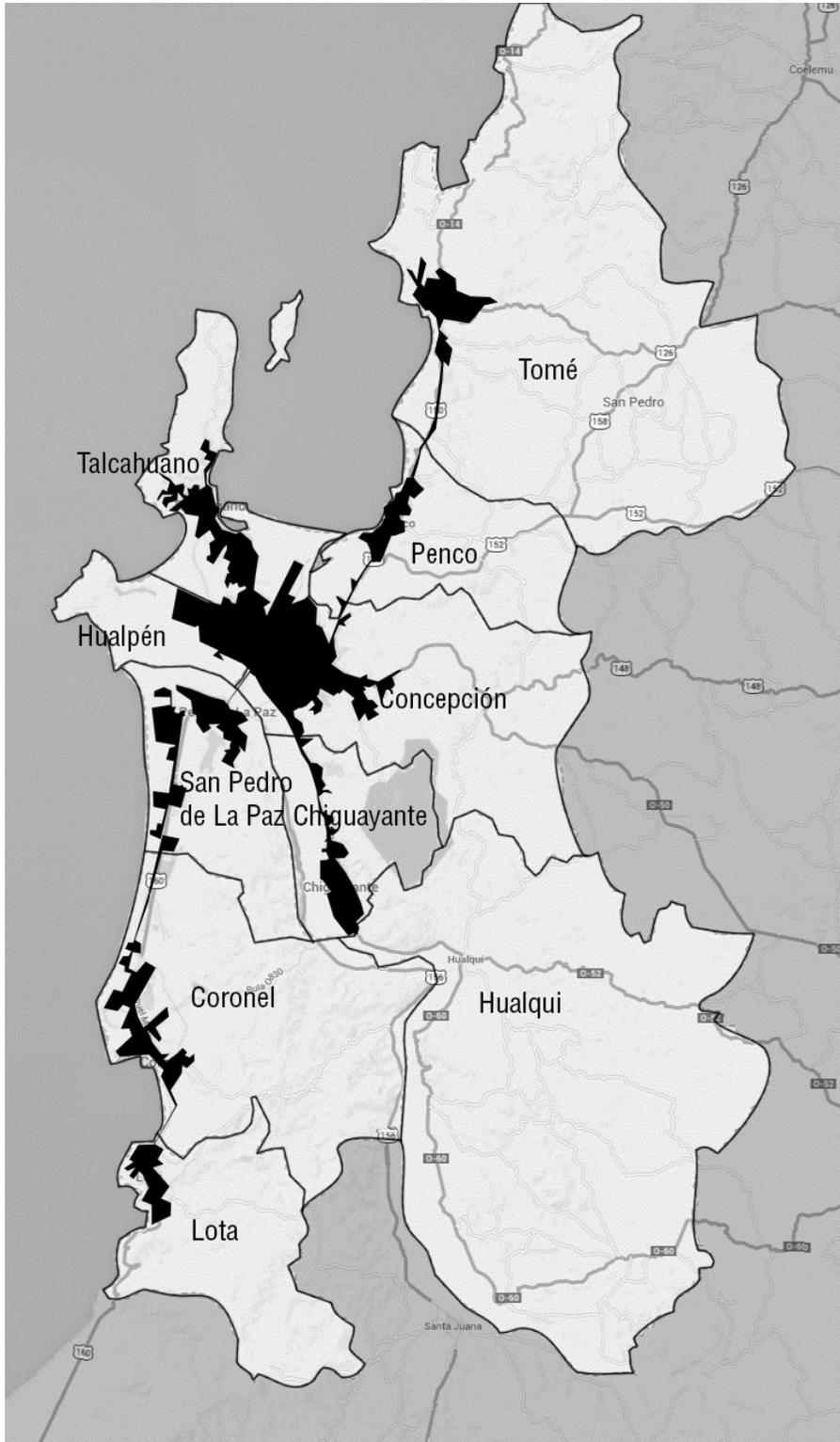
Anexo 3. Límite urbano delimitado por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). En gris se destaca el área urbanizada. Elaboración propia en base a planos existentes. Sin escala.



Anexo 4. Macha urbana de la metrópolis Gran Valparaíso, incluye las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Villa Alemana y Quilpué. Elaboración propia en base a planos existentes. Sin escala.



Anexo 5. Macha urbana de Gran Rancagua, y la red de pueblos que incluye las comunas de Rancagua, Graneros, Machalí, Doñihue, Requínoa y Olivar. Elaboración propia en base a planos existentes. Sin escala.



Anexo 6. Macha urbana de la metrópolis Gran Concepción, incluye las comunas de Concepción, Talcahuano, Tomé, Penco, Hualpén, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Coronel, Hualqui y Lota. Elaboración propia en base a planos existentes. Sin escala.

SANTIAGO DE CHILE, 2015