



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

OPORTUNIDADES Y CONSIDERACIONES PARA UNA POLÍTICA DE  
GOBERNANZA METROPOLITANA EN CHILE

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

NICOLÁS IGNACIO CARVACHO LOPEZ

PROFESOR GUÍA:  
RODRIGO PEÑAILILLO BRICEÑO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
SERGIO BITAR CHACRA  
MARIA IGNACIA FERNÁNDEZ GATICA

SANTIAGO DE CHILE

2022

**RESUMEN DE LA TESIS PARA  
OPTAR AL GRADO DE:** Magíster En  
Gestión y Políticas Publicas  
**POR:** Nicolás Ignacio Carvacho Lopez  
**FECHA:** 2022  
**PROFESOR GUÍA:** Rodrigo Peñailillo  
Briceño

## OPORTUNIDADES Y CONSIDERACIONES PARA UNA POLÍTICA DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN CHILE

En Chile, la discusión por una política de administración metropolitana no es nueva. Se pueden registrar intentos desde el retorno a la democracia, pero no es hasta el 2018, a partir de un paquete de políticas en pro de la descentralización, que las problemáticas sobre la fragmentación en la administración de las zonas metropolitanas se comienzan a abordar de forma más sistemática.

Con el fin de abordar la problemática mencionada, durante la investigación se realizó un análisis comparado entre el actual estado de las zonas metropolitanas chilenas con las experiencias metropolitanas de Tokio, Estocolmo, Barcelona y Chicago. Luego se entrevistó a un grupo de expertos y expertas para jerarquizar roles y capacidades que deberían ser incorporados a una estrategia de administración metropolitana en Chile en base a los componentes extraídos de las experiencias internacionales analizadas. Finalmente, se le consulto al mismo grupo de expertos y expertas sobre desafíos y consideraciones para el presente y futuro del fenómeno metropolitano en Chile.

A partir de los resultados obtenidos se extrae que las zonas metropolitanas chilenas, desde un punto de partida de alta fragmentación intercomunal, se acercan lentamente hacia sistemas de administración metropolitanos basados en la consolidación de responsabilidades de gestión. Por lo que el presente trabajo concluye que una futura política de administración metropolitana en Chile, debe centrarse principalmente en los siguientes puntos: Evitar la creación desde cero de nuevas instancias que dispersen aún más los esfuerzos en relación a la administración de la ciudad. Privilegiar por sobre el nivel local y regional un sistema de administración basado en una institución metropolitana como el departamento de áreas metropolitanas, que pueda gestionar un nuevo instrumento de planificación estratégico que contenga temas que superen la jurisdicción y posibilidades de las municipalidades dentro del área metropolitana, como el transporte público y establecer un sistema mixto de financiamiento entre transferencias del nivel central e impuestos metropolitanos.

Palabras Clave: Descentralización – Sistema Metropolitano - Administración – Financiamiento

## **Agradecimientos**

Deseo expresar mis más sinceros agradecimientos a María Jose Escanilla por su constante e invaluable apoyo durante todo el proceso de realización de la presente tesis. A mi profesor guía Rodrigo Peñailillo, que gracias a sus conocimientos y experiencias comencé a tener interés en los temas metropolitanos. A Isabela Carvacho por su ayuda en la recopilación de datos y por sus comentarios. A Erika Suzuki por su ayuda con la traducción de información solo accesible en japones. Finalmente, a mis padres y a todos mis amigos y amigas por escucharme respecto al proceso de realización del trabajo, en especial a Rudy López y Sebastián Peredo por sus comentarios y revisión.

## Contenido

1) Introducción.....	1
2) Antecedentes generales respecto al tema de investigación.....	2
A) Tendencias y evolución de los espacios urbanos .....	2
B) Chile y su aproximación a las zonas metropolitanas .....	5
3) Problematicación.....	9
A) Objetivos de la investigación .....	9
B) La importancia de la gobernanza metropolitana y por qué debe ser estudiada en Chile.....	9
C) Contexto de estudio de la investigación.....	11
4) Marco Conceptual.....	13
A) Corrientes Teóricas de la Administración Metropolitana .....	13
B) Criticas y Complementos a las Corrientes de Administración Metropolitana .....	15
C) Gobernanza Metropolitana.....	19
5) Metodología .....	21
A) Dimensiones y Componentes para una Política de Administración Metropolitana adaptada a Chile .....	23
B) Árbol de Jerarquización .....	27
6) Descripción de Casos.....	28
A) Casos Nacionales .....	28
B) Casos Internacionales .....	32
7) Análisis .....	44
A) Síntesis del Análisis .....	45
B) Análisis en Profundidad.....	47
8) Jerarquización de Dimensiones y Componentes .....	63
A) Prioridades asignadas por Expertos y Expertas.....	63
9) Conclusiones .....	69
10) Bibliografía.....	73
11) Anexos.....	78
Anexo A .....	78

## Índice de Tablas

Tabla 1. Síntesis Foco Geográfico (Elaboración Propia) .....	45
Tabla 2. Síntesis Foco de Actores Dominantes (Elaboración Propia).....	45
Tabla 3. Síntesis Foco de Enfoques Temáticos (Elaboración Propia).....	46
Tabla 4. Síntesis Foco de Capacidad de Gestión de los Temas (Elaboración Propia) .....	46
Tabla 5. Entrevistado 1 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana? .....	78
Tabla 6. Entrevistado 1 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios? .....	78
Tabla 7. Entrevistado 1 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración?.....	78
Tabla 8. Entrevistado 1 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana?.....	79
Tabla 9. Entrevistado 2 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana? .....	79
Tabla 10. Entrevistado 2 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios? .....	79
Tabla 11. Entrevistado 2 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración?.....	80
Tabla 12. Entrevistado 2 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana? .....	80
Tabla 13. Entrevistado 3 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana? .....	80
Tabla 14. Entrevistado 3 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios? .....	81
Tabla 15. Entrevistado 3 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración?.....	81
Tabla 16. Entrevistado 3 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana? .....	81
Tabla 17. Entrevistado 4 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana? .....	82
Tabla 18. Entrevistado 4 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios? .....	82
Tabla 19. Entrevistado 4 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración? .....	82
Tabla 20. Entrevistado 4 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana? .....	83

## Índice de Figuras

Figura 1. Árbol de Jerarquización .....	27
---	----

## 1) Introducción

A simple vista, las ciudades no son más que un espacio, generalmente de tonos grisáceos, donde miles (o millones) de personas desarrollan sus vidas. Pese a que superficialmente casi todos podemos aceptar esta descripción muy general sobre lo que es una ciudad, apenas empezamos a adentrarnos en una descripción detallada, cada uno de nosotros comienza a tener su propia visión de lo que es una ciudad. Puede ser solamente un lugar donde la gente duerme y luego va a trabajar a otra ciudad o un punto de encuentro de culturas y religiones, un foco de producción para la región donde se ubica, una fuente de oportunidades para millones de personas que ni siquiera nacieron en el país donde se encuentra la ciudad. Incluso podríamos ver a la ciudad como el punto culmine del desarrollo humano en términos de nuestra capacidad de adaptación, no solo en el área de la tecnología, sino que también en términos sociales. La verdad, una ciudad puede ser una combinación de todas estas descripciones, solo algunas o posiblemente muchas más que no fueron mencionadas, lo importante es que la concepción de ciudad cumple un rol fundamental en la vida de una persona, mucho más de lo que uno puede inicialmente pensar.

En ese sentido, la creciente tendencia hacia la urbanización y el acelerado crecimiento demográfico han impuesto nuevos modelos en la configuración de los centros urbanos. En los últimos 60 años la cantidad de ciudades y zonas metropolitanas ha crecido rápidamente y como consecuencia, los servicios e infraestructura han debido equipararse rápidamente (OECD, 2019). A partir de esto, los estudios relacionados a la gestión de las áreas urbanas ya sea en áreas específicas de la administración o en su conjunto considerando variables políticas y fiscales son un insumo muy importante para las intenciones de desarrollo de un país.

En Chile, las ciudades y especialmente las zonas metropolitanas, están marcadas por una alta fragmentación intercomunal. Esto se debe a que no existe una institucionalidad que tenga las capacidades para aplicar proyectos de metropolitanos que integren la ciudad como un conjunto. Además, de múltiples herramientas e instrumentos locales, regionales y nacionales que muchas veces compiten entre sí para obtener recursos y responsabilidades administrativas. Como resultado, el desarrollo urbano en Chile muchas veces solo aspira a resultados subóptimos debido al desaprovechamiento de políticas que pueden aplicar una lógica de economía de escala intercomunal y la falta de objetivos claros sustentados y legitimados por actores institucionales que participan en el desarrollo de la metrópolis.

Los resultados del desarrollo de una metrópolis como se observará en la investigación están marcados por la eficiencia y la efectividad de la política de administración metropolitana que aplican, pero esto no debe confundirse como un ideal tecnocrático en la forma de ver a una ciudad. La eficiencia para un habitante de una ciudad bien

planificada puede ser trasladarse en poco tiempo a su trabajo todos los días o gastar menos dinero en combustible debido a que existen ciclovías. Por otro lado, la efectividad para un habitante puede significar el no morir en una catástrofe gracias a un sistema de gestión de riesgo bien implementado. Pese a lo anterior, un factor importante a considerar para qué esto suceda es la viabilidad de los procesos. En ese sentido, los arreglos institucionales metropolitanos como se menciona previamente tienen como objetivo de fondo aumentar la eficacia en la entrega de servicios a sus habitantes y reducir la fragmentación y segregación local dentro del área urbana. Mientras que, en sus formas, pueden incidir experiencias culturales, sociales, históricas o políticas del país, las cuales a su vez pueden estar moldeadas incluso por su contexto continental (Orellana, 2013).

Por tanto, esta investigación tratara de analizar qué características o aspectos debería contener una política de administración metropolitana que bajo los principios de eficiencia, efectividad y viabilidad mencionados pueda ser aplicada en las tres principales zonas metropolitanas en Chile. Para conseguir la meta planteada se analizarán los sistemas metropolitanos de Tokio, Estocolmo, Barcelona y Chicago para ser contrastados con la realidad chilena. Luego de esto se consultará con expertos y expertas para poder establecer una jerarquía de las características administrativas, fiscales y políticas para las metrópolis en Chile. De esta forma, establecer que aspectos fundamentales se deben tener en cuenta para el futuro de una nueva política de administración metropolitana.

## **2) Antecedentes generales respecto al tema de investigación**

### **A) Tendencias y evolución de los espacios urbanos**

Según el manual Making Decentralization Work de OECD (2019), más del 50% de la población mundial vive en ciudades y está proyectado que se alcance un 85% para 2100. Esta tendencia transforma las dinámicas de desarrollo y sustento de las ciudades en sistemas complejos que son cada vez más desafiantes de conceptualizar (Orellana & Fuentes, 2019). El acelerado desarrollo que hace que cada vez sea más común que las ciudades excedan los límites administrativos de gobiernos locales se puede explicar por los cambios en el acceso a la información, nuevas tecnologías de comunicación y una reestructuración de los sistemas económicos (Soja, 2012). Además de causas que son recogidas en OECD (2019) como la globalización de la economía, digitalización y nuevas tendencias demográficas.

Debido a esta tendencia en el desarrollo de los espacios urbanos han tenido origen múltiples desafíos. En primer lugar, podemos observar una creciente desigualdad económica, étnica, cultural o religiosa dentro de la misma ciudad. Esto se debe a que en

la actualidad las ciudades son espacios urbanos que reúnen a un conjunto de personas que de diversos orígenes y pese los individuos puedan compartir o interactuar con otros en actividades tan rutinarias como ir a trabajar o usar el transporte público, muchas veces se agrupan en espacios donde solo habitan personas de características socioeconómicas similares (OECD, 2018). Este fenómeno se denomina segregación espacial y en muchas ocasiones no se inicia por accidente o por la “dominación” de un grupo de individuos por sobre otro, sino que en general tiene a responder a la necesidad de maximizar los beneficios de construir redes de apoyo entre individuos con orígenes o características similares.

En *Divided Cities* de OECD (2018) se menciona que dos de las formas de segregación espacial más significativas dentro de una ciudad son las de ingreso y origen migrante. En relación con la segregación por ingreso, el hecho de que los individuos se agrupen dentro de las ciudades según su estrato socioeconómico, está intrínsecamente relacionado con el desarrollo de su entorno. Esta consecuencia ya es bastante visible en las ciudades más grandes de Chile donde de forma “anecdótica” sus habitantes pueden trazar una línea imaginaria que divide la ciudad según estrato socioeconómico. La “anécdota” permite reforzar la idea de que la segregación por ingreso no solo se da en los estratos socioeconómicos más bajos, sino que esta situación se puede observar en los dos extremos del espectro. Tanto los estratos más bajos como los más altos, tienden a segregarse formando ambientes progresivamente más cerrados al resto de la ciudad. En cuanto a la segregación por origen migrante, esta tendencia se observa mayormente en ciudades grandes. Según Andersson (2010) este tipo de segregación se puede explicar de tres maneras: 1) Afinidad cultural entre la población migrante y la local (Discurso Cultural). 2) Posibilidades socioeconómicas (Discurso estructural) y 3) Concentración migrante delimitada por la población local (Discurso Postcolonial). Además, la segregación por origen migrante se caracteriza por dos dimensiones que no necesariamente crecen en la misma dirección: agrupamiento y aislamiento. La primera dimensión, hace referencia al grado de concentración de grupos étnicos o culturales en un espacio determinado, mientras que aislamiento se relaciona con la posibilidad de que un miembro de la comunidad interactúe con otros grupos dentro de la misma ciudad. A partir de esto, se puede mencionar que, pese a que la dimensión de concentración de estos grupos responda a la búsqueda del individuo de insertarse en un ambiente conocido, y que por tanto le permita desarrollarse fácilmente, el aislamiento del grupo, por el contrario, puede deberse a que el grupo se asentó en una zona muy periférica de la ciudad, que generalmente tienden a ser áreas poco desarrolladas, o debido a problemas de integración, se “cierra” al resto de la ciudad.

Un segundo desafío relevante para las administraciones de zonas urbanas guarda relación con la búsqueda de una gestión eficiente de los servicios públicos a una población concentrada en diversos sectores de la ciudad. Según OECD (2018) y Ahrend et al. (2014) la segregación a raíz del acceso a servicios públicos dentro de la ciudad como transporte público, colegios u hospitales está correlacionado con el desarrollo de la

calidad de vida de las personas. Esto se debe a los polos de servicios públicos dentro de una ciudad atraen oportunidades laborales, servicios que facilitan la movilidad social y una mayor interacción con otros grupos. Un claro ejemplo de esta situación son los tiempos que puede pasar un individuo en el transporte público para llegar a su trabajo. En la actualidad una persona, ya no solo debe salir de su barrio para encontrar trabajo o acceder a un servicio público, sino que también debe salir de su comuna o área municipal, ya sea porque los servicios o trabajos en su entorno cercano no son los ideales o simplemente porque no existen.

Finalmente, la fragmentación de la administración y gobiernos locales que están dentro de los límites de la ciudad. Este desafío, es especialmente complejo debido a que de cierta manera engloba a los dos desafíos mencionados previamente, pero agregando una dimensión de autoridad a la problemática. Es importante recordar que las ciudades como áreas urbanas, cada vez engloban a más territorios con gobiernos locales propios. Por tanto, el componente político sobre la representación y jurisdicción impone la necesidad de considerar las negociaciones, discusiones y acuerdos entre los actores relevantes de la zona metropolitana (Orellana & Fuentes, 2019). En consecuencia, la fragmentación de la zona metropolitana no necesariamente hace referencia a la falta de una autoridad o acuerdo que coordine a los actores locales. También toma en cuenta el que existan municipalidades vecinas con visiones del desarrollo de la ciudad distintas, o con una capacidad de disponer de recursos financieros o técnicos desigual (OECD, 2019).

Como respuesta a estos desafíos los Estados ya sea de manera orgánica o planificada han resuelto diversas formas de gobernanza para las zonas metropolitanas. Según OECD (2015) más de dos tercios de los países que integran la OECD, tienen alguna forma de gobierno metropolitano, pero pese a las múltiples experiencias de gobernanza metropolitana, no existe un óptimo teórico que defina los pasos para conformar un ente gubernamental o como este debe desarrollarse (Ahrend et al., 2014).

Esta última observación es reforzada al considerar el desarrollo de zonas metropolitanas en Latinoamérica. Independiente del régimen político de cada país, ya sea unitario o federal, el principal factor que llevo a los Estados en incluir políticas de administración metropolitana fue la explosión en la urbanización en la región. Hito que estuvo marcado en todos los países por una falta de planificación debido a la rapidez y falta de control del proceso. Lo cual desencadenó una tasa no menor de informalidad y dispersión en las actividades económicas dentro de la ciudad, lo cual a su vez desencadena un aumento en la fragmentación intercomunal en términos socioeconómicos. En ese sentido, la mayoría de los Estados Latinoamericanos, comenzó a discutir la cuestión metropolitana entre los años 70 y 80, cuando ya más del 50% de la población vivía en áreas urbanas. Discusión que tenía entre otros objetivos el justamente generar una cierta racionalidad en los procesos productivos y de servicios públicos que hiciera de la ciudad un espacio más eficiente (Silva, 2022).

Quizás es debido a que la mayoría de los países comenzó a impulsar estos marcos normativos durante un periodo de tiempo similar, que, en casi todos los casos metropolitanos, se observa que existe un cuerpo deliberativo que coordina las administraciones locales con las metropolitanas/regionales, nivel donde también coincide en que se encuentra la institución o cargo que detenta alguna forma de poder ejecutiva en el área. Este fenómeno es bastante particular comparando con otras regiones considerando, que como se menciona previamente las similitudes entre los países traspasan incluso el tipo de régimen adoptado (Blanco, 2022).

## **B) Chile y su aproximación a las zonas metropolitanas**

Pese a que, Chile desde el retorno de la democracia ha estado familiarizado con el concepto de “área o zona metropolitana”, la consolidación de una estrategia de administración ha sido difusa (Orellana, 2013). En Chile se han discutido 7 proyectos de ley que buscaban configurar las capacidades para una administración metropolitana (Orellana et al., 2016). El primer intento se trató del proyecto de ley 19.097 de 1991, que buscaba generar formas de coordinación entre municipalidades que integren zonas metropolitanas para enfrentar problemáticas comunes. Este proyecto fue rechazado debido al temor de que disminuiría la importancia de las municipalidades y las distanciaría de los problemas locales. En segundo lugar, está la ley 19.175 que tenía como fin delimitar lo que se entendería como zona metropolitana y atribuiría la administración de los servicios a la coordinación entre ministerios, intendencias y municipalidades. Pese a que la ley fue aprobada, no se persiguió robustecer el apartado de la coordinación y las responsabilidades de cada organismo en relación con el área metropolitana. En tercer lugar, se encuentra la enmienda constitucional para crear gobiernos metropolitanos de 1993. Este proyecto fue archivado permanentemente en 1997 debido a que se consideró que la estructura entre los distintos niveles gubernamentales sería muy compleja. En cuarto lugar, se encuentra la ley 20.390 del año 2003. Esta ley aprobada, posibilita la creación de “Gran Municipio” que pudieran generar una administración y coordinación en las zonas metropolitanas. El problema que enfrentó esta ley es que, durante la discusión, la propuesta se simplificó resultando en un arreglo institucional demasiado débil como para que sea funcional en una posible implementación. En quinto lugar, se encuentra el proyecto de ley, boletín 5077-15 del año 2007 que propone la creación de una autoridad para el transporte metropolitano. Este boletín está detenido en el congreso debido a una falta de interés en promoverlo. Finalmente se encuentra la propuesta de reforma constitucional del año 2012 para crear la estructura de alcaldía metropolitana. Esta propuesta también se encuentra estancada en el congreso.

Posterior a los intentos mencionados previamente, en 2018 con la Ley 21074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País del Gobierno de Chile, se define que parte

de las responsabilidades del desarrollo de zonas metropolitanas quedaría bajo responsabilidad de la Gobernación Regional (Gobierno de Chile, 2018). Esto se debe principalmente a que el Gobierno Regional es el organismo más importante en el nivel intermedio de gobernanza que tiene el país, por tanto, el único que puede asumir bajo su jurisdicción una zona metropolitana completa, aunque esto signifique que las comunas dentro del área metropolitana sean menos de la mitad de la región como en el caso del Gran Valparaíso o el Gran Concepción. Dentro de las capacidades del cargo en relación con la administración de zonas metropolitanas se encuentra promulgar, previo acuerdo del consejo regional, el plan regional de ordenamiento territorial, **los planes reguladores metropolitanos e intercomunales**, comunales y seccionales y los planos de detalle de planes reguladores intercomunales. Además, deberá presidir un comité consultivo metropolitano integrado por todos los alcaldes con comunas pertenecientes al área metropolitana. También, tendrán la posibilidad de solicitar el inicio del proceso para crear o modificar áreas metropolitanas y en caso de que esta se cree de facto, solicitar y ser receptor de las responsabilidades y competencias para una administración eficaz (Gobierno de Chile, 2017).

En cuanto a las responsabilidades fiscales, hasta que no sea promulgada la nueva ley de financiamiento regional, los fondos del gobierno regional provienen en su mayoría de transferencias hechas desde el nivel central. Estos se dividen por un lado entre el FNDR (Fondos de distribución en función de las características territoriales y vulnerabilidad de la población y fondos de emergencia y de estímulos para la eficiencia) y Fondos de Innovación para la Competitividad que proviene de la ley de presupuestos. Por otro lado, las transferencias para gasto de capital y fondos espejo, que no proviene de la ley de presupuestos (Balbontín M. et al., 2017). Es importante recalcar que este sistema de financiamiento se configura con el fin de sustentar proyectos y el funcionamiento del Gobierno Regional. En consecuencia, no existen métodos de financiamiento que vayan específicamente a administrar zonas metropolitanas. Por tanto, con este sistema de financiamiento el Gobierno Regional puede implementar proyectos a través de la planificación de programas o cambios en el plan regulador como edificación pública, vialidad o alcantarillado (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano & PNUD, 2019b), pero tendría problemas para administrar o arbitrar proyectos que se encuentren o sobrepasen los límites intercomunales de la zona metropolitana, los cuales se denominan “Áreas Grises”.

Otro factor que influye en la configuración del sistema de financiamiento es la alta centralización en el poder de gasto en los niveles subnacionales, como consecuencia Chile está catalogado por la OECD como un país como una baja descentralización fiscal. Prueba de esto se puede observar al desagregar las responsabilidades fiscales de una ciudad por institución. Según el informe sobre Consejo Nacional de Desarrollo Urbano & PNUD (2019) los principales organismos responsables de la inversión en zonas urbanas, además de las municipalidades y los Gobiernos Regionales, son los ministerios sectoriales, especialmente el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda y

Urbanismo. La causa de esta distribución de competencias se debe principalmente a que los sistemas de inversión pública poseen un alto grado de sectorialidad. Lo cual impacta directamente en el desarrollo de ciudades, especialmente en las metropolitanas, debido a que cada ministerio y servicio descentrado mantiene una cartera de inversión urbana propia, por tanto, la planificación de los programas e infraestructuras muchas veces no es eficiente o efectiva. Ejemplo de estas situaciones se grafica cuando se produce una superposición de obras debido a la falta de coordinación entre los organismos. Lo cual conduce a la falta de una visión coherente del desarrollo de la ciudad.

Habiendo asociado responsabilidades a cargos, aunque sea de forma insipiente, aun persistía el desafío de establecer oficialmente criterios que permitieran generar los límites territoriales de la metrópolis. La problemática, se comienza a resolver en 2019 a través del Decreto 98 generado por la Subsecretaria de Desarrollo Local y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, oficialmente se entregan estándares para poder delimitar y caracterizar áreas metropolitanas urbanas. El documento, parte considerando que las ciudades chilenas han iniciado un acelerado un proceso de expansión debido a razones económicas y sociales, agregando que más del 87% de la población vive en zonas urbanas y de estos, el 61,5% reside en aglomeraciones urbanas de 250.000 habitantes. En consecuencia, las ciudades se transforman en espacios dinámicos con tasas de crecimiento que pueden superar los límites administrativos de las comunas. Lo cual, por un lado, puede significar la consolidación de espacios con expectativas de desarrollo mayores debido a que diversifican sus servicios y por tanto se vuelven más competitivos, pero, por otro lado, hace que los espacios urbanos sean más difíciles de administrar y crecer sustentablemente (Gobierno de Chile, 2020).

En el decreto se define a las zonas metropolitanas como “la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superan los doscientos cincuenta mil habitantes” (Gobierno de Chile, 2020). De esta manera, se configuran criterios de continuidad de construcción urbana, utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, umbral demográfico y extensión territorial como condiciones legales para establecer o expandir áreas metropolitanas en Chile. Específicamente se establece que estándar mínimo para formar una zona metropolitana en Chile se compone de 4 criterios: El primer criterio trata sobre la **Extensión Territorial** que deben tener las zonas metropolitanas. Se considera que debe estar conformada por al menos 2 comunas de una misma región. El segundo criterio es el **Umbral Demográfico**. En conjunto, los territorios que integran el área metropolitana deben sobrepasar los 250.000 habitantes. El tercer criterio es que exista un **Continuo de Construcciones Urbanas**. Esto quiere decir que parte de la superficie de los territorios que integran la zona metropolitana debe estar conectados a través de edificaciones e infraestructuras continuas, que alberguen funciones urbanas. El ultimo

criterio guarda relación con **Utilización de Diversos Elementos de Infraestructura y Servicios Urbanos**. Dicho de otra manera, se necesita evidenciar que la infraestructura o servicios urbanos generen una influencia a nivel intercomunal, en consecuencia, haciendo efectiva la complementación entre las comunas que integran el área metropolitana.

A partir de los criterios mencionados, se destacan tres zonas metropolitanas: el Gran Santiago, el Gran Concepción y el Gran Valparaíso. Estas tres zonas cuentan con una población superior a las 500 mil personas. Además, cuentan con un sistema de transporte intercomunal, RED (Ex Transantiago), RED Concepción (que incluye el Biotren) y Metro-Tren Merval. Finalmente, las tres zonas mencionadas son las que cuentan con más de comunas dentro de sus límites urbanos.

El mismo decreto, además establece lo que son las Áreas Urbanas Funcionales. Actualmente existen 14 de estas zonas: Iquique, La Serena – Coquimbo, Valparaíso, San Felipe – Los Andes, San Antonio, Santiago, Rancagua, San Fernando, Curicó, Talca, Concepción, Chillán, Los Ángeles y Temuco (Farah & Dintrans, 2020). Estas áreas están definidas por la OECD (2019) como unidades económicas caracterizadas por una comuna núcleo y zonas o comunas adyacentes que están funcionalmente conectadas al núcleo. La zona o comuna adyacente debe cumplir el requisito de que por lo menos un 15% de su población debe trabajar en la comuna núcleo.

### **3) Problematización**

La concepción de la administración de zonas metropolitanas aún es muy reciente en Chile y parte de ella está dentro de las responsabilidades del gobierno regional, nivel de gobierno que esta caracterizado por un nivel de centralización en el poder de gasto y financiamiento. Considerando las problemáticas relacionadas a una baja coordinación intermunicipal dentro de las áreas metropolitanas y las nuevas tendencias relacionadas a procesos de descentralización **¿Qué características debe poseer una futura primera política de administración metropolitana en Chile?**

#### **A) Objetivos de la investigación**

##### **Objetivo General**

- Analizar qué características debe poseer una futura primera política de administración metropolitana en Chile.

##### **Objetivos Específicos**

- Generar un diagnóstico a partir de la aproximación chilena a la administración de zonas metropolitanas.
- Jerarquizar roles y capacidades que deberían ser incorporados a una estrategia de administración metropolitana efectiva y eficiente.

#### **B) La importancia de la gobernanza metropolitana y por qué debe ser estudiada en Chile**

Según Making Decentralization Work de la OECD (2019), los países no pueden limitarse solo en designar las fronteras y características de sus zonas metropolitanas, sino que también deben delinear sus formas de administración. Pese a que la gobernanza metropolitana puede significar “otro” nivel de gobierno o una ampliación de la burocracia administrativa es vital tener en cuenta que tendrán bajo su responsabilidad las zonas donde se encuentra el mayor porcentaje de población en un país.

Según OECD (2015), los principales desafíos que las instancias de gobernanza metropolitana buscan resolver son las problemáticas y rendimientos subóptimos derivados de la fragmentación entre las administraciones o gobiernos locales. En ese sentido, la aplicación de un gobierno o administración a nivel metropolitano puede controlar mejor, situaciones de dispersión urbana, desbloquear proyectos y políticas que puedan aprovechar situaciones de economía de escala, aumentar y hacer más atractivas

ofertas de plazas de trabajo para expertos. Además, en termino de resultados, las ciudades que cuentan con un sistema de gobernanza metropolitano tienden a tener un mejor desempeño en termino de PIB per cápita. Finalmente, cuando los gobiernos metropolitanos cuentan con un sistema propio de administración de servicios, estos se correlacionan con mejores resultados en la satisfacción de los habitantes y sustentabilidad del servicio (Ahrend et al., 2014).

En relación con lo anterior, no es casualidad encontrar similitudes entre las tendencias de arreglos metropolitanos de distintos países. Según Ahrend, et al. (2014) existen áreas de administración que son comunes para los sistemas de gobernanza metropolitanos. El 81% de las administraciones metropolitanas tiene dentro de sus responsabilidades el desarrollo territorial. El segundo tema más común es el sistema de transporte de la ciudad (78%) y en tercer lugar esta la planificación espacial de la ciudad (68%) (OECD, 2015). Se debe destacar que más de la mitad de las administraciones metropolitanas de países miembros de la OECD es responsable de estos tres temas al mismo tiempo. Por otro lado, términos fiscales Ahrend, et al. (2014) menciona que los sistemas de gobernanza basados en asociaciones entre gobiernos locales tienden a tener un financiamiento per cápita bastante bajo en comparación a los sistemas de gobiernos metropolitanos o sistemas establecidos de cooperación y administración intermunicipal. En ese sentido, tanto la formalización de una institución urbana, cantidad de responsabilidades que pueda atender y su estructura de financiamiento está estrechamente relacionadas. Por tanto, se observa que la consolidación de organismos urbanos a nivel metropolitano en sus distintas configuraciones es una tendencia cada vez más común y que en Chile debe tratarse prontamente.

Dentro de la realidad chilena, uno de los principales desafíos que enfrenta el país dentro de sus zonas metropolitanas es la desigualdad en la calidad de vida entre las comunas que integran las áreas. Considerando el informe de índice de Calidad de Vida (2020) que mide y compara la calidad de vida urbana en base al estado de 6 dimensiones: Vivienda y Entorno, Salud y Medio Ambiente, Condiciones Socioculturales, Ambientes de Negocios, Condiciones Laborales y Conectividad y Movilidad, dentro de la zona del Gran Santiago existen 16 comunas con la categoría de calidad de vida “baja”, mientras que hay 10 con calidad “alta”, 8 “medio alta” y 4 “medio baja”. Para la zona del Gran Concepción, 2 comunas tienen la categoría “alta”, 3 “media alta”, 1 “medio bajo” y 1 “bajo”. Finalmente, para la zona del Gran Valparaíso, 2 comunas tienen la categoría “alta”, 2 “media alta” y 1 “medio bajo” (Orellana, 2020).

La percepción de desigualdad dentro de las zonas metropolitanas en Chile se refuerza al observar los datos expuestos por la Fundación Observatorio Fiscal sobre recursos presupuestados del 2019. Restando los aportes al Fondo Común Municipal que en el área del Gran Santiago solo la comuna de las Condes supera los 200 mil millones de pesos de ingreso. Luego, solo las comunas de Santiago y Maipú superan la barrera de los 100 mil millones. En el área del Gran Concepción, solo la comuna de Concepción recibe

40 mil millones de pesos mientras que la comuna que le sigue, Talcahuano, solo percibe 27 mil millones como ingreso. Luego la cifra cae a 17 mil millones para la siguiente comuna. Finalmente, en el Gran Valparaíso, la comuna que se escapa del resto en cuanto a ingresos es Viña del Mar con más de 94 mil millones de pesos. La comuna que le sigue es Valparaíso con cerca de 53 mil millones (Fundación Observatorio Fiscal, 2019).

Las desigualdades que obstaculizan el desarrollo de las áreas metropolitanas en Chile como un conjunto, en gran parte se deben a la fragmentación intermunicipal que domina la interacción entre comunas de un área metropolitana. Fragmentación que vale la pena recordar, no solo se da en términos de recursos, sino que también ideológicos o por arbitraje de “zonas grises”. Por tanto, esta investigación busca aportar a la discusión sobre la implementación de políticas metropolitanas y como el país puede disminuir la brecha entre la realidad actual y las nuevas tendencias de administración urbana. Sin olvidar, que los procesos de descentralización, entendidos como la transferencia de responsabilidades y competencias de un nivel de gobierno a otro, no pueden ser estructuras copiadas, si no que deben responder a un contexto que haga efectiva su implementación.

### **C) Contexto de estudio de la investigación**

La presente investigación se enmarca en los estudios de gobernanza multinivel asociados a los procesos de descentralización asimétrica. En OECD (2019) define descentralización asimétrica como el traspaso de responsabilidades y capacidades a niveles de gobierno subnacionales específicos, de forma en que, un mismo nivel de administración, se pueden observar distintos tipos de arreglos institucionales que propicien gobiernos subnacionales con autonomías políticas, fiscales y administrativas particulares. Por tanto, sin importar si el proceso de traspaso es incremental, aplicando reformas que se centren en uno de los tres componentes de la descentralización de forma secuencial, o en forma de Big Bang, generando una gran reforma que en una misma instancia impulse el traspaso de responsabilidades y competencias en los tres componentes al mismo tiempo, la característica principal de la asimetría es que solo se aplica a ciudadanos, servicios o autoridades de un territorio específico debido a necesidades o requisitos especiales. De esta forma, los componentes de la descentralización asimétrica son:

**La descentralización política asimétrica** ocurre cuando los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de elegir autoridades propias, pero quizás no en la misma forma o cantidad. Esto también puede traducirse en regiones con sistemas electorales distintos o padrones electorales que solo aplican a su territorio. El objetivo es lograr una correcta representación de las necesidades especiales que tengan los habitantes de ese territorio (Shaw & Tewdwr-Jones, 2017). Esta situación se da en el territorio de Córcega en Francia, donde el gobierno central permitió que la isla pudiera

crear organismos propios para que la administración de la zona fuese más efectiva (OECD, 2019).

**La descentralización fiscal asimétrica** hace referencia a normas que consideran las particularidades de los territorios en cuanto a su capacidad de generar recaudación y poder de gasto. Un ejemplo puede ser que el gobierno central decida apoyar las ventajas comparativas que tiene una región y le otorga la posibilidad de que pueda endeudarse para desarrollar proyectos de inversión. Este tipo de arreglo puede ser observado en Noruega, donde municipalidades rurales reciben altos ingresos a través de impuestos provenientes del funcionamiento de plantas hidroeléctricas que funcionan en sus territorios, como una manera de compensar por los daños ambientales causados (OECD, 2019).

**La descentralización administrativa asimétrica** ocurre en países donde los territorios tienen distintas competencias sobre los servicios que se ofrecen. Esta forma de descentralización puede significar la creación desde el gobierno central en coordinación con los gobiernos subnacionales, servicios específicos o la delegación por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales la responsabilidad de que estos últimos pueda crear nuevos servicios que estimen convenientes en base a su realidad local. Este último punto, puede originarse cuando los gobiernos centrales prefieren simplificar o desregular centralmente servicios que funcionan en territorios específicos. Un ejemplo de esta situación se puede encontrar en Dinamarca, donde se llevó a cabo en 9 municipalidades un programa llamado “Frikommuneforsøg” o “Iniciativa de Municipalidades Libres” para agilizar su burocracia. El programa consiste en que se otorga un permiso para llevar a cabo tareas reduciendo la cantidad de reglas y documentos para ser aprobadas (Observatory of Public Sector Innovation, 2021; OECD, 2019).

Las zonas metropolitanas que cuentan con un sistema de gobernanza integrado han sido consistentemente beneficiadas por este tipo de descentralización. Según OECD (2019) esto se debe a que los Estados, consideran que los niveles de gobierno metropolitanos pueden tener un mejor entendimiento de las realidades entre gobiernos locales y los territorios que administran. De esta manera generar mejores resultados a partir de su capacidad de coordinación. Otra motivación que tienen los países para descentralizar en favor de las zonas metropolitanas se debe al tipo de organización territorial que tiene el país. Países Unitarios como Chile consideran como un buen punto de partida procesos de descentralización medidos en zonas que destaquen, debido a sus características demográficas, de extensión u otras y que se ven perjudicadas por las limitaciones de los gobiernos subnacionales a cargo. En ese sentido, este tipo de descentralización es cada vez más común entre los países. En 1950 solo un 45% de los países dentro del índice de autoridad regional aplicaban alguna forma de descentralización asimétrica, lo cual cambia para el 2010, donde la cantidad de países aumento a un 62%.

## 4) Marco Conceptual

### A) Corrientes Teóricas de la Administración Metropolitana

Como se mencionó en la sección previa, una de las razones más importantes por la cual es vital adoptar una forma de administración metropolitana son las problemáticas y rendimientos subóptimos derivados de la fragmentación entre las administraciones o gobiernos locales. Harvey (1989) establece que los límites de los gobiernos locales muchas veces no coinciden con los límites que imponen las zonas urbanas con varios centros de trabajo, comercio o infraestructura y servicios. De esta manera los límites “políticos” muchas veces son distintos a los límites de jurisdicciones administrativas (Savitch & Vogel, 2000). Los espacios urbanos pueden ser fluidos y anexionar distintos territorios funcionales, ya sea por una infraestructura continua o por el desplazamiento de las personas en sus rutinas diarias. En ese sentido, muchas veces las jurisdicciones administrativas locales terminan siendo un obstáculo al desarrollo de la ciudad debido a la fragmentación de la administración (Lefèvre, 1998). A partir de lo anterior, en Zimmermann & Getimis (2017) se recogen 3 corrientes teóricas que han dominado la discusión en torno a la gobernanza metropolitana.

Según Zimmermann & Getimis (2017), desde la década de los 50, el principal eje del debate se encontraba entre los adherentes a la corriente de Elección Pública y los que apoyaban la Consolidación Metropolitana. En Kübler (2012) se menciona que esta discusión nace a partir de alcanzar un óptimo en cuanto al tamaño y alcance institucional para la administración de zonas urbanas con el fin de poder asegurar la entrega de servicios públicos y fomentar espacios de participación democrática a los habitantes.

La corriente de **Elección pública** postula que no es completamente correcto caracterizar la fragmentación de la administración metropolitana como algo negativo. Por el contrario, sus seguidores mencionan que tiene ventajas como el conocimiento a la hora de aplicar políticas públicas y administrar servicios de los gobiernos locales sobre la realidad de sus territorios. La reivindicación de identidades locales y la cercanía entre los ciudadanos y los actores políticos a cargo del territorio. A partir de lo anterior, se espera que, para ciertas problemáticas o programas, los gobiernos locales y de ser necesario, actores privados, formen alianzas o establezcan sistemas de cooperación y coordinación, rechazando instituciones a nivel metropolitano. Por otro, en un contexto “metropolitano policéntrico”, los gobiernos locales, deberían ser capaces de competir entre sí para generar una retención de habitantes y usuarios que apoyen la economía local, lo cual podría traducirse en mejores servicios (Ostrom et al., 1961).

Por otro lado, la corriente de **Consolidación Metropolitana** considera que la fragmentación de las zonas metropolitanas es una de las principales problemáticas que

una ciudad debe superar para alcanzar el máximo rendimiento de sus capacidades debido a la baja eficiencia y efectividad que tiene la distribución y uso de recursos entre gobiernos locales no coordinados o asociados voluntariamente. En consecuencia, los seguidores de esta corriente proponen distintos tipos de arreglos como uniones y anexiones de territorios o la creación de nuevos niveles de gobierno metropolitanos entre el nivel local y regional. De esta manera, se pueden coordinar los distintos territorios que integran la zona metropolitana aprovechando sistemas de economías de escala y evitaría la redundancia de múltiples actores locales (Blatter, 2007).

Con la consolidación de un sistema globalizado, las identidades locales, se ven permeadas por diversidad culturas y problemáticas. Las zonas metropolitanas ya no solo compiten entre sí dentro del país, si no que ahora la competencia está afuera, en otros países y continentes (Norris, 2001). Debido a este cambio en el contexto de las ciudades, se genera una tercera aproximación teórica, el Neo-Regionalismo.

La corriente **Neo-Regionalista** considera que el “Glocalismo” un factor central en la discusión y el desarrollo de las áreas metropolitanas de un país. El “Glocalismo” es un concepto compuesto de por un factor localista y un factor globalista, haciendo referencia a las nuevas prioridades de las zonas metropolitanas (Swyngedouw et al., 1992). Estas prioridades son el posicionamiento y “competencia” entre las distintas zonas metropolitanas en el mundo y, por otro lado, la preocupación permanente por el desarrollo y coordinación de los territorios locales que integran el área metropolitana. De esta manera, el nivel de gobierno que debiese coordinar ambas dinámicas se encuentra al nivel regional (Jessop, 2002; Keating, 1998). En Soja, (2012) mencionan que el concepto de ciudad metropolitana no alcanza a dimensionar todos los componentes que la integran y que se debería explorar el concepto de “Ciudad Región”, el cual, se pronostica que será cada vez más común debido a los procesos de globalización en términos del capital, cultura y el trabajo gracias a nuevas formas de acceso a la información y nuevas tecnologías de comunicación y una reestructuración de los sistemas económicos.

Pese a que se esta corriente integra una nueva capa no inicialmente considerada por las ramas de Consolidación Metropolitana y Elección Publica, una de las críticas que se le realiza al Neo-Regionalismo es precisamente el énfasis desde una perspectiva Neoliberal a las actividades económicas de las áreas metropolitanas y su inserción en un escenario global. Por tanto, al no tomar en cuenta los desafíos provocados por la segregación económica de la ciudad, se puede propiciar la reproducción de problemáticas de cuestión social (Amin, 2004; Brenner, 2003; Swyngedouw, 2004)

## **B) Críticas y Complementos a las Corrientes de Administración Metropolitana**

Habiendo mencionado las principales características de estas tres corrientes, diversos autores destacan que el principal foco está en la discusión sobre eficiencia y fragmentación resultante de la extensión institucional en cada estilo de administración metropolitana propuesta (Kübler, 2012; Zimmermann & Getimis, 2017). De esta manera la discusión se ha centrado mayoritariamente en aspectos económicos y de gestión, en desmedro de temas relacionadas a la democracia e inclusión de los habitantes de la ciudad en la formulación e implementación de políticas y servicios metropolitanos (Swanstrom, 2001; Young, 2002).

Partiendo desde la premisa sobre el enfoque prioritario en temas económicos, Kübler (2012) identifica los “ideales” democráticos con los que las corrientes de administración metropolitana se asocian. La corriente de consolidación tiene como pilar la estructura jerárquica entre los niveles de gobierno. Descansando en que la capacidad burocrática de una institución de un rango mayor a las locales, puede satisfacer mejor las necesidades de los habitantes. En ese sentido, la participación de los ciudadanos respalda o legitima la acción de esta burocracia y su representante a través de elecciones directas de un gobierno metropolitano, o indirectas a través de la conformación de asambleas metropolitanas compuestas por candidatos elegidos localmente siempre y cuando se mantenga un estándar de **accountability** que respalde la efectividad del nivel de gobierno intermedio.

Por otro lado, para la corriente de Elección Pública, la concepción de participación democrática proviene de la agregación de demanda individual sobre servicios y decisiones relacionadas al funcionamiento de las zonas metropolitanas. De esta manera, se espera que las autoridades locales que integren la zona metropolitana sean proactivas en su **capacidad de respuesta** a las preferencias de sus electores con el fin de “entregar” paquetes de políticas más atractivas que las de otros gobiernos o instituciones locales.

Finalmente, para la corriente Neo-Regionalista, la concepción del rol democrático de las instituciones se instala en la capacidad **liderazgo** que asuman las autoridades y administraciones metropolitanas. Esta posición surge desde el principio democrático de la legitimidad depositada en un líder electo por los ciudadanos. Atributo necesario para que una autoridad a través de su liderazgo busque comprometer y coordinar a los distintos actores, tanto locales como internacionales que interactúan con la realidad metropolitana que propone esta corriente.

Como se puede notar, la preponderancia que las 3 corrientes de administración metropolitana asignan a las formas de inclusión de los habitantes en actividades democráticas es menor o acoplada a un núcleo enfocado en la eficiencia y efectividad de la gestión de servicios metropolitanos. Crítica que algunos autores extienden a la idea de

estas corrientes pese a que adoptan marcados puntos de vista sobre la administración de zonas metropolitanas, comparten una rigidez que puede generar una distancia entre la aproximación normativa que puede conducir la formulación de un arreglo de gobernanza metropolitana y la implementación de este en la realidad.

Según Zimmermann & Getimis (2017) desde la perspectiva de la gobernanza multinivel existen desafíos que solo se presentan una vez implementados los proyectos metropolitanos. Generalmente estas problemáticas se originan cuando los límites en la jurisdicción de las nuevas instituciones metropolitanas, son superados por el surgimiento de áreas grises no definidas o acordadas por los diferentes niveles de gobierno que estén implementando proyectos en la zona (Allmendinger & Haughton, 2013; Hooghe & Marks, 2003). Es importante remarcar que, muchas veces la planificación no puede solventar estos obstáculos porque es durante la puesta en marcha de programas o políticas donde muchas instituciones o autoridades, tanto electas como designadas se deben adaptar como consideren mejor de acuerdo con sus posibilidades a la realidad local. De esta forma, las instituciones acomodan sus estrategias solicitando mayores atribuciones o recursos, traspasando responsabilidades y capacidades o coordinándose y alineándose con algún nivel o sector que apoye la agenda que se desee implementar para lograr sobreponerse a las brechas que nacen en los arreglos de gobernanza multinivel (Swyngedouw, 2004).

Según Charbit (2011) existen 7 brechas relevantes:

- 1) **La brecha de información** hace referencia a la disparidad de información que se maneja entre los distintos niveles de gobierno a la hora de formular o implementar políticas públicas. Esta brecha puede originarse de forma estratégica con el fin de no revelar toda la información para conseguir un resultado deseado. Por el contrario, la brecha puede nacer de forma involuntaria cuando el gobierno central no conoce sobre temas específicos del territorio o cuando el gobierno subnacional desconoce los objetivos y estrategias con las que se formuló centralmente el programa.
- 2) **La brecha de capacidad** sucede cuando no existe el suficiente personal, conocimientos o infraestructura en un nivel de gobierno para formular o ser responsable de implementar un proyecto o reforma.
- 3) **La brecha de política pública** se desarrolla especialmente al llevar a cabo procesos de desconcentración y no de descentralización. Cuando los ministerios o instituciones del gobierno central toman una posición muy “vertical” con respecto a la formulación e implementación de políticas públicas pueden surgir problemas de coordinación entre las unidades desconcentradas con el gobierno subnacional. Este problema es especialmente grave cuando se da el caso en que los gobiernos

subnacionales cuentan con mejores herramientas debido al conocimiento del territorio para implementar políticas públicas.

- 4) **La brecha de objetivos** nace debido a las distintas racionalidades o intereses que puedan tener los distintos niveles de gobierno sobre una misma política. Esta brecha puede originarse con especial fuerza en los casos en que las coaliciones o partidos de las administraciones centrales y subnacionales sea opositoras, pero tampoco es una condición necesaria. Es perfectamente posible que esta brecha crezca entre administraciones de un mismo partido debido a que los gobiernos locales pueden preferir oponerse o modificar los objetivos de una política creada desde el gobierno central con el objetivo de preservar una buena opinión de sus votantes. Dicho de otra manera, los gobiernos subnacionales pueden priorizar aumentar sus posibilidades de reelección antes que aplicar medidas del gobierno central que les terminen costando futuros votos.
- 5) **La brecha fiscal** se evidencia al observar las diferencias entre la capacidad de recaudación y poder de gasto con las necesidades para cumplir eficazmente sus responsabilidades. Esta brecha también puede ocurrir cuando los gobiernos subnacionales no tienen la posibilidad de generar un presupuesto propio y deben ajustar su administración a un presupuesto central. Esto es especialmente delicado ya que los gobiernos subnacionales no tienen la suficiente seguridad para iniciar proyectos de largo plazo debido a que su presupuesto puede ser modificado de manera unilateral desde el nivel central.
- 6) **La brecha de accountability** se refiere a cuando existe una dificultad para asegurar la transparencia en las prácticas entre los distintos niveles de gobierno. Esta brecha crece especialmente en los países con una pobre o nula descentralización política y administrativa debido a que como menciona Valdivieso (2009) la delimitación de responsabilidades no es clara y puede hacer difícil la comprensión que tenga la ciudadanía sobre la participación y resultados de los programas implementados.
- 7) **La brecha administrativa** es el resultado de una deficiente formulación de las políticas públicas, resultando en gastos y esfuerzos ineficientes para lograr los efectos esperados. Esto puede ser observado cuando ciertos programas son formulados o ejecutados por administraciones con una débil coordinación o una alta compartimentación entre los distintos equipos o con otras administraciones en el mismo nivel de gobierno. De esta forma, las posibilidades de implementar políticas con los beneficios de una economía de escala o apoyándose con otros departamentos para robustecer la ejecución son desaprovechados

En general las brechas mencionadas tienden a solventarse con un reajuste en el balance de responsabilidades que asume cada nivel de gobierno a través de procesos de

descentralización o en disminuidas ocasiones, centralización. Este punto es relevante debido a que refuerza la idea de que las administraciones o instituciones metropolitanas no se encuentran en un vacío, si no que en procesos de descentralización que muchas veces son resultado de discusiones o negociaciones entre diversos actores y comunidades que buscan modificar la verticalidad u horizontalidad de los niveles de gobierno de un país. Según Falletti (2006) todo proceso de descentralización comienza como una negociación entre los distintos niveles de gobierno y quien resulte beneficiado de esta conversación (si es que existe), determinará el orden de los componentes fiscales, administrativos o políticos a descentralizar.

A partir de lo anterior, existen tres componentes que pueden complementar o modificar los resultados de los modelos de administración metropolitana a implementar. En primer lugar, está el “Path-Dependence” en el que se han llevado a cabo los procesos de descentralización a un nivel metropolitano (Zimmermann & Getimis, 2017). Según Brenner (2009) la reconfiguración de responsabilidades y capacidades entre niveles de gobierno nunca se hace desde o, más bien este establecimiento de un nivel metropolitano se hace en base a un conflicto o discusión entre varios puntos de vista muchas veces heredados de otros procesos de descentralización similares, que pueden complementarse o chocar entre sí. Por otro lado, otro factor, que se hereda son los tipos de arreglos institucionales históricos que ya se han implementado en niveles de gobiernos similares (Tomàs, 2017). En ese sentido, un país que tenga una fuerte tradición presidencialista o unipersonalista del poder puede estar menos dispuesto a implementar un sistema de asambleas metropolitanas que a un gobernador o alcalde metropolitano.

En segundo lugar, se encuentran los actores políticos y técnicos que participan en la configuración de la administración metropolitana. Como grupo a destacar se encuentran los agentes de cambio que buscan proactivamente contribuir o modificar los procesos de reparto de responsabilidades, o directamente la conformación de zonas metropolitanas. Por tanto, se debe mencionar que no necesariamente buscan un mayor “poder” para la administración metropolitana, así como no tampoco es preciso considerar estos actores solo surgen desde un nivel subnacional (Börzel & Risse, 2003; Reimer et al., 2014). De hecho, es importante entender que los actores que provienen desde el nivel nacional o central juegan un rol importante en empujar políticas de descentralización que favorezcan a las administraciones metropolitanas (Zimmermann & Getimis, 2017).

Finalmente, un tercer factor es el contexto histórico-cultural de la zona metropolitana. Según Zimmermann & Getimis (2017) pese a que existe una fuerte influencia en la formulación de arreglos institucionales metropolitanos por parte del gobierno nacional, un factor decisivo para su éxito es el contexto local. Esto se debe a que dentro de los territorios pueden existir distintas sensibilidades las cuales se estructuran en un sistema donde existan múltiples narrativas que compitan entre sí, o una dominante que difiera de la establecida a nivel nacional (Tomàs, 2017). Ejemplo de esto puede ser un relato

histórico propio del área que refleje una tendencia ideológica, desafíos en materia de transporte público por hitos geográficos únicos o la presencia de realidades multiculturales o multinacionales relevantes en el área metropolitana.

Considerando estos tres componentes, el tipo de liderazgo y por extensión legitimidad que tengan las autoridades de las instituciones metropolitanas es fundamental en el éxito de la implementación de este nivel de gobierno intermedio. Estos actores, deben ajustar su estrategia de administración según los sistemas “heredados”, los agentes de cambio que influyen en las capacidades metropolitanas y el contexto local del área administrada. En ese sentido, se han categorizado tipos de liderazgo que varían desde estilos de visión de futuro, de consenso, de jefatura o de cuidado con respecto a la zona metropolitana y sus administraciones locales. Este punto, de hecho, vuelve a explicitar la necesidad de complementar las tres corrientes de administración metropolitanas descritas previamente debido a que estos estilos de liderazgo resultan en la implementación de estrategias metropolitanas que se mueven en un eje de consolidación del poder o de cooperación con el resto de los actores tanto locales como internacionales que interactúan con el área (Getimis & Hlepas, 2006; Haus, 2005). Por tanto, Tomàs (2017) destaca que la correcta aplicación de una estrategia de liderazgo es vital para determinar el éxito o fracaso de la institución metropolitana por más “correctamente” formulada haya sido.

### **C) Gobernanza Metropolitana**

Según *Governing the City* de OECD (2015) para que una organización metropolitana sea considerada como un cuerpo de administración metropolitano es necesario que se cumpla con 4 criterios: En primer lugar, se encuentra el criterio **Geográfico**, el cual establece que la organización debe tener bajo su responsabilidad la administración o coordinación de una ciudad central y gran parte del territorio que la rodea que se encuentra dentro del área metropolitana. El segundo criterio es que los gobiernos nacionales o subnacionales, deben ser los **Actores Dominantes** dentro de la organización metropolitana. En otras palabras, pese a que pueden existir actores de la sociedad civil incluidos en el gobierno metropolitano, este debe estar compuesto en su mayoría o con una mayor asignación de poder a actores que sean parte de gobiernos nacional o gobiernos o administraciones subnacionales locales o regionales. El tercer criterio trata sobre los **Enfoques Temáticos** que tiene la organización metropolitana. Esto quiere decir que el gobierno debe estar enfocado en los temas que son relevantes para el desarrollo de la zona metropolitana. En general, los temas de enfoque metropolitano tienden a tener dos componentes: 1) Requieren una coordinación entre múltiples actores/gobiernos locales y el gobierno metropolitano. 2) Los problemas o desafíos, así como las soluciones afectan a más de una jurisdicción local que integra el área metropolitana. Finalmente, el cuarto criterio es el **Ancho Temático** de las

responsabilidades. Los gobiernos metropolitanos deben contar con la capacidad para poder manejar más de un tema o problemática relacionada a la zona metropolitana a la vez. Este criterio es importante a la hora de distinguir gobiernos metropolitanos de administraciones sectoriales de alcance metropolitano.

A partir de lo anterior, en OECD (2014) se postula que existen 4 tipos de arreglos de gobernanza metropolitana. Esta clasificación trata de agrupar en categorías “anchas” las formas de organización de gobiernos metropolitanos en el mundo desde la más suave hasta la más fuerte:

**Coordinación Informal:** Esta forma de organización suele estar basado en instancias poco institucionalizadas, principalmente para el traspaso de información y coordinación. En general este sistema puede fácilmente ser desechado o modificado ya que muchas veces depende de las relaciones entre los actores/gobiernos locales. Además, este tipo de organización por la naturaleza de sus objetivos, tienden a tener poco control sobre los demás actores subnacionales o habitantes de la zona. 52% de las administraciones metropolitanas). Un ejemplo de este arreglo es “DeltaMetropool” en los Países Bajos. Este organismo creado en los 2000, se conforma por las municipalidades de Ámsterdam, La Haya, Rotterdam y Utrecht con el fin de abordar desde una perspectiva metropolitana, temáticas relacionadas a la planificación urbana, vivienda y transporte. Debido a que la coordinación entre las municipalidades es considerada voluntaria, la mayor dificultad que enfrenta DeltaMetropool es la poca capacidad de influir en los procesos de formulación o implementación de políticas desde niveles de gobierno superiores.

**Autoridad Intermunicipal:** En este tipo de organización, los gobiernos locales buscan institucionalizar el compartir los costos y responsabilidades de las problemáticas a resolver. Al ser instancias más formales, consiguen con mayor facilidad coordinarse con otros niveles de gobierno. Además, las responsabilidades de esta forma de gobierno tienen estar mucho más definidas debido a una mirada de mayor plazo en relación con la categoría anterior. (24%). Ejemplo de esta forma de organización es la “Regionalverband FrankfurtRheinMain”. Este organismo se crea el 2011 en Alemania, con el fin de hacerse cargo de la planificación de uso de suelo en la zona metropolitana de Frankfurt. Pese a que a que la institución goza de una mayor legitimidad para poder influir en las decisiones de niveles de gobierno superior o incluso para solicitar más atribuciones, sufre de un bajo nivel de accountability con respecto a los ciudadanos. Esto se debe a que muchas de estas organizaciones no son elegidas, sino más bien designadas.

**Autoridad Supramunicipal:** En este caso, los gobiernos locales pueden generar una instancia donde se elijan cargos para un gobierno metropolitano como órgano independiente de las municipalidades o puede darse que el gobierno regional o nacional decidan crear un cargo que administre y coordine a los gobiernos locales de la zona metropolitana. La principal diferencia con el sistema anterior es que, en este tipo se

“crea e institucionaliza un nivel extra de gobierno”. (16%) como el “Verband Regio Stuttgart” en Alemania. La institución se crea en 1994 con el fin de administrar principalmente los servicios de transporte público y manejo de desechos en 179 municipalidades. Una de las características más notables de este ejemplo, es que sus autoridades son elegidas lo cual, proporciona un componente de accountability en relación con los electores.

**Estatus de Ciudad Metropolitana:** Esta forma de gobierno tiende a darse cuando las características de la zona metropolitana exceden las capacidades de los gobiernos locales en su conjunto. Esto puede deberse a la extensión territorial, desafíos externos especiales o características demográficas únicas. En ese caso, el gobierno metropolitano recibe capacidades y responsabilidades similares a las de un gobierno o administración regional (8%). Un ejemplo es la Ciudad Metropolitana de Daejeon en Corea del Sur. La principal característica que representa a los ejemplos como la ciudad mencionada es que poseen un sistema de gobierno propio, lo cual se traduce en que muchas veces estén consideradas como un nivel de gobierno intermedio y con una proyección estratégica del manejo del área metropolitana permanente.

## 5) Metodología

Considerando los objetivos planteados, el tipo de investigación es descriptivo ya que el valor que se buscó generar es describir con el mayor detalle posible las características y dimensiones del fenómeno a analizar, que para esta investigación son los aspectos que debe una futura primera política de administración metropolitana en Chile (Sampieri et al., 2014). A partir de lo anterior, se consideró que la forma óptima para abordar la pregunta y llegar a los resultados es a través de la estrategia de triangulación metodológica, combinando herramientas cualitativas y cuantitativas. Según Benavides & Gómez-Restrepo (2005), la triangulación metodológica es una estrategia que permite utilizar diversas técnicas incluso pudiendo ser tanto cualitativas como cuantitativas, con el fin de analizar un mismo fenómeno. La ventaja de este tipo de triangulación es que permite responder a la pregunta planteada desde distintos puntos que se pueden complementar. De esta manera, se cuenta con el beneficio de poder obtener conclusiones robustas que consideran más de una perspectiva del fenómeno. Desde la perspectiva cualitativa, se recolectaron datos provenientes de los portales web gubernamentales, así como bibliografía especializada y actualizada sobre los casos. Una segunda fuente de recolección de datos, se realizó a través del análisis de contenido en base a entrevistas de personas expertas sobre gestión metropolitana. Finalmente se complementó con la herramienta cuantitativa de comparación a pares de Saaty, que permite la jerarquización de dimensiones y componentes.

El proceso de recolección y tratamiento de datos en la investigación, se dividió en 3 etapas. En primer lugar, se realizó un análisis comparado entre 5 casos de arreglos institucionales de zonas metropolitanas en base a 4 variables que componen los requisitos para la gobernanza metropolitana. Las variables son Zona Geográfica, Actores Relevantes, Temas de Administración y Ancho Temático. Estas variables son extraídas a partir de una revisión bibliográfica previa, que las describe como los pilares para un organismo de administración metropolitano. De esta manera, se cumple con el primer objetivo específico propuesto, que es generar un diagnóstico de la aproximación chilena a la administración de zonas metropolitanas, a través de una discusión que permita identificar las características y dinámicas de los casos seleccionados.

La selección de casos se realizó en base a los métodos postulados en Sampieri et al., (2014) para el muestreo en la investigación cualitativa. El autor menciona que en primer lugar para determinar el número de casos se deben considerar los factores de capacidad operativa de recolección de datos, el entendimiento del fenómeno y la naturaleza del fenómeno de análisis. Integrando estos factores con los fines propuestos de identificar y describir las características y dinámicas en las formas de gobernanza metropolitana se optó por un estudio de casos de N pequeño. En base a la clasificación de técnicas de muestreo de casos, se utilizó la técnica de muestras diversas debido a que esta parte de la investigación consideró distintas perspectivas con el fin de identificar similitudes y diferencias en un mismo fenómeno. En particular, se escogió los sistemas metropolitanos de Tokio, Estocolmo, Chicago y Barcelona, contrastándolos además con las características administrativas e institucionales que rodean a las áreas consideradas como metropolitanas en Chile, ejemplificadas en el Gran Santiago, el Gran Concepción y el Gran Valparaíso.

Los 4 casos internacionales se seleccionaron debido a la posibilidad de acceder a datos relevantes, y además porque cada uno ocupa un lugar distintivo dentro del espectro de arreglos de gobernanza metropolitana definidos en *Governing de City* de OECD (2015). Donde la zona metropolitana de Tokio mantiene un sistema de gobernanza altamente consolidado, seguido por Estocolmo, luego Barcelona y finalmente Chicago, que está catalogado como una de las zonas metropolitanas más fragmentadas. Por otro lado, se decidió contrastar con el Gran Santiago, Gran Concepción y el Gran Valparaíso debido a que estas 3 áreas cuentan con una población superior a las 500 mil personas. Además, poseen un sistema de transporte intercomunal, RED (Ex Transantiago), RED Concepción y Metro-Tren Merval. Finalmente, estas 3 zonas consideradas metropolitanas cuentan con más de 3 comunas dentro de sus límites urbanos. 5 comunas en el caso del Gran Valparaíso, 7 en el caso del Gran Concepción y 40 en el caso del Gran Santiago (INE, 2018).

Una vez identificadas las características y dinámicas de los arreglos institucionales de las zonas metropolitanas seleccionadas, se comenzó la segunda etapa donde se realiza un diagnóstico de jerarquización en base a la metodología comparación de a pares de Saaty.

De esta manera se pudo jerarquizar componentes observados durante el análisis de casos. A partir de lo anterior, cumple con el segundo objetivo que es generar un diagnóstico jerárquico de roles y capacidades que podrían ser incorporados a una estrategia de administración metropolitana efectiva y eficiente para Chile. Los componentes seleccionados para ser distribuidos en el árbol de jerarquización, fueron agrupados en 3 dimensiones: Dimensión Política, Dimensión Administrativa y Dimensión Fiscal. Se escogieron estas 3 dimensiones debido a que corresponden a los tres pilares de los procesos de descentralización, pero para los fines de esta investigación, también fueron relacionados con las 4 variables utilizadas en el análisis comparado.

La jerarquización se realizó por expertos y expertas que fueron seleccionados en base a los siguientes criterios: 1) Conocimientos sobre procesos de descentralización o coordinación institucional entre niveles de gobierno; 2) Experiencia laboral con alguna de las zonas consideradas metropolitanas en Chile o publicaciones académicas relacionadas con temas de descentralización en Chile. El criterio de exclusión para los entrevistados es: Su experiencia laboral o publicaciones académicas se centran solo a un nivel de gobierno local – municipal. Considerando que esta metodología se basa en el axioma de reciprocidad entre los componentes a jerarquizar, el periodo de entrevistas contemplo las rondas necesarias para lograr coherencia entre las notas asignadas.

## **A) Dimensiones y Componentes para una Política de Administración Metropolitana adaptada a Chile**

- **Dimensiones**

Las dimensiones que engloban el proceso de descentralización que enmarca el diseño de una política de administración metropolitana se pueden organizar de la siguiente forma:

- **Política**

La dimensión Política se relacionará con el concepto de descentralización política asimétrica. En OECD (2019) se menciona que la descentralización política asimétrica se describe como el traspaso de responsabilidades y roles políticos desde el gobierno central a niveles subnacionales de gobierno. La distinción que hace que este proceso sea asimétrico se debe a que este traspaso no se realiza para todos los niveles subnacionales, si no que solo se concreta para zonas que cumplan requisitos específicos. Por ejemplo, la posibilidad de elegir autoridades propias, pero quizás no en la misma forma, cantidad o autonomía. Esto también puede traducirse en regiones con sistemas electorales distintos o padrones electorales que solo aplican a su territorio. El objetivo es lograr una correcta representación de las necesidades especiales que tengan los habitantes de ese territorio.

De esta manera, la dimensión se entenderá como la definición del **tipo de organismo que agrupa las responsabilidades y capacidades** necesarias para ejercer la administración y coordinación de servicios de una zona metropolitana.

- **Fiscal**

En principio, esta dimensión se relaciona la descentralización fiscal asimétrica. La cual se describe en OECD (2019) como el traspaso de responsabilidades en torno al poder de gasto y recaudación desde el gobierno central a los niveles subnacionales de gobierno considerando requisitos o contextos especiales de la zona escogida. La dimensión se entenderá como el conjunto de mecanismos que defina la **estructura de su recaudación u obtención de recursos** fiscales por parte de la administración metropolitana.

- **Administrativa**

Esta dimensión se relaciona con los temas de política pública o servicios de los que se hace cargo el gobierno o administración metropolitana. En este sentido, la dimensión proviene desde el concepto de descentralización administrativa asimétrica la cual se describe en OECD (2019) como traspaso de responsabilidades en torno a las tareas y funciones desde el gobierno central a los niveles subnacionales de gobierno considerando las necesidades del territorio escogido. Pese a que no se puede generar una lista exhaustiva de todos los tópicos de los cuales una administración se puede hacer cargo debido a que, en primer lugar, son muchos y, en segundo lugar, no existe una “plantilla ideal” ya que, estos se ajustan a las realidades de cada zona metropolitana, la dimensión se entenderá como los **temas que deben ser resaltados para que sean responsabilidad** de la administración metropolitana.

- **Componentes - Dimensión Política**

- **Autoridad Intermunicipal**

Este componente considera que la representación política de la administración metropolitana, sea una institución de tipo intermunicipal que integre como pares a los gobiernos locales que forman parte del área metropolitana. En este tipo de organización, las municipalidades busquen formalizar el compartir los costos y responsabilidades de las problemáticas a resolver a través de instituciones con un alcance de temas a gestionar delimitado en su totalidad por las municipalidades.

- **Autoridad Supramunicipal**

El siguiente componente hace referencia a que el tipo de organismo que asuma las responsabilidades, roles y representación política de la administración metropolitana,

sea una institución supramunicipal bajo la lógica de “primus inter pares” entre los gobiernos locales que integren el área metropolitana. En otras palabras, bajo este modelo se espera que las municipalidades puedan participar o elegir integrantes de una nueva institución la cual tendría un rango intermedio entre el nivel local y regional. Esta institución podrá gestionar temas solicitados por los gobiernos locales, pero también tendrá iniciativa para coordinar y consolidar para sí misma herramientas y capacidades administrativas que “superen” a las de las municipalidades.

- **Gobierno Metropolitano**

Este componente apunta a que el tipo de organismo que asuma las responsabilidades, roles y representación política de la administración metropolitana, sea una institución de rango intermedio/regional. A partir de lo anterior, esta institución funcionaria con una lógica de “independencia” de los gobiernos locales en iniciativas de áreas de gestión y recursos tangibles para su funcionamiento. Al mismo tiempo, el personal y sus autoridades no necesariamente cumplirían una “doble” función entre las municipalidades y el gobierno metropolitano, si no que estarían avocadas en su totalidad a esta última institución, la cual tendría personalidad jurídica y organizativa propia.

- **Componentes - Dimensión Fiscal**

- **Impuestos y Tarifas**

El componente hace referencia a la posibilidad de que los ingresos que financien al organismo encargado de la administración metropolitana provengan de la recaudación de Impuestos generados dentro del área metropolitana y/o tarifas de servicios públicos cuyo funcionamiento este localizado dentro del área metropolitana. Este tipo de recaudación puede provenir tanto de impuestos y tarifas configuradas por el organismo metropolitano como impuestos y tarifas generadas por el gobierno Central. Los mecanismos de recaudación propios, deben abarcar más del 60% de la estructura de financiamiento de la administración metropolitana.

- **Modelo de Financiamiento Mixto**

El componente apunta a una estructura de financiamiento mixta entre mecanismos de recaudación propios de la administración metropolitana y un sistema de transferencias desde el gobierno central. Tanto los mecanismos de recaudación propios como las transferencias desde el nivel central no pueden abarcar más del 60% de la estructura de financiamiento de la administración metropolitana.

- **Transferencias desde el Nivel Central**

El componente engloba los sistemas de transferencias desde el gobierno central a los organismos metropolitanos. Estas transferencias pueden ser dirigidos tanto a proyectos o servicios específicos, como a un presupuesto general administrado por la administración metropolitana. El sistema de transferencia de abarcar más del 60% de la estructura de financiamiento de la administración metropolitana.

- **Componentes - Dimensión Administrativa**

- **Trasporte Publico**

Este componente hace referencia a que sea la administración metropolitana la que administre y coordine los servicios de transporte público que tienen sus recorridos dentro del área metropolitana.

- **Gestión y Prevención de Riesgo**

Este componente hace referencia a que sea la administración metropolitana la que coordine la gestión de políticas que puedan prevenir o mitigar el riesgo frente a desastres naturales, así como coordinar y administrar las acciones inmediatas entorno a la recuperación y reconstrucción post desastre.

- **Servicios de Emergencia**

Este componente hace referencia a que será el organismo metropolitano quien se encargará de coordinar actividades operacionales de los servicios de emergencia como Carabineros y Bomberos.

- **Salud Publica**

El componente indica que el organismo metropolitano sea el encargado de administrar y coordinar servicios de salud públicos dentro del área metropolitana

- **Medio Ambiente y Gestión de Desechos**

El componente apunta a que será el organismo metropolitano el encargado de gestionar los servicios de aseo y ornato, además de la administración de programas y servicios de reciclaje y uso de energías renovables a nivel metropolitano.

## B) Árbol de Jerarquización

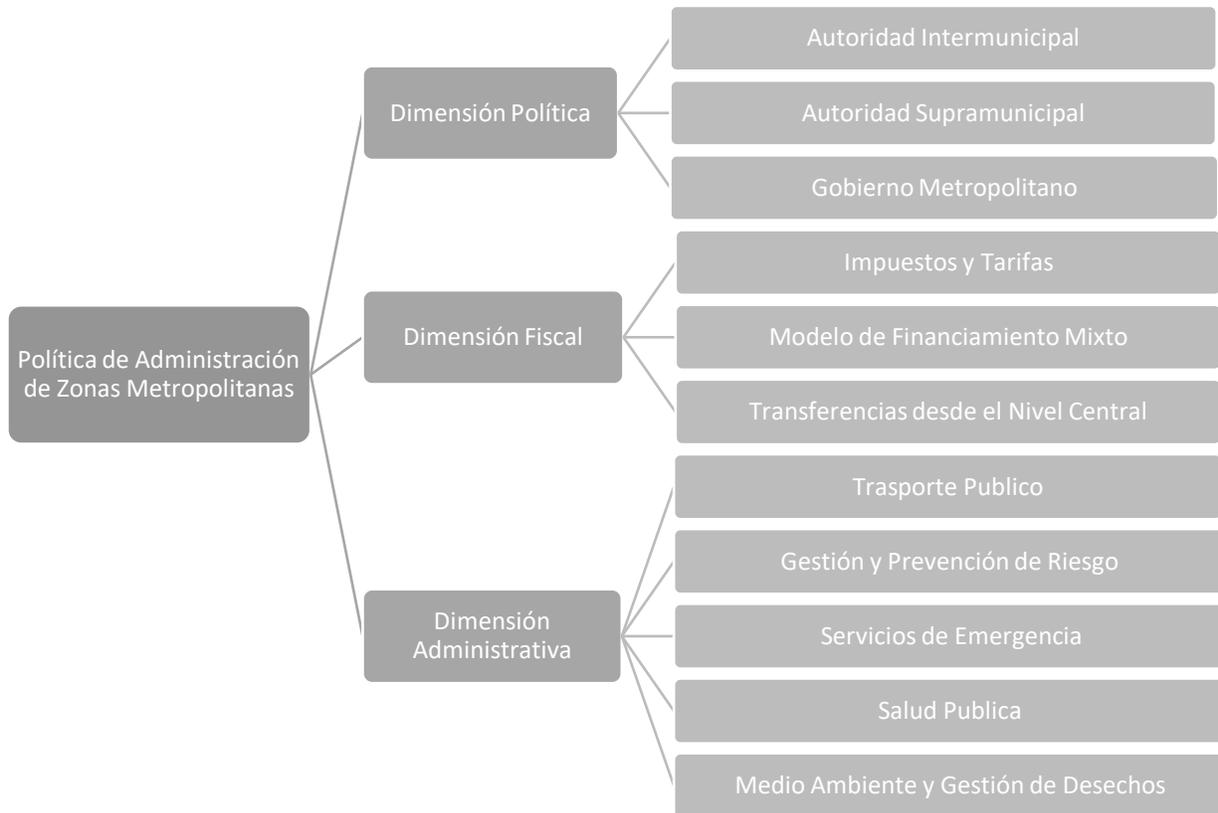


Figura 1. Árbol de Jerarquización

## **6) Descripción de Casos**

### **A) Casos Nacionales**

#### **Donde está ubicada e introducción demográfica**

El área del Gran Santiago, además de ser la zona metropolitana más grande del país, es donde se ubica la capital nacional de Chile y los principales centros del Poder Ejecutivo y Judicial del Estado. La ciudad, se encuentra dentro de la Región Metropolitana de Santiago en la macrozona centro del país. Según el censo de 2017 la ciudad posee 6.255.626 habitantes y una densidad de 79,9 habitantes por hectárea (INE, 2019). La segunda zona, en términos demográficos, es el Gran Valparaíso. En el área metropolitana se ubica la capital de la Región Valparaíso y el Congreso Nacional, principal centro del Poder Legislativo del Estado. La zona se encuentra en la costa de la macrozona centro del país. Según el censo de 2017 la ciudad posee 863.674 habitantes y una densidad de 59,1 habitantes por hectárea (INE, 2019). En tercer lugar, se puede considerar el área del Gran Concepción. Dentro de esta zona se encuentra la capital de la Región Biobío, en la macrozona centro sur del país. Según el censo de 2017 la ciudad posee 778.736 habitantes y una densidad de 54,8 habitantes por hectárea (INE, 2019).

#### **Actores Clave y Administración Ejecutiva**

En Chile existen tres niveles de administración que poseen un organismo ejecutivo: Nacional, Regional y Local. El nivel nacional es administrado por un gobierno central presidencialista bajo la lógica de un Estado Unitario. En segundo lugar, se encuentra el nivel regional, que corresponde al nivel intermedio de administración nacional. En total el país, se divide en 16 regiones cada una administrada por un gobierno regional, Este organismo es liderado por un Gobernador Regional cuyo cargo dura 4 años y es elegido durante las votaciones de cargos locales en Chile. Además del Gobernador, existe el Delegado Presidencial, cargo de carácter desconcentrado debido a que es elegido directamente por el gobierno central que tiene el objetivo de vigilar y coordinar servicios desconcentrados que se encuentren en la región. Además, el Delegado es el encargado de velar por el resguardo del orden público. Finalmente, en el nivel local la unidad básica es la comuna, administrada por un organismo municipal conformado por un alcalde y entre 6 y 10 concejales, dependiendo del tamaño de la comuna. Estos cargos se eligen bajo sufragio universal cada 4 años. Además, todas las municipalidades mantienen un mismo sistema de financiamiento principalmente a través de transferencias desde el nivel central y un sistema de redistribución impulsado por las mismas municipalidades llamado Fondo Común Municipal.

En Chile, las zonas metropolitanas podrían ubicarse entre el nivel regional y el local de gobierno, por tanto, no cuentan con un poder ejecutivo, legislativo o judicial propio para la administración de la ciudad. De esta manera, la coordinación de la zona metropolitana está en parte designada al gobierno regional. Por tanto, como encargado del desarrollo de políticas que se implementan en territorios que abarcan en su totalidad a zonas metropolitanas como las regiones, el organismo tiene un foco administrativo mayor a la extensión de la misma zona metropolitana.

A partir de lo anterior, la figura principal de la coordinación metropolitana es el Gobernador Regional. Sus responsabilidades en torno a áreas metropolitanas se componen de 3 partes. En primer lugar, se encuentra el desarrollo de proyectos de desarrollo metropolitano. Para lograr los objetivos de desarrollo metropolitano formulados, el Gobernador Regional tiene la capacidad de aportar fondos regionales para ejecución de proyectos y estrategias de desarrollo, presentar iniciativas para financiamiento de proyectos a organismos del nivel central como ministerios y modificar los planes reguladores de la región. El segundo componente es la coordinación intermunicipal. Este componente debido al rango de capacidades del gobernador regional es fundamental para la administración metropolitana. De esta manera, el Gobernador debe impulsar el consejo de alcaldes, instancia en la cual se coordinarán políticas y proyectos intercomunales que pueda aprovechar sistemas de economías de escala que aumenten la eficiencia de las iniciativas. Finalmente, a partir del tercer componente se refuerza la idea de que el gobernador tiene un foco de administración importante en relación con las zonas metropolitanas ya que tiene la capacidad de iniciar iniciativas para crear y modificar estas áreas.

### **Características, jurisdicciones y Cuantas zonas componen la ZM**

El Gobierno Regional de la Región Metropolitana tiene bajo su responsabilidad un territorio compuesto por 52 comunas de las cuales 40 pertenecen de forma completa o parcial al área metropolitana del Gran Santiago. Las cuales 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, Colina, Lampa, San Bernardo, Padre Hurtado y Peñaflor.

En el caso del Gobierno Regional de la Región del Bio Bio, la región está compuesta por 33 comunas, de las cuales 7 integran el área del Gran Concepción. Las cuales son Concepción, Penco, Talcahuano, Hualpén, Chiguayante, San Pedro de La Paz y Coronel. Se debe destacar que las comunas de Concepción y Talcahuano son las articuladoras de

la ciudad y por tanto caracterizan la ciudad como policéntrica (Rojas Quezada et al., 2009).

Finalmente, el Gobierno Regional de la Región de Valparaíso administra 38 comunas, de las cuales 5 componen el Gran Valparaíso. Las cuales son Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana.

Como se menciona previamente, el desarrollo de las tres zonas metropolitanas esta supervisado por una organización que administra un territorio que no se ajusta a los límites del área metropolitana, si no que a los limites regionales donde esta inserta la metrópolis. En la misma dirección, es importante mencionar que, los limites metropolitanos de los 3 casos, no exceden los límites de las regiones, por tanto, no existe la situación en la que un área metropolitana está bajo la administración de 2 o más gobiernos regionales. Además, en términos del rango de atribuciones, los gobiernos locales y territorios que componen las áreas que se pueden considerar metropolitanas en Chile no poseen diferencias entre sí o con el resto de las comunas del país. En otras palabras, no existen territorios locales espaciales dentro de las áreas metropolitanas.

### **Capacidad de Recaudación**

En cuanto al poder de recaudación de la ciudad, a nivel metropolitano no se cuenta con ningún tipo de impuesto, tarifas o transferencias debido principalmente a que el área no está definida como un nivel dentro de la estructura de administración del país. Por tanto, el financiamiento de proyectos a nivel metropolitano es “indirecto” tanto desde otros niveles de administración. Desde el nivel local, el financiamiento esta fragmentado entre los gobiernos locales que integran la zona metropolitana a través de transferencias desde el gobierno central y menor medida de impuestos recaudados localmente. Como se menciona previamente, los ingresos de ambos sistemas son en parte redistribuidos a través del Fondo Común Municipal. Por otro lado, desde el nivel regional, el desarrollo del área metropolitana es financiado a través de los gobiernos regionales quienes reciben transferencias desde el gobierno central a partir de un presupuesto regional generado por el Gobierno Regional (Balbontín M. et al., 2017).

### **Temas de administración**

En Chile las experiencias entre los roles de administración y servicios públicos con las zonas metropolitanas es escaso e indirecto o derechamente informal. A raíz de la promulgación de la ley 21074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País se establece que todos los gobiernos regionales que tengan bajo su responsabilidad a una o más áreas metropolitanas deberá existir un departamento de áreas metropolitanas. La función de este departamento será: 1) coordinar al gobierno regional con instituciones de carácter local y central. 2) Actuar como secretaria ejecutiva del comité consultivo metropolitano de alcaldes que preside el gobernado regional. 3) Apoyar como Unidad técnica a las divisiones del gobierno regional en las competencias que establece la ley

para el fortalecimiento Regionalización del País. La misma ley, dispone que se crearan 4 nuevas vacantes de planta dentro del gobierno regional para generar el equipo del departamento metropolitano.

Pese a lo anterior, en la realidad, estos departamentos aún se encuentran en un estado muy incipiente. Esto debido en gran parte a que aún se están discutiendo las atribuciones que tendrán los gobernadores regionales en relación a las responsabilidades que concentran actores desconcentrados como las Seremias y el delegado presidencial. Debido a lo anterior, la mayor parte de los temas de público interés que pueden ser abordados desde una perspectiva metropolitana están desconcentrados o están bajo la responsabilidad de organismos locales o regionales. Un ejemplo evidente de esta situación se puede observar en el transporte público.

Santiago posee el sistema de transportes RED. Este sistema abarca a las comunas de la zona metropolitana a través de 3 servicios: Buses, Metro y Metro-Tren. El servicio está a cargo del Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM), quienes, desde la reestructuración del servicio en 2007, pasan a estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Pese a que en Valparaíso existió una propuesta de un sistema de transporte integrado: Transvalparaiso, este no ha sido desarrollado y la única instancia de transporte público que integre a todas las comunas de la zona metropolitana es el servicio de Metro-Tren. Este servicio está a cargo de una filial de la empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) llamada Metro Regional de Valparaíso (MERVAL). Concepción posee el sistema de transportes RED Concepción. Este sistema aún está en el proceso de implementación inicial ya que se promulgo a principios del 2019. Se espera que pueda integrar exitosamente servicios de buses, buses eléctricos y el Bio-Tren bajo un mismo sistema tarifario y de administración similar al que funciona en Santiago luego de la reestructuración de 2007.

Otra característica de la relación entre las zonas metropolitanas y sus servicios es la “Informalidad”. Esto se puede ejemplificar en la coordinación de los servicios de emergencia dentro de la zona metropolitana con los gobiernos subnacionales. Mientras que Carabineros depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Bomberos se compone de Cuerpos constituidos como corporaciones privadas y coordinadas por directorio central. Pese a lo anterior, tanto las municipalidades como los gobiernos regionales apoyan las actividades operativas de ambas instituciones. El Gobierno Regional en conjunto con las municipalidades puede apoyar y coordinar la construcción de infraestructura como comisarias y así como solicitar patrullaje en zonas de interés. Además, a través del Delegado Presidencial puede solicitar el apoyo de Carabineros para mantener el orden público. Se debe destacar que las solicitudes que realiza tanto el Gobierno Regional como organismo, las Municipalidades y el Delegado Presidencial, no son una “obligación” para Carabineros ya que su despliegue y táctica depende de decisiones discrecionales y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

## **B) Casos Internacionales**

- **Tokio:**

### **Donde está ubicada e introducción demográfica**

Se encuentra dentro de la Región Kanto casi al centro de Honshu, la isla más grande del archipiélago. Según el censo de 2015 la ciudad posee 13.491.000 habitantes y una densidad de 14,746 habitantes por kilómetro cuadrado.

### **Actores Clave y Administración Ejecutiva**

Dentro de la división política-administrativa de Japón se contempla el nivel nacional, dirigido por un gobierno central parlamentarista con un primer ministro como principal cargo del Poder Ejecutivo. El nivel regional, donde el país se divide en 47 territorios administrativos denominados prefecturas, en japoneses *Todōfuken*, las cuales son agrupadas en regiones geográficas. Cada Prefectura cuenta con un gobernador y un cuerpo legislativo, ambos electos cada 4 años. En el nivel local se encuentran las municipalidades las cuales varían ligeramente en cuanto a sus atribuciones y status dependiendo del número de habitantes que posean. Estos organismos están compuestos por un alcalde y un consejo municipal elegidos cada 4 años. La configuración de los cargos políticos en ambos niveles subnacionales de gobiernos se establece a partir de la Ley de Autonomía Local de Japón de 1947 que buscó descentralizar políticamente el país.

En Japón, la zona metropolitana de Tokio tiene el estatus de prefectura, por tanto, la administración de la ciudad cuenta con órgano de gobernanza similar al de cualquier otra. El cargo de Gobernador dura 4 años y tiene la responsabilidad como autoridad ejecutiva, el control y manejo de los temas de administración metropolitana. Las tareas de ejecución, administración y coordinación que tiene el gobernador metropolitano son delegadas o apoyadas por un equipo de vicegobernadores encargados de gestionar y liderar los equipos y departamentos burocráticos en encargados de los temas metropolitanos a administrar. Además, la administración de la zona metropolitana de Tokio cuenta con una asamblea que cumple funciones de fiscalización, contrapeso y representación. La Asamblea Metropolitana de Tokio, está compuesta por 127 miembros elegidos a través de sufragio, los cuales duran en el cargo 4 años. La asamblea se organiza eligiendo un presidente que actúa como representante y un número fluctuante de comisiones de discusión. La Asamblea Metropolitana, tiene la capacidad de promulgar, enmendar o derogar ordenanzas metropolitanas. También puede aprobar o rechazar presupuestos, otorgamiento de cargos ejecutivos y además tiene la tarea de fiscalizar e investigar situaciones o cargos que lo ameriten.

## **Características, jurisdicciones y cuantas zonas componen la ZM**

Como se menciona previamente, la zona metropolitana de Tokio tiene el estatus de prefectura. De esta manera, la jurisdicción de la administración metropolitana se ajusta a los límites de una unidad administrativa de nivel regional. Pese a esto, Tokio es la única prefectura que dentro de sus límites contiene zonas especiales de administración. Dentro del área metropolitana existen un total de 62 territorios, de los cuales 23 están considerados como territorios especiales, mientras que los 39 restantes son municipalidades. Los 23 territorios especiales fueron seleccionados debido a alta densidad poblacional y continuidad de infraestructura urbana. Para estos territorios, pese a que aún existen gobiernos locales, estos se encuentran disminuidos debido a que es el gobierno metropolitano actúa como una alcaldía mayor con capacidad de administración de servicios públicos como desagües, agua potable o el cuerpo de bomberos. Por otro lado, las 39 municipalidades se dividen en 26 ciudades (Shi), 5 pueblos (Machi) y 8 villas (Mura). El gobierno metropolitano y las municipalidades tienen una relación similar a la de otras municipalidades y prefecturas en Japón, donde las municipalidades se encargan de los servicios locales y la prefectura o gobierno metropolitano en este caso, se encarga de los servicios de interés y coordinación intermunicipal.

## **Capacidad de Recaudación**

El sistema de fiscal del gobierno metropolitano de Tokio se enmarca en la estructura de financiamiento de las políticas y servicios en Japón, basada en una alta cooperación multinivel. Ejemplo de esto, se puede encontrar al revisar el que, durante el año fiscal de 2016, el gasto de los gobiernos locales supero al del gobierno nacional 1,4 veces. A grandes rasgos el sistema está estructurado en 3 fuentes de financiamiento: Impuestos locales, Transferencias y Bonos.

En relación a la zona metropolitana, el sistema de recaudación se reparte entre básicamente las mismas 3 fuentes, las cuales durante el año 2016 fueron distribuidas de la siguiente manera: En primer lugar, se encuentran los impuestos metropolitanos. Estos alcanzaron a ser el 74.7% de los ingresos para la administración y se compone en su mayoría de impuestos a las corporaciones y empresas con operaciones en la zona, impuestos a activos fijos, impuestos relacionados a la planificación urbana, impuestos de servicios para la zona de 23 territorios especiales y una parte del impuesto al consumo. Por otro lado, las transferencias desde el gobierno central solo alcanzaron a ser un 4,9% de los ingresos del año y finalmente los bonos metropolitanos un 2,1%. El porcentaje restante se divide entre tarifas, cargos y propiedades de servicios administrados por el gobierno metropolitano (2,6%), fondos transferidos del periodo fiscal anterior (3,5%) y otras fuentes de ingreso menores.

## **Temas de administración**

En cuanto a los servicios bajo la responsabilidad del gobierno metropolitano de Tokio, se pueden destacar 5. En primer lugar, gestión del sistema de transporte público. Tokio posee una oficina de transportes que coordina las operaciones de buses, tranvías, monorrieles y metro. La principal área de operaciones del sistema de transporte se encuentra en la zona de administración “directa” de 23 territorios especiales, pero también se extiende a casi todos los territorios que componen el área metropolitana.

En segundo lugar, se encuentra la mitigación del riesgo y gestión de crisis. Este componente es gestionado por la División de Prevención de Desastres y la División de Apoyo a la Recuperación de Desastres del gobierno metropolitano. Ambas divisiones están coordinadas con la oficina de construcción, de puertos y muelles y el departamento de bomberos de Tokio, con el fin de asegurar los estándares propuestos en sus metas de mitigación y prevención de desastres naturales.

A partir de lo anterior, en tercer lugar, se encuentran los servicios de emergencia. Tanto bomberos como la policía son gestionados desde el gobierno metropolitano. En el caso de la policía metropolitana, el gobierno metropolitano administra y coordina las operaciones del departamento en toda el área metropolitana. Además, el gobernador tiene la capacidad de seleccionar a los 5 comisionados del departamento, previa aprobación de la asamblea. Por otro lado, en cuanto al departamento de bomberos este servicio de emergencia es administrado directamente por el gobierno metropolitano en la zona de 23 territorios especiales.

Otro servicio relevante que administra el gobierno metropolitano es la salud pública, componente que está a cargo de 2 oficinas. La primera es la Oficina de Bienestar Social y Salud Pública, donde se formulan e implementan sistemas que faciliten el acceso a los servicios de salud, seguimiento de tratamientos de ciudadanos enfermos y monitoreo de situaciones de interés como enfermedades contagiosas. Por otro lado, la Oficina de Administración de Hospitales Metropolitanos, se hace cargo de la administración de los 8 hospitales públicos de la zona metropolitana.

Finalmente, cabe destacar que el Gobierno Metropolitano cuenta con una oficina dedicada a la gestión medio ambiental de la ciudad. Entre sus principales funciones, está el generar políticas de implementación de energías renovables, cuidado de los espacios naturales del área metropolitana y promoción de políticas de sustentabilidad y reciclaje.

- **Estocolmo:**

### **Donde está ubicada e introducción demográfica**

Se encuentra dentro del condado de Estocolmo en las orillas del mar Báltico al sur de Suecia. Según el censo de 2014 la zona metropolitana posee 2,205,105 habitantes y una densidad de 335,94 habitantes por kilómetro cuadrado.

### **Actores Clave y Administración Ejecutiva**

La división política-Administrativa de Suecia, considera un nivel nacional dirigido por un gobierno central parlamentarista con un primer ministro como principal cargo del Poder Ejecutivo. En el nivel regional, Suecia se divide en 21 condados denominados “Län” los cuales son administrados por una Asamblea Regional descentralizada, una Junta Administrativa desconcentrada y un Gobernador designado por el gobierno central. En el nivel local, el país se divide en 290 municipalidades (Kommun) a cargo de una asamblea municipal elegida a través de sufragio universal cada 4 años. La relación política, administrativa y fiscal entre los tres niveles de gobierno, es regulada por el Acta de Gobiernos Locales Suecos de 1992.

Según la organización administrativa de Suecia, la zona metropolitana de Estocolmo cuenta con el estatus de condado. En consecuencia, sus autoridades y atribuciones son prácticamente las mismas que la del resto de los condados. Para la zona metropolitana de Estocolmo, los organismos y actores encargados de su administración se dividen en los descentralizados y en los desconcentrados. En el primer grupo, el organismo de mayor relevancia es la Asamblea Regional de Estocolmo, que está compuesta por 149 miembros elegidos a través de sufragio universal cada 4 años. Las principales responsabilidades de la Asamblea Regional son la administración de servicios públicos de interés a nivel metropolitano y desarrollo regional. Con el fin de cumplir efectivamente con sus responsabilidades, la asamblea elige a la Junta Regional Ejecutiva de Estocolmo. Esta junta está compuesta por miembros de la asamblea y tiene como responsabilidad el coordinar a los comités temáticos que se encargan directamente de la administración de los servicios. Además, la Junta Ejecutiva se encarga de fijar el presupuesto regional de administración. Finalmente, pese a que la junta ejecutiva es designada desde la asamblea regional, la primera, puede tomar decisiones sobre las operaciones de administración metropolitana, sin consultar a la asamblea.

Por otro lado, la organización desconcentrada relevante para la administración de la zona metropolitana de Estocolmo es la Junta Administrativa del Condado. Su principal objetivo es coordinar y alinear los objetivos de las políticas nacionales con el desarrollo de la región. El organismo es liderado por un gobernador designado desde el gobierno central, quien coordina los servicios públicos como registros de cedulas y permisos de conducción. Tanto el gobernador y la junta cumplen administrar las funciones del

Estado como el manejo de la policía y las relaciones con la Unión Europea a un nivel local.

### **Características, jurisdicciones y cuantas zonas componen la ZM**

Debido a que la zona metropolitana de Estocolmo se delimito para que coincida con los límites del condado de Estocolmo (Stockholms Län), la jurisdicción de la administración metropolitana se ajusta a los límites de una unidad administrativa de nivel regional.

La zona metropolitana de Estocolmo está conformada por 26 municipalidades. Estos gobiernos locales se encargan de servicios como la distribución de agua potable, alcantarillado y colegios. En cuanto a la relación entre las municipalidades y la asamblea regional del área de Estocolmo, es similar a la del resto del país, debido a que no existen zonas especiales o atribuciones únicas a causa de pertenecer a la zona metropolitana.

### **Capacidad de Recaudación**

La estructura de recaudación de la zona metropolitana de Estocolmo, proviene casi en su totalidad de los impuestos establecidos dentro del área. Este componente alcanzó a ser un 74% del total de ingresos que la administración recibió durante el año 2020. Por otro lado, un porcentaje no menor se obtuvo a partir de las tarifas asociadas a los servicios de transporte público y salud pública. Sumado a arriendos y ventas, el porcentaje llega a un 12% del ingreso. Lo cual es relevante considerando las transferencias desde el nivel central también alcanzan un 12% del ingreso.

### **Temas de administración**

En relación a los servicios públicos administrados por la zona metropolitana, se pueden destacar 3. En primer lugar, la Asamblea Regional de Estocolmo posee una oficina de transportes llamada "Storstockholms Lokaltrafik" que coordina las operaciones de buses, tranvías, metro y botes. El departamento también se encarga de las licitaciones y comisiones del transporte público. Por tanto, esta coordinación también se extiende a las compañías privadas que proveen servicios de transporte.

En segundo lugar, se encuentra la gestión de los servicios de salud. La Asamblea Regional de Estocolmo, en lineamiento con la Acta de Servicios Médicos, debe asegurar el acceso y la posibilidad de tratamiento a los habitantes de su jurisdicción. Para lograr esta meta, la Asamblea gestiona desde los sistemas de acceso a los centros de salud hasta la recolección de opiniones respecto a la experiencia del usuario. A partir de lo anterior, el gobierno metropolitano administra hospitales universitarios, centros de atención primaria y derivaciones a especialistas en hospitales que tratan emergencias.

Finalmente, se debe mencionar que la Asamblea Regional de Estocolmo también gestiona los esfuerzos en la lucha contra el cambio climático. Para esto, se ideó un programa ambiental basado en alcanzar metas desde el año 2017 hasta el 2021. El

programa y por tanto, los esfuerzos de la Asamblea se dividen en 5 áreas: Sustentabilidad del área metropolitana, Compromiso climático, metas ambientales para los servicios de salud, el servicio de transporte y para construcción e instalaciones.

- **Chicago:**

### **Donde está ubicada e introducción demográfica**

La zona metropolitana, se encuentra dentro de los Estados de Wisconsin, Indiana y principalmente Illinois. Según información extraída de censos del 2019 la zona metropolitana posee 9,457,867 habitantes y una densidad de 465 habitantes por kilómetro cuadrado.

### **Características, jurisdicciones y cuantas zonas componen la ZM**

La configuración política-administrativa de Estados Unidos considera inicialmente los 3 niveles de gobiernos estándar, nacional, regional-intermedio y local, pero debido a que el país posee la característica de ser un Estado federal, en algunos lugares se puede observar un cuarto nivel local más pequeño. A cargo del nivel nacional o también denominado federal, se encuentra un gobierno central presidencialista. En el nivel intermedio, el país se compone por 50 territorios llamados “States” los cuales son administrados según estimen conveniente bajo una premisa republicana como guía. En la práctica, la mayoría de los estados tiene un modelo similar al del gobierno central donde se elige a un gobernador/a como autoridad ejecutiva, una asamblea o congreso como órgano legislativo y a jueces que integren las instituciones del poder judicial. En el nivel local, los estados se dividen en condados, los cuales pueden tener grandes diferencias entre sí en cuanto a su forma de administrar. Estas diferencias se pueden observar principalmente entre los estados, debido a que estos pueden influir u establecer formas de administración o responsabilidades para los condados. De esta forma, como se menciona previamente, puede existir en algunos estados hasta un cuarto nivel de administración que hace referencia a los organismos que administran las mismas ciudades.

En particular, la zona metropolitana de Chicago se encontraría entre el nivel regional-intermedio y local. Por tanto, sus organismos y autoridades no tienen mayor similitud con otras instituciones que administren estados o condados, consecuencia que se refuerza al recordar que el marco para configurar una administración subnacional es bastante amplio y por tanto diverso a lo largo del país.

Según OECD (2012) el área metropolitana de Chicago está compuesta por 14 condados que corresponden a un mismo rango institucional en la jerarquía gubernamental de Estados Unidos. Estos condados están agrupados en 4 divisiones metropolitanas. La

primera división, llamada: Chicago-Naperville-Evanston, IL Metropolitan Division se compone de 5 condados que se encuentran dentro del estado de Illinois. Esta es la división metropolitana más grande de las tres. La segunda división llamada Elgin, IL Metropolitan Division se compone de 3 condados que también se encuentran dentro del estado de Illinois. En tercer lugar, está la división Elgin, IL Metropolitan Division que se componen de 4 condados del estado de Indiana. La última división metropolitana solo contiene 2 condados, uno en Illinois y otro en Wisconsin y se llama Lake County-Kenosha County, IL-WI Metropolitan Division.

Lo destacable de este caso, es que, no todos los condados corresponden al mismo estado. En consecuencia, dependiendo del estado al que estén supeditados, los condados tienen distintas atribuciones y capacidades. Al mismo tiempo, dentro de los condados existen diferentes organizaciones y distritos de administración sectorial que no necesariamente ajustan su jurisdicción a las de los límites municipales que componen a los condados.

De esta manera, cada estado ha designado una institución que coordine en conjunto a los condados, políticas de desarrollo para la zona del gran Chicago que este dentro de sus límites estatales (OECD, 2012). En primer lugar, está el Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP), que está a cargo de la coordinación de 7 de los 14 condados del Gran Chicago, lo cuales se encuentran en el estado de Illinois. Para 3 de los 4 condados del estado de Indiana que pertenecen a la zona metropolitana, existe el Northwestern Indiana Regional Planning Commission (NIRPC). Finalmente, está el Southeastern Wisconsin Planning Commission (SEWRPC), que coordina las políticas del condado de Kenosha, único condado del estado de Wisconsin que pertenece al área metropolitana. Es importante mencionar que mientras los dos primeros organismos (CMAP y NIRPC) mantienen una jurisdicción territorial “menor” a los límites fijados de la zona metropolitana, el SEWRPC es el caso contrario. Este último organismo abarca a otros 6 condados, que están fuera de los límites metropolitanos de Chicago.

### **Actores Clave y Administración Ejecutiva**

Para el caso del CMAP, la junta está integrada por 15 personas provenientes de los 7 condados que el CMAP coordina. La cantidad de representantes por condado es fijada proporcionalmente por la cantidad de población. La forma de elección de estos representantes es a través de un consenso entre todos los alcaldes de cada condado. En cuanto a los roles del CMAP, son compartidos con el Metropolitan Planning Organization (MPO Policy Commity) para la zona del noroeste del estado de Illinois. La diferencia entre ambos organismos es que mientras el CMAP es un organismo de nivel medio que es conformado por actores que provienen de gobiernos o entidades locales, el MPO es un organismo desconcentrado del gobierno federal que se enfoca en planes de transporte público a largo plazo. De esta forma, el CMAP trabaja en base a comités de “cuatro niveles”: Gobierno, Consultivo, Coordinación y de Trabajo. En relación con el primer nivel, tanto el CMAP como MPO deben coordinarse entre ellos y fiscalizar el

trabajo de los comités temáticos de los organismos metropolitanos. Dentro del nivel de coordinación, también se incluye el acuerdo entre el CMAP y MPO establece que el MPO debe agregar dos miembros del CMAP a su comité de políticas. En el nivel consultivo, el CMAP apoya y promueve los comités ciudadanos y de alcaldes para que generen recomendaciones al CMAP y al MPO. En cuanto al nivel de coordinación, el CMAP coordina los comités de trabajo temático, ajustándolos de acuerdo con la necesidad del momento. Finalmente, a nivel de trabajo el CMAP sostiene los comités temáticos para generar un Input de información con el que se puedan generar recomendaciones y planes de acción. En cuanto al financiamiento, el CMAP, puede calendarizar su deudas y gastos con el fin de acordar y buscar formas de financiamiento con el MPO.

En relación con el NIRPC, está conformado por 53 miembros. 22 del condado de Lake, 16 de Porter, 14 de LaPorte y 1 designado por el gobernador del estado. Dentro de los 53 miembros, 11 constituyen un comité ejecutivo. Además, del comité ejecutivo, existe un comité legislativo que determina la posición del organismo frente a la legislación del estado y las normativas federales. También se puede encontrar el comité de asistencia de gobiernos locales, que coordina y apoya a los gobiernos locales en la búsqueda de financiamiento, capacitación de personal y resolución de problemas. Finalmente, dentro de los comités operativos está el de financiamiento y personal, que se encarga de preparar los presupuestos del NIRPC.

Por último, el SEWRPC consiste en 21 miembros provenientes de los condados coordinados por el organismo, menos 2 que son designados por el gobernador. Estos miembros están distribuidos en 4 comités: Ejecutivo, Administrativo, Planificación e Investigación y Relaciones Públicas e Intergubernamentales. El comité ejecutivo, supervisa el trabajo del organismo en su conjunto. El comité administrativo, supervisa las rutinas operaciones del organismo. El comité de Planificación e Investigación revisa y coordina los trabajos técnicos generados por el organismo y finalmente el comité de Relaciones Públicas e Intergubernamentales, administra la vocería del organismo. Estos comités también pueden incluir ciudadanos interesados en el trabajo del SEWRPC. En cuanto al financiamiento, un equipo de profesionales a tiempo completo del SEWRPC prepara una ruta de trabajo anual que es aprobada por el organismo de financiamiento a nivel federal. A partir de esto, los ingresos se generan a través de la recolección de un impuesto regional de los condados que están dentro del SEWRPC y, además se complementa con transferencias del estado y el gobierno federal.

### **Capacidad de Recaudación**

Considerando que no existe un arreglo unificado en cuanto a la administración de la zona metropolitana, cada institución tiene su propio sistema de financiamiento. Pese a lo anterior, se destaca que ninguno posee formas de financiamiento provenientes de impuestos o tarifas. En primer lugar, la estructura de financiamiento del CMAP se sostiene en un 77,7% gracias a transferencias que realiza el gobierno federal a través del

departamento de transportes. El segundo mayor aporte solo representa un 17,9% que proviene del departamento de transporte del State of Illinois. Finalmente, una pequeña porción que representa un 3,8% del ingreso, proviene de “deudas” generadas con gobiernos locales debido a evaluaciones sobre proyectos. En el caso del NIRPC, el 53,8% de sus ingresos es transferida desde el gobierno del State of Indiana. Los porcentajes importantes restantes provienen desde el gobierno federal (26,7%) y desde los condados donde la agencia está presente (15,4%). Para la SEWRPC la estructura de financiamiento es más diversa en relación a la configuración del origen de sus ingresos. Pese a que las transferencias llegan a ser un 48,8% de los ingresos (44,2% del gobierno Federal y 4,6% del gobierno del State of Wisconsin), el 51,1% restante proviene de impuestos gestionados por los condados donde la agencia gestiona programas (22,8%) y el acuerdo de tarifas por servicios relacionados a estudios y administración de servicios (28,2%). Se debe destacar que estas tarifas no son pagadas necesariamente por los ciudadanos, sino que las pagan otras agencias o administraciones locales.

### **Temas de administración**

Otra similitud entre las agencias de administración metropolitana de Chicago, es en los tópicos de gestión, los cuales son transporte público y medio ambiente. La zona metropolitana de Chicago además de la CMAP también posee una oficina de transportes llamada Regional Transportation Authority (RTA) que tiene el objetivo de implementar los planes de desarrollo y coordinación, además de fiscalizar y facilitar el servicio de transporte administrado por las tres agencias de transporte de la zona metropolitana. La primera es la Chicago Transit Authority (CTA), que opera los buses y trenes. El segundo es Metra, que opera los trenes y Petra que administra el sistema de buses suburbanos. La RTA tiene el poder de generar ingresos a través de impuestos de entre el 1,25% y 0,5% de las ventas (El monto depende de la jurisdicción del condado). Por otro lado, el CMAP cumple la función de asesorar a través de la generación de estudios a los gobiernos locales y al State of Illinois en el desarrollo de temas como clusters industriales, innovación, fuerza laboral, vivienda, medio ambiente y política tributaria.

En cuanto al NIRPC, el sistema de transporte público es coordinado a través de su departamento de tránsito y transporte de superficie. El principal objetivo es llevar a cabo la implementación y coordinación de políticas nacionales, estatales y locales en relación a el transporte y tránsito urbano. Gestionar la licitación de operadores de buses y trenes. Finalmente, trazar planes para un tránsito fluido dentro de las ciudades. En segundo lugar, el NIRPC se hace cargo de la gestión de programas enfocados en el medio ambiente. Los esfuerzos están centrados en la mantención de un nivel aceptable de calidad del aire y agua. Por otro lado, impulsa programas de integración de energías renovables como la solar en hogares, transporte e instituciones.

Finalmente, el SEWRP coordinada el sistema de transporte público bajo las políticas del estado de Wisconsin y las necesidades locales de los condados. En ese sentido, su principal preocupación está orientada a los servicios de transporte de superficie intermodal entre áreas urbanas de la zona metropolitana. En cuanto a la gestión del medio ambiente, la agencia esta especialmente preocupada en mantener un nivel de calidad alta en los lagos que están dentro del área metropolitana. De esta forma, el SEWRP genera constantes estudios que permiten coordinar las políticas locales con las del estado.

- **Barcelona:**

### **Donde está ubicada e introducción demográfica**

Se encuentra dentro de la Comunidad Autónoma de Cataluña al este de España. Según el censo de 2012 la zona metropolitana posee 3.239.337 habitantes y una densidad de 5.010 habitantes por kilómetro cuadrado.

### **Características, jurisdicciones y cuantas zonas componen la ZM**

España es una nación unitaria autonómica, en su organización política administrativa, contempla hasta 4 niveles. El nivel nacional esta administrado por un gobierno central organizado en un sistema legislativo. En el segundo nivel, el país esta dividido en 17 zonas denominadas “Comunidades autónomas” administradas por una Asamblea Legislativa que es elegida cada 4 años a través de sufragio universal y un presidente de la comunidad autónoma designado por la asamblea. En el nivel local, las Comunidades Autónomas, se dividen en Provincias representadas por los diputados elegidos para la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma a al que pertenezcan. En España, existen un total de 50 provincias. Finalmente, las provincias se dividen en municipios, que representarían el ultimo nivel de administración. Los municipios son administrados por una junta de concejales elegidos a través de sufragio universal cada 4 años, quienes posteriormente designan a un alcalde. Estos gobiernos municipales, se encargan de la administración de servicios públicos locales.

En el caso del área metropolitana de Barcelona, esta se encontraría entre el nivel local de Provincias y el nivel local de Municipios. Aunque pese a que no adopte los límites de una organización territorial intermedia, su organismo de administración si se ajusta a las 36 municipalidades que componen la zona metropolitana. Cabe destacar que estas municipalidades no presentan características institucionales únicas en relación con el resto de las municipalidades de España.

## **Actores Clave y Administración Ejecutiva**

En el caso de Barcelona, la principal institución metropolitana es su asamblea compuesta por 90 miembros. Estos 90 escaños se componen por los alcaldes de las 36 comunas que están dentro de la zona metropolitana, y un número proporcional de sus respectivos concejales municipales en base a criterios demográficos. Debido a que la asamblea se compone en su totalidad por cargos elegidos democráticamente para los sufragios municipales, la duración de la composición de la asamblea es de 4 años. Entre sus funciones se encuentra la fijación de las tarifas de los servicios públicos administrados, la aprobación de programas, ordenanzas y reglamentos, además del Plan de Actuación Metropolitano. Finalmente, la asamblea es la responsable de ratificar o destituir el cargo de presidencia de la Asamblea Metropolitana de Barcelona.

Dentro de la asamblea existen tres cargos relevantes, la presidencia, vicepresidencia y miembro del concejo de alcaldes. El primero, tiene como función dirigir y administrar el gobierno metropolitano y los servicios que se desprenden de este. En segundo lugar, las 10 vicepresidencias de la asamblea se componen por concejeros municipales miembros de la asamblea elegidos por la presidencia de esta. Las principales responsabilidades del cargo son el dirigir servicios y competencias metropolitanas, además de sustituir a la presidencia en casos especiales. 4 de las 10 vicepresidencias tienen un carácter ejecutivo, mientras que las otras 6 tienen competencias especializadas en uno de los siguientes temas: Ecología; Movilidad, Transporte y Sostenibilidad; Desarrollo de Políticas Urbanísticas; Desarrollo Social y Económico; Relaciones Internacionales y de Cooperación y finalmente Planificación Estratégica. El tercer cargo relevante, es el de miembro del consejo de alcaldes. Este consejo solo este compuesto por los 36 alcaldes y alcaldesas de las municipalidades que integran la zona metropolitana. Tienen la función de presentar informes, previo a el establecimiento del Plan de Actuación Metropolitano, políticas que se relación a la delimitación de límites territoriales y el Plan director Urbanístico Metropolitano. También, son el órgano encargado de presentar a un candidato la presidencia, para su posterior ratificación por la asamblea. Finalmente, pese a ser un órgano consultivo, también puede presentar propuestas de interés metropolitano para su discusión en la asamblea.

## **Capacidad de Recaudación**

En cuanto al poder de recaudación de la administración metropolitana, según datos del presupuesto 2021, la principal fuente de ingresos proviene de transferencias corrientes y de capital desde el gobierno central, donde la administración obtuvo el 57,6% de sus ingresos. En segundo lugar, se observan las entradas por tarifas y precios sobre servicios públicos administrados e ingresos de patrimonio (25,9%). El porcentaje de ingresos siguiente se compone de los impuestos metropolitanos con 14,5% de los ingresos. El resto proviene de créditos y bonos emitidos por la administración (1,9%).

## **Temas de administración**

En relación a los servicios públicos bajo la responsabilidad de la administración del área metropolitana de Barcelona, se pueden destacar los que se encuentran dirigidos a la gestión del transporte público, aspectos relacionados al medio ambiente y prevención de riesgo. Para los servicios relacionados a transporte público, la administración del Área Metropolitana de Barcelona posee una oficina de trasportes que coordina las operaciones de buses, bicicletas, trenes y metro. Además, administra el desarrollo de la construcción y coordinación de puertos y aeropuertos dentro la zona metropolitana. En cuanto a la gestión de temáticas medio ambientales, la administración aborda este aspecto desde varios servicios. En primer lugar, se hacen cargo de la limpieza, mantención y gestión de playas y parques designados como metropolitanos. En segundo lugar, se responsabilizan por la gestión de los residuos ya sea fomentando la reutilización de objetos o retirando los desechos desde puntos de recogida fijos y móviles. En tercer lugar, se designa una autoridad ambiental enfocada en la protección del ciclo del agua, que, entre otras cosas, aporta a la capacidad de la administración a modificar tarifas en los recibos de agua de acuerdo con criterios sociales y ambientales. Finalmente, la administración aborda el aspecto medioambiental desde la perspectiva de programas que aporten desde la educación y juegos a la protección del entorno y sostenibilidad. Por último, en cuanto a los esfuerzos de mitigación de riesgos y desastres, la administración metropolitana a través de investigación y departamentos de planificación, se desarrollan planes de infraestructura y edificación resiliente ante los probables desastres naturales, que la zona deberá enfrentar. Se destaca que estos planes de desarrollo resiliente son adaptados a la zona y formulados con una mirada de mediano y largo plazo.

## 7) Análisis

Como se puede observar, la importancia o influencia que puede ejercer un organismo de rango medio como una administración metropolitana no puede ser considerada como un estándar para todos los países, sino más bien un arreglo AD HOC moldeado por las necesidades de los territorios de un país y lo que esté dispuesto a ceder el nivel central de gobierno. De esta manera, es importante considerar que no existe un ideal de arreglo institucional de administración metropolitana. Esto quiere decir que no por que exista un alto grado de consolidación en una institución de rango medio, el resultado sea necesariamente más efectivo que un arreglo donde los gobiernos locales mantienen más responsabilidades o control sobre servicios públicos.

En ese sentido, los arreglos institucionales metropolitanos como se menciona previamente tienen como objetivo de fondo aumentar la eficacia en la entrega de servicios a sus habitantes y reducir la fragmentación y segregación local dentro del área urbana. Mientras que, en sus formas, pueden incidir experiencias culturales, sociales, históricas o políticas del país, las cuales a su vez pueden estar moldeadas incluso por su contexto continental (Orellana, 2013).

Por tanto, pese a que es importante explicitar que los casos seleccionados no guardan mayor relación entre la cantidad de habitantes, contexto geográfico o número de gobiernos locales a administrar o coordinar, si es importante realizar el ejercicio de contrastar las fotografías actuales de las distintas configuraciones metropolitanas. Esto ya que, los procesos de descentralización deben ser entendidos como una secuencia de políticas públicas orientadas a la organización de la administración del país. Por tanto, pese a que es incorrecto pensar que uno puede adoptar estructuras completas basadas en procesos de descentralización de otros países como si fuera un manual de instrucciones para armar un mueble, si es importante contrastar sus contextos y ser capaz de extraer parte de sus experiencias con el fin considerar adaptarlas a la realidad territorial de su propio país.

Por otro lado, cabe mencionar que OECD (2019) destaca a los procesos de descentralización y en especial a los con características asimétricas como es el caso de la conformación de administraciones metropolitanas como un útil campo de pruebas para experimentar con nuevas políticas públicas. Esto debido a que sus efectos pueden “contenerse” en un espacio territorial específico, al mismo tiempo entregando información relevante a partir de generar experticia bajo el contexto de “aprender haciendo”. Este resultado es considerado como una externalidad positiva del proceso debido a que no solo sirve para los gobiernos subnacionales o territorios “beneficiados” por la política pública, sino que también al gobierno central en como replicar esta experiencia en otros territorios, pero con una mayor efectividad y eficacia (Shaw & Tewdwr-Jones, 2017).

## A) Síntesis del Análisis

- **Foco Geográfico**

Área Metropolitana	Extensión de la administración	Rango institucional de los territorios que componen la ZM
Tokio	Igual a la de la ZM/Prefectura	Zonas Especiales y Municipalidades/Selección por densidad y continuidad urbana
Barcelona	Igual a la de la ZM/Zona metropolitana	Municipalidades/Estandarizado
Chicago	Menor a la de la ZM/Límite estatal	Condados y Administraciones Especiales/Estandarizado según el estado
Estocolmo	Igual a la de la ZM/Condado	Municipalidades/Estandarizado
Chile	Mayor a la de la ZM/Regional	Municipalidades/Estandarizado

Tabla 1. Síntesis Foco Geográfico (Elaboración Propia)

- **Actores Dominantes**

Área Metropolitana	Desconcentrados	Locales	Metropolitanos/Intermedios	Coordinación Institucional
Tokio	-	Alcaldes	Gobernador Metropolitano/Asamblea Metropolitana	Ciudad Metropolitana
Barcelona	-	Alcaldes	Asamblea Metropolitana	Supramunicipal
Chicago	Comisiones de Organismos Sectoriales	Consejo del Condado/Alcaldes	Chicago Metropolitan Agency for Planning Northwestern Indiana Regional Planning Commission Southeastern Wisconsin Planning Commission	Intermunicipal
Estocolmo	Junta Administrativa del Condado/Gobernador Designado	Alcaldes	Asamblea Regional	Ciudad Metropolitana
Chile	Delegado Presidencial	Alcaldes	Gobernador Regional/Consejeros Regionales	Informal

Tabla 2. Síntesis Foco de Actores Dominantes (Elaboración Propia)

- **Enfoques temáticos**

Área Metropolitana	Trasporte Publico	Gestión y Prevención de Riesgo	Servicios de Emergencia	Salud Publica	Medio Ambiente y Gestión de Desechos
Tokio	X	X	X	X	X
Barcelona	X	X			X
Chicago	X	X			X
Estocolmo	X			X	X
Chile					

Tabla 3. Síntesis Foco de Enfoques Temáticos (Elaboración Propia)

- **Capacidad de Gestión de los Temas**

Área Metropolitana	Impuestos	Tarifas	Emisión de Bonos y Deuda	Transferencias desde el Nivel Central
<b>Tokio</b>	Recaudación de Impuestos (74,7%)	Tarifas (2,6%)	Bonos Metropolitanos (2,1%)	Desembolsos del Tesoro Nacional (4,9%)
<b>Barcelona</b>	Recaudación de Impuestos (14,5%)	Tarifas y patrimonio (25,9%)	Créditos y Bonos (1,9%)	Trasferencias Corrientes (57,6%)
<b>Chicago</b>	CMAP		Deuda (3.8%)	Departamento de Transporte de Estados Unidos (77.7%) Departamento de Transporte de Illinois (17.9%)
	NIRPC			Estado de Indiana (53,8%) Gobierno Federal (26,7%) Condados del área metropolitana (15,4%)
	SEWRPC	Tarifas por operaciones (28,2%)		Gobierno Federal (44,2%) Estado de Wisconsin (4,6%) Condados del área metropolitana (22,8%)
<b>Estocolmo</b>	Recaudación de Impuestos (74%)	Tarifas (12%)	—	Transferencias Gubernamentales (12%)
<b>Chile</b>	—	—	—	Gastos de Financiamiento (5%) Provisiones (19%) Programas de Inversión Regional (76%)

Tabla 4. Síntesis Foco de Capacidad de Gestión de los Temas (Elaboración Propia)

## **B) Análisis en Profundidad**

### **Extensión del foco de la administración metropolitana**

Uno de los aspectos interesantes al considerar el rango institucional donde se enmarcan las distintas administraciones metropolitanas es su relación con la delimitación de los territorios intermedios de cada país. Para el caso de Tokio, el área metropolitana es tan masiva que practicante solo el área urbana tiene una extensión similar al de cualquier otra prefectura en Japón. En consecuencia, la decisión de hacer coincidir los límites de la ciudad de Tokio con los de la prefectura para generar las “fronteras” de la zona metropolitana, no pasa por una necesidad de incluir territorios, si no de delimitar las responsabilidades administrativas de una zona urbana que experimentó una rápida expansión.

En el caso de Estocolmo, pese a que la extensión urbana no es tan masiva como en el caso de Tokio, la zona metropolitana también coincide con los límites de un territorio de nivel intermedio. Esto se debe a que la “ciudad principal”, que es la extensión urbana continua de la ciudad de Estocolmo atrae al resto de las 9 ciudades pequeñas que están dentro del condado que representa la zona metropolitana de Estocolmo. Esto se debe a que tanto la ciudad principal como las periféricas mantienen una relación de mutua dependencia, donde las ciudades más pequeñas tiene un rol de dormitorios o de actividad económica específica complementaria y la ciudad de Estocolmo concentra gran parte de los servicios administrativos y áreas de trabajo.

El otro extremo es el caso de Chicago, donde la extensión de la administración metropolitana, en relación al rango intermedio de administración, que vendría siendo el State, es mucho menor. De hecho, como se menciona previamente, se caracteriza por esta dividida entre tres jurisdicciones “regionales”. Una de las principales consecuencias de este rasgo, es que ninguna de las tres instituciones que forman y coordinan la administración metropolitana del Gran Chicago puede llegar a consolidar un “control de la gestión completo”. Esto se debe a que ciudades pequeñas periféricas que puedan incidir en el área metropolitana solo se coordinan con la institución que tiene jurisdicción en el mismo State, por tanto, la fragmentación no solo se da dentro de la misma área, sino que también en su relación con otras áreas urbanas que estén alrededor.

El caso intermedio es Barcelona, donde el área metropolitana es bastante menor en su extensión respecto a la extensión de la provincia de Barcelona. Delimitación que como se menciona previamente vendría siendo el siguiente en cuanto a rango territorial. Debido a esto, los límites de la administración metropolitana se ajustan a los límites de las municipalidades consideradas como dentro del área. Esta característica, posee la ventaja de que es flexible en cuanto a la incorporación de nuevas municipalidades al arreglo institucional metropolitano. Esto se debe a que, a diferencia de los casos de Tokio o Estocolmo, en caso de aumentar o disminuir los límites metropolitanos no solo pasa por

incidir en las fronteras de los territorios locales, sino que también de los regionales, lo cual complejiza la discusión. En el caso de Barcelona, la incorporación de nuevos municipios a la zona metropolitana puede ser mucho más fluida y siguiendo el crecimiento natural de la zona urbana.

Contrastando estas extensiones metropolitanas con los casos chilenos, se puede observar que tanto el Gran Valparaíso como el Gran Concepción se asemejan a la situación en que se encuentra el área metropolitana de Barcelona. Ambas ciudades chilenas son consideradas como metropolitanas, pero no alcanzan a tener una influencia que domine completamente la extensión territorial de la región a la cual pertenecen. En el caso del Gran Valparaíso, comparte influencia con la conurbación de Quillota-La Calera y la comuna de San Antonio, mientras que el Gran Concepción la influencia en la región es compartida con la comuna de Los Ángeles. Caso contrario es el Gran Santiago donde pese a estar bastante alejado de cubrir la extensión regional solo con su área urbana como en Tokio, si impone una influencia que hace que el resto de las ciudades de la región graviten en torno al Gran Santiago, lo cual se asemeja al caso de Estocolmo. En ese sentido, se destaca que ninguno de los casos chilenos está cerca de la configuración del área metropolitana de Chicago. En ese sentido, es importante destacar que la normativa para zonas metropolitanas en Chile establece que no pueden extenderse más allá de los límites regionales por tanto es extremadamente difícil ver ese tipo de fragmentación en Chile.

A partir de lo anterior, se puede rescatar un rasgo interesante entre las corrientes de administración metropolitana y la realidad vista en estos casos. Convencionalmente se entiende que los arreglos metropolitanos tienden a ser influenciados o derechamente definidos por la configuración de las administraciones locales. Esto suena lógico en principio debido a que la conformación de una zona metropolitana en general tiende a nacer debido al crecimiento e interdependencia de áreas urbanas como las conurbaciones y ciudades periféricas (OECD, 2019; Orellana, 2013; Zimmermann & Getimis, 2017). Lo interesante del punto es que esto puede dejar de ser aplicable en la realidad según la corriente metropolitana que el país y el territorio adopte. Elección que en general tiende a depender por el Path-Dependence institucional del país.

Para ilustrar esto, se puede observar el caso de Tokio donde debido a la masividad de la zona urbana se ha invertido la influencia de los municipios y ciudades periféricas en favor del gobierno metropolitano. Este efecto puede catalogarse como un producto de la corriente **Neo-Regionalista** debido a que la ciudad no solo es una influencia para el país, sino que también en el mundo. Por tanto, el gobierno metropolitano debe alinear tanto los objetivos de que conlleven la administración de un área urbana muy extensa con una alta densidad poblacional con los objetivos de status internacional. Ejemplo de este solapamiento entre objetivos internacionales y locales y la influencia del gobierno metropolitano es la construcción de la villa olímpica para los juegos de Tokio 2020 realizados el 2021 debido a las restricciones impuestas por el Covid 19. Para esos juegos

olímpicos, el comité encargado de la preparación de la ciudad que estaba a cargo del gobierno metropolitano, impulso la construcción de una villa olímpica para los atletas que posteriormente también pueda servir como un complejo habitacional para habitantes de la ciudad. Debido a esto se decidió realizar la obra dentro del conjunto de los 23 territorios especiales (municipalidades con menores atribuciones que las del resto del país) que tiene la ciudad. Esto con el fin de tener un mayor control sobre la planificación del desarrollo de los juegos olímpicos como evento internacional y la utilidad que representará posteriormente para la ciudad.

Por otro lado, donde la iniciativa está mayormente alojada en las administraciones locales es en el caso de Chicago. La configuración metropolitana se enmarca dentro de una corriente de **Elección Pública** “heredada a la fuerza” por su condición tri-estatal. Como resultado, las 3 instituciones que forman la administración metropolitana de Chicago trabajan de forma coordinada, pero al mismo tiempo existe un espíritu de competencia por establecer mejores condiciones para sus respectivos habitantes. Por tanto, la dirección que implementan las administraciones metropolitanas es formulada a partir de las necesidades y marcos de acuerdo entre los condados de incluso un mismo State. Esta fórmula de trabajo incluso se da dentro de las mismas jurisdicciones de los condados debido a que instituciones como escuelas o servicios de emergencia pueden mantener áreas de jurisdicción propias lo cual implica otro nivel de cooperación/competencia entre sí.

Un resultado intermedio puede observarse para los casos de Estocolmo y Barcelona, que siguen un proceso centrado en la **Consolidación** donde existe un equilibrio entre la influencia que tienen las administraciones locales con la administración metropolitana para delimitar la configuración institucional. Equilibrio dado por la interdependencia asimétrica mencionada previamente entre las ciudades o municipios periféricos que conforman la zona metropolitana con el área urbana central. De esta manera, se establece en ambos casos que existe un nivel de administración metropolitano delimitado que interactúa con municipios con capacidades “estandarizadas” como las de cualquier otra administración local en el país. En consecuencia, pese a que se tiende a centralizar algunos servicios con el fin de gestionarlos de forma más eficiente, las municipalidades siguen teniendo un rol relevante en las temáticas que pueden ser abordadas localmente.

En los casos chilenos, la corriente que prima es claramente la **Elección Pública**, esto se debe a que aun el concepto de administración metropolitana es incipiente y el enfoque de la gobernación regional pese a que contempla funciones metropolitanas está centrado en la gestión de la región es su conjunto. Este Path-Dependence nace debido a que la institucionalidad municipal se descentraliza mucho antes que la de nivel regional. Por tanto, sus capacidades fiscales y administrativas no solo son hasta cierto punto mayores, sino que también con una mayor acumulación de experiencia. Ejemplo que refuerzan la idea de la Elección pública, son la coordinación de comunas como Providencia y Las

Condes en áreas como seguridad pública, mientras que, por otro lado, las municipalidades “compiten” por atraer habitantes del área metropolitana para pagos de impuestos como el de circulación de vehículos particulares. De esta manera se infiere que la influencia de los arreglos y coordinación metropolitana aún está cargada hacia las administraciones locales.

### **Actores que inciden en la administración metropolitana**

En cuanto a la relación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno que inciden en la ciudad o área metropolitana, estos están directamente influenciados por el componente territorial previamente mencionado. Para los casos de Tokio y Estocolmo, donde las capacidades y responsabilidades de las administraciones metropolitanas son similares a las de cualquier otra administración regional del mismo país. Se puede establecer que su tipo de coordinación institucional se enmarca en la categoría de **ciudad metropolitana**.

Pese a que ambos casos contemplan que sus respectivas configuraciones metropolitanas establecen una clara delimitación como entidades de carácter “regional”, al mismo tiempo se relacionan de forma distinta debido a la corriente metropolitana que ha predominado en el desarrollo de la administración de cada ciudad. En el caso de Tokio, la relación entre las administraciones locales y ciudadanos con el gobierno metropolitano tiende a basarse en el **liderazgo** de este último para llevar a cabo sus funciones. Esta característica se debe principalmente a dos razones, en primer lugar, la administración de la ciudad no tiene contrapartes desconcentradas que pueda competir con la influencia del gobierno metropolitano. En ese sentido, el gobierno en su conjunto y el cargo de gobernador metropolitano deben ejercer sus responsabilidades liderando a las municipalidades y administraciones locales que estén dentro de la prefectura. En ese sentido, y recogiendo las bases de la corriente Reo-Regionalista, este liderazgo no solo es dentro de la misma área urbana, sino que también proyectado internacionalmente asumiendo tareas relevantes como la ejecución de juegos olímpicos o el desafío indirecto de tener dentro de su territorio bases navales de la armada estadounidense. En segundo lugar, el gobierno metropolitano también asume tareas directas de carácter local en la zona de los 23 territorios especiales de la ciudad. Territorios que contienen la mayor densidad población y los centros económicos más importantes de la ciudad. De esta manera el gobierno metropolitano más allá de cumplir con sus responsabilidades encomendadas por la ciudadanía y también las consensuadas con el resto de las administraciones locales, también cumple un rol bastante autónomo en dirigir las estrategias políticas, fiscales y administrativas de la ciudad.

Un ejemplo interesante del fenómeno mencionado es el territorio especial de Adachi, que es considerado como el más pobre de la zona metropolitana. Este territorio tiene mala fama entre los habitantes de Tokio debido la proliferación de pandilleros y bandas en motocicletas denominadas “Bosozoku” a mediados de los años 80’. Por otro lado, la

zona es sede de un culto llamado “Aleph”, el cual fue responsable de ataques con gas sarín en el metro de Tokio en 1995. Estos hechos hicieron que el gobierno metropolitano enfocara sus esfuerzos en políticas de seguridad y desarrollo social para la zona. Como resultado (tanto de forma directa e indirecta) Adachi se ha moldeado como un territorio para que familias de escasos recursos y población migrante pueda vivir en condiciones dignas a bajo precio. Ejemplo de estas políticas es la construcción de varios complejos de edificios llamadas “Danchi”. Estos edificios, generalmente de 4 o 5 pisos son administrados por la oficina de políticas habitacionales del gobierno metropolitano, la cual aprovechando la mala fama del barrio que resultó en valores de uso de suelo bajos, determino construir una gran cantidad de este tipo de edificios en la zona. A partir de lo anterior, la municipalidad de Adachi tiene un rol de apoyo que consiste en hacer un seguimiento de las familias que llegan a al territorio. De esta forma, entregar eficazmente subsidios a las personas que vivirán en los Danchi. Pese a lo anterior, es el gobierno metropolitano quien ejerce su liderazgo para determinar políticas que puedan controlar el valor del suelo y monitorear las necesidades de servicios públicos para los habitantes de la zona.

Por otro lado, en el caso de Estocolmo la relación entre los actores que inciden en la administración metropolitana, basa su legitimidad a partir de la delimitación de responsabilidades que prioricen un **accountability** entre sí y hacia la ciudadanía. Esto se debe a que la cantidad de actores involucrados es mayor y tienen una mayor relevancia. Por tanto, pese a que el gobierno metropolitano de Estocolmo cuenta con funciones como las de cualquier otra administración regional en el país, estas están diseñadas para complementar la administración del área metropolitana, no necesariamente asumir el control mayoritario de iniciativas de estrategias de desarrollo a diferencia del caso de Tokio. Esta idea se refuerza considerando que existen actores desconcentrados como el Gobernador Designado y la Junta Administrativa del Condado, quienes comparten las responsabilidades con la Asamblea Regional en un nivel de gobierno “intermedio”.

En consideración de la multitud de actores que interactúan dentro del área metropolitana de Estocolmo, es interesante observar cómo se abordan las responsabilidades del fenómeno de la migración. Para entender la situación es necesario mencionar que la característica principal de los grupos migrantes más desafiantes para la zona metropolitana es que son refugiados africanos o asiáticos. Como resultado, el grupo mencionado parte con una mayor desventaja que hace que sea más complejo alcanzar alguna forma de movilidad social o integración con el resto de los habitantes del área metropolitana. Según Andersson et al. (2010) existen zonas dentro del área metropolitana de Estocolmo que sirven como puntos de entrada para este tipo de migrante. Estas zonas se caracterizan por que, al comenzar las primeras olas migratorias, la población local gradualmente comenzó a mudarse a otras zonas de la metrópolis. Efecto que en la actualidad está siendo replicado por grupos migrantes que tienden a no ser refugiados y que han logrado tener cierto éxito económico. Por tanto, los

porcentajes de población migrante son constantes, pero varían en su composición, cada vez siendo mayoritarios los grupos provenientes de África y Oriente Medio. Considerando este efecto, es necesario observar que las dinámicas en cuanto a la administración de la zona metropolitana tienden a generar un círculo vicioso que refuerza esta dinámica con grupos de refugiados. Como se menciona previamente, las instituciones regionales, que abordan la administración metropolitana en su conjunto marcan un límite claro en que sus atribuciones no están destinadas en la administración de los servicios públicos locales, sino más bien de los servicios que superen los límites municipales. Esto quiere decir, que el gobierno metropolitano no considera como una prioridad los servicios como vivienda y educación en las zonas donde se concentra la población migrante, que tiende a coincidir con los estratos socioeconómicos más bajos. Esta tarea es responsabilidad del gobierno municipal de turno, por tanto, no existe una real política de integración con el resto del área metropolitana. De esta forma, se puede observar que, por un lado, se observa un relato postcolonial donde la población local y grupos de migrantes con ciertas ventajas puede mudarse a zonas con mejores índices socioeconómicos, encapsulando a grupos de refugiados que también por efectos de una mayor afinidad cultural tenderán a concentrarse en vez de integrarse con el resto de los habitantes de la metrópolis.

En el caso de Barcelona, aunque su configuración metropolitana se enmarca en una lógica **supramunicipal** debido a que son los municipios quienes eligen y conforman la asamblea metropolitana, la fuente de legitimidad entre los actores también está basada en el **accountability**. Esta característica como fuente de legitimidad se debe a que pese a que las municipalidades entienden a la asamblea metropolitana como un ente “superior” que coordina y gestiona servicios dentro del área urbana, también entienden que la delimitación de responsabilidades debe ser lo más clara posible. Esto es consecuencia en la forma en que se conforma la asamblea metropolitana, ya que, si existe una mala gestión por parte de esta última, los actores locales estarán interesados en no verse directamente envueltos en la controversia, por otro lado, una buena gestión por parte de la asamblea metropolitana representa beneficios a los actores municipales que buscan la reelección en sus respectivos territorios.

Esto se puede evidenciar en su aproximación hacia los desafíos de segregación y migración, los cuales para el caso de Barcelona se acercarían hacia un relato estructural debido a giran en torno a problemáticas principalmente asociadas a la vulnerabilidad habitacional como calefacción, energía y costo de la vida. Como se puede evidenciar en el informe que detalla la estrategia metropolitana que sirve como eje de las políticas aplicadas al área metropolitana, la principal forma de abordar la problemática mencionada es alcanzando objetivos relacionados a la cohesión social a través del desarrollo de infraestructura de uso público que rompa los esquemas de concentración y aislamiento social. Además, de la implementación de proyectos habitacionales eficientes para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. La formulación de ambas iniciativas esta moldeada directamente moldeada por el sistema político que

estructura el gobierno metropolitano de Barcelona. Esto se debe a que los proyectos que abordan la cohesión social tienen un fuerte componente de apoyo y coordinación con las municipalidades. Lo no es extraño considerando que tanto el cuerpo legislativo como ejecutivo de la administración metropolitana este compuesto por miembros electos de las mismas municipalidades. Por tanto, la forma “colaborativa” de implementar las políticas que abordan temas sensibles para la población como pobreza y migración, es resultado de la búsqueda de legitimidad de la estructura supramunicipal. Por un lado, con los municipios al hacerlos parte de los planes como un actor relevante en el desarrollo de la ciudad y por otro lado con los ciudadanos, que votan periódicamente, idealmente, en base los rendimientos de las políticas públicas implementadas.

Para el caso de Chicago, la coordinación institucional debido a la fragmentación tri-estatal que caracteriza a la ciudad puede categorizarse como **intermunicipal**. En ese sentido, debido a que no existe un nivel de administración intermedio metropolitano consolidado, la coordinación en la gestión de servicios está fuertemente influenciada por los condados y quienes asumen la iniciativa con el respaldo y financiamiento de los gobiernos estatales. Debido a esta fragmentación, la legitimidad de las 3 instituciones metropolitanas depende de la **capacidad de respuesta** a las necesidades de los ciudadanos y los condados. Como se menciona previamente, pese a que la coordinación es vital para un funcionamiento fluido de aspectos importantes como el transporte público dentro del área metropolitana, los condados de forma agregada en sus respectivos States “compiten” por los polos de desarrollo de la ciudad. De esta manera, la legitimidad de las administraciones metropolitanas pasa por su eficiencia y efectividad debido a la tendencia de ser concebidas como herramientas de planificación urbana vitales para el desarrollo de mejores condiciones para el establecimiento de habitantes y servicios tanto públicos como privados.

Debido a la dinámica descrita entre los ayuntamientos y las instituciones metropolitanas, estas últimas generalmente solo plantean objetivos y ejes de trabajo que los ayuntamientos idealmente deben intentar implementar. Estas dinámicas se pueden evidenciar observando cómo se plantea la gestión de la segregación socioeconómica marcada por un factor racial en Chicago. Según datos entregados en el plan estratégico “On To 2050” de la CMAP, la población afroamericana es la que tiene peor desempeño al observar indicadores de empleabilidad e ingreso por hogar. Como resultado, uno de los mayores desafíos que enfrentan las instituciones metropolitanas de Chicago es el cómo integrar a este grupo de ciudadanos en las actividades económicas y académicas de la ciudad con el fin de revertir los efectos de la creciente aislación y concentración dentro de la ciudad. Uno de los obstáculos con los que deben lidiar es que las instituciones metropolitanas, es que generalmente solo plantean objetivos y ejes de trabajo que los ayuntamientos idealmente deben intentar implementar. Por tanto, estas instituciones suelen priorizar su apoyo a los condados en base a que tan bajo fue el resultado obtenido durante la etapa de diagnóstico del problema. De esta manera, se trabaja de forma en que la institución metropolitana entrega su apoyo en aspectos técnicos y de

financiamiento a los condados con el fin de mejorar su capacidad de respuesta frente a las demandas de mayor integración socioeconómica por parte de razas y minorías que estructuralmente han experimentado desventajas y discriminación, pese a ser ciudadanos de un mismo espacio urbano.

En relación a los casos chilenos, para los tres casos puede decirse que las municipalidades siguen siendo el actor con mayor visibilidad dentro de las áreas metropolitanas. Esto sumado a que las gobernaciones regionales como se menciona previamente aún tienen una incipiente capacidad de gestión para asuntos metropolitanos. Se puede mencionar que el tipo de coordinación institucional es de carácter **Informal**. Esto se debe a que no existen instancias de coordinación para la entrega de un servicio que tenga un carácter formal o que perdure un cambio de administración luego de una elección. En general los acuerdos se firman bajo un marco de entendimiento sobre temas específicos, los cuales dependen de la voluntad de cada equipo municipal por llevarlos a cabo. Por otro lado, entes desconcentrados que administran servicios vitales como el transporte público pese a que deben trabajar de manera coordinada con municipalidades, tampoco están obligados a acatar las solicitudes de las administraciones locales. Pese a lo anterior, la legitimidad que tiene los actores se basa en al igual que el caso de Chicago, en la **capacidad de respuesta** frente a las necesidades de los ciudadanos. De hecho, algunos acuerdos informales se generan para justamente generar mayor atracción en la comuna.

Pese a lo anterior, y con los procesos de fortalecimiento del gobierno regional que está atravesando Chile, es muy probable que las zonas metropolitanas comiencen a cambiar tanto en su coordinación institucional como en la fuente de legitimidad de sus instituciones y administraciones. A partir de las comparaciones territoriales con los casos internacionales es muy probable que la aproximación chilena a las zonas metropolitanas se encause bajo una corriente de consolidación, ya sea a través del gobierno regional directamente como podría ser el caso del Gran Santiago o a través de una coordinación supramunicipal o intermunicipal formal. En ambos casos, la entrada del gobierno regional y en particular su gobernador/a debido a los altos niveles de votación que necesita para alcanzar el puesto, lo apuntan como un actor importante en la gestión metropolitana. Lo cual, generara un cambio progresivo hacia una legitimidad basada en un accountability dentro de los habitantes de la zona metropolitana gracias a responsabilidades delimitadas entre los niveles de gobierno. Esto se ejemplifica en la creación de un departamento de administración de zonas metropolitanas bajo la responsabilidad del gobierno regional y en cómo se plantea robustecer esta institución la adición del cargo de Administrador Regional, quien apoya al gobernador/a en la gestión del territorio. Ambos ejemplos, consecuencias directas de los procesos de descentralización política que ahora están beneficiando a las regiones.

Por otro lado, se debe tener presente que la cooperación e integración entre las municipalidades de la zona metropolitana también debería fortalecerse. En otras

palabras, el comité consultivo de alcaldes de la zona metropolitana, será un importante Stakeholder respecto a las políticas metropolitanas a implementar desde las divisiones a cargo del gobierno regional (Fuentes et al., 2022). Pese a lo anterior, también debe considerarse que el comité como institución será un contrapeso importante en zonas metropolitanas más pequeñas debido a la cantidad de actores que deben ponerse de acuerdo. Por otro lado, cada alcalde priorizará su propia agenda con respecto a las políticas metropolitanas a discutir, debido nuevamente a que, por ahora, son la cara institucional más visible para el ciudadano del área metropolitana.

A raíz del punto recién mencionado y de los alcances de las zonas metropolitanas chilenas dentro de su respectiva región, es vital mencionar a las comunas adyacentes que no pertenecen al área. Estas comunas que en general son catalogadas como rurales, deberían ser consideradas para dirigir recursos que eviten que una brecha entre la zona metropolitana y sus alrededores no sea demasiado grande. Sobre todo, considerando que muchos de estos alcaldes quedarán fuera del comité consultivo y, por tanto, su voz estará lejos de ser escuchada en discusiones de políticas públicas que indirectamente afecten el desarrollo de su comuna debido al peso que tiene el área metropolitana como centro urbano en la región.

### **Prioridades y agenda metropolitana**

En relación a las áreas temáticas de las que las administraciones metropolitanas se hacen cargo, es vital, como se menciona previamente, no entenderlas en un vacío, sino más bien es un espacio en parte constituido por la delegación y descentralización formal de responsabilidades, pero también en los estilos de gobernanza y corrientes metropolitanas “heredados”. De esta forma, se desprende que evaluar el “peso” de una administración metropolitana solo por la cantidad de áreas temáticas que debe gestionar es observar un panorama incompleto.

En el caso de Tokio, por ejemplo, actualmente el gobierno metropolitano se encuentra en la etapa final un plan de 4 años iniciado el 2017 llamado en español “Nuevo Tokio. Nuevo Mañana.”. Este plan involucra tres pilares a promover por el gobierno metropolitano: Una Ciudad Segura, una Ciudad Diversa y una Ciudad Inteligente. Dentro del pilar de Ciudad Segura destacan las iniciativas 1) “Crear una ciudad que no colapse o se incendie”, 2) “Mejorar la preparación de la comunidad frente a desastres”, 3) “Contramedidas por el avance de lluvias torrenciales” y 4) “Mejorar medidas contraterroristas”. En el pilar de Ciudad Diversa destaca 5) Mejorar los servicios de salud y alentar un estilo de vida sano”. Finalmente, en el pilar de Ciudad Inteligente resaltan las propuestas de 7) Implementar el espíritu de Mottanai (Demasiado valioso para ser desperdiciado), 8) Convertirse en una ciudad financiera global, 9) Convertirse en el principal destino turístico mundial y 10) Desarrollar una red de transporte aéreo, marítimo y terrestre.

Es importante destacar estas 9 iniciativas debido a que no solamente responden a un variado número de áreas temáticas (Gestión de Riesgo: 1 – 2 – 3, Servicios de Emergencia: 1 – 4, Salud Pública: 5, Medio Ambiente: 7 y Transporte Público: 10), si no que a el establecimiento de una agenda metropolitana propia que pese a que debe incorporar las municipalidades dentro del área urbana, la injerencia de instituciones del nivel central al ser baja, no presenta mayores limitantes o el entorpecimiento de la gestión por una compartimentalización de responsabilidades. Esto se refuerza al considerar que el plan también establece la especialización a través del fortalecimiento o cambios en los planes reguladores de barrios estratégicos como Ikebukuro (Centro de arte y cultura) o Nihombashi (Centro financiero y de negocios) dentro la zona de los 23 territorios especiales. Estrategia posible debido a que dentro de las responsabilidades administrativas del gobierno metropolitano se agrupan departamentos centrados en la organización urbana. Por ejemplo, departamentos encargados de llevar a cabo expropiaciones y compras de terreno, departamentos para la coordinación con bases militares estadounidenses o departamentos encargados de evaluar los estándares impuestos por el mismo gobierno metropolitano para la construcción de edificaciones públicas.

Por tanto, este plan refleja lo mencionado previamente sobre el liderazgo que ejerce el gobierno metropolitano en el desarrollo de la ciudad. Plan que también establece claramente objetivos que no solo están pensados para impactar dentro de su jurisdicción, sino que también dentro de la arena internacional desde una perspectiva Neo-Regionalista que considera que los eventos del exterior impactan en el estatus Tokio.

Para los casos donde el accountability es predominante, Estocolmo y Barcelona, se distinguen entre si debido al origen del “control” de la administración metropolitana. La Asamblea Regional de Estocolmo no solo debe consolidar en una hoja de ruta las necesidades de los gobiernos locales, sino que también debe responder frente a los requerimientos y expectativas de la Junta Administrativa del Condado como ente de administración desconcentrado. En ese sentido, la administración metropolitana desde 2018 ha puesto en marcha un plan llamado “RUF5 2050”, que tendrá validez hasta 2026, pero que espera consolidar diversos objetivos de largo plazo teniendo como meta las estimaciones actuales sobre el estado del área metropolitana para 2050. Dentro del plan se destacan las iniciativas de 1) Sistema de transportes, 2) Ambientes naturales y espacios verdes, 3) Mar, lagos y cauces de agua, 4) Medio ambiente y salud, 5) Mitigación y adaptación al cambio climático y 6) Salud Pública.

Aunque Estocolmo posee un grado jerárquico territorial similar al de Tokio considerando que ambas zonas están designadas como una región dentro de sus respectivos países, el plan de la asamblea regional por la naturaleza de los actores

involucrados debió ser discutido con stakeholders del condado como municipalidades, agencias gubernamentales del nivel central, empresas, universidades y ONGs. Pese a esto, el establecimiento de las bases del plan y la dirección de las iniciativas recae en la administración metropolitana. Ejemplo de esto es que uno de los principios que engloba el plan es consolidar a Estocolmo como la mejor área metropolitana de Europa. Esto último es importante de mencionar, debido a que entrega pistas sobre cómo las instituciones metropolitanas y sus características pueden ser moldeadas o cambiadas. Por tanto, se puede inferir que el RUF 2050 es también una hoja de ruta que pretende transformar a la Asamblea Regional en un actor de liderazgo dentro del territorio local y el sistema internacional europeo. De esta forma, dejando atrás el ser simplemente una institución que debe responder y consolidar las necesidades de gobiernos locales y agencias desconcentradas en una agenda de desarrollo metropolitano.

Por otro lado, en el caso de Barcelona, gran parte del control y seguimiento de las acciones de la Asamblea Metropolitana se origina desde las municipalidades. Esto se debe principalmente a que como se menciona previamente, son los mismos concejales y alcaldes quienes integran la institución metropolitana. En la actualidad la asamblea metropolitana de Barcelona está implementando un plan de desarrollo llamado “Reflexión Estratégica Metropolitana” o “REM”, el cual se comenzó a poner en marcha el año 2015. Este plan tiene como pilares: El desarrollo económico sostenible e inclusivo, Aplicar un enfoque territorial, La Lucha contra el cambio climático y Propiciar una nueva forma de gobernanza metropolitana. A partir de estos cuatro ejes se desprenden las siguientes iniciativas relevantes: 1) Desarrollo económico sostenible, 2) Sostenibilidad ambiental, 3) Movilidad eficiente, 4) Territorio Cohesionado y 5) Capitalidad y Gobernanza.

Dentro de las iniciativas mencionadas es importante ahondar en la número 4 y 5. Esto se debe a que el plan “REM” es uno de los primeros planes de desarrollo estratégico formal y con objetivos de largo plazo de la asamblea metropolitana de Barcelona para el desarrollo interno del territorio y su inserción en el panorama internacional europeo. Por lo tanto, se puede inferir que establecer como iniciativas aspectos relacionados a la cohesión, gobernanza e internacionalización de los territorios, responde al rol que juega la administración metropolitana en propiciar la consolidación de aspectos estratégicos de Barcelona en un nivel superior al de los gobiernos locales. Lo cual no deja de ser interesante debido a que como se mencionan previamente, la asamblea está formada por alcaldes y concejales de las municipalidades que integran el territorio, por tanto, este proceso de consolidación de las gestiones estratégicas y sus resultados es parte del accountability descrito que caracteriza la relación entre ambos niveles de gobierno.

Ambos casos, son relevantes analizarlos desde esta perspectiva, por que pese a que en el caso de Estocolmo se reconoce la necesidad de una colaboración multinivel y en el caso de Barcelona se menciona que es necesario el apoyo y coordinación además de explícitamente destacar que no se busca restar capacidades a los gobiernos locales,

ambas hojas de ruta plantean una transición hacia una corriente más Neo Regionalista. Esto se condice con la forma en la cual se empieza a abordar la globalización y la necesidad de insertarse en el panorama internacional desde una postura de liderazgo que solo puede ser gestionada desde la propia administración metropolitana.

Finalmente es interesante analizar el caso de Chicago y su capacidad de respuesta dentro del contexto de la corriente de elección pública. Dentro de los planes en marcha, destaca el “On to 2050” del Chicago Metropolitan Agency for Planning (CMAP). Esto debido a que es el que abarca en mayor medida el área metropolitana de Chicago y al mismo tiempo tiene objetivos estratégicos de largo plazo. Además, de ser sucesor de un plan similar llamado “On to 2040”. El actual plan comenzó su proceso en 2018 luego de tres años de planificación en los que se plantea abarcar a los 7 condados donde le CMAP se encuentra presente los cuales están conformados por 284 municipalidades.

Los ejes de este plan son: Crecimiento inclusivo para los condados del área metropolitana, Resiliencia y Priorización de la inversión. A partir de estos ejes destacan los siguientes tópicos estratégicos: 1) Medio Ambiente, 2) Gobernanza y 3) Movilidad. A partir de estos conceptos es interesante observar que uno de los ejes sea priorización en la inversión. Esto debido a que el plan del CMAP está dispuesto como un conjunto de iniciativas que, pese a que se propone resultados medibles, estos son de trabajo en conjunto o como asesores de los gobiernos y administraciones locales que están dentro de ellos 7 condados. Por tanto, se desprende que los proyectos específicos comenzarán antes en las zonas más necesitadas y los cuales pueden ser modificados durante la implementación. En ese sentido, el CMAP como institución metropolitana cumple un rol más de coherencia entre los distintos territorios del área durante la implementación de los diversos proyectos y programas que estarán bajo el paraguas del plan “On to 2050”. En ese sentido, se refuerza la idea de que la legitimidad de la institución a diferencia de Estocolmo o Barcelona que provenía del accountability emanado hacia los otros actores, en el caso de Chicago, da por el éxito que tendrá el plan para apoyar a los gobiernos locales a mejorar su capacidad de respuesta frente a la necesidad de su población. Ejemplo de esto es el especial hincapié que hace el programa por mencionar la necesidad de robustecer las atribuciones y capacidades de las municipalidades y condados, al mismo tiempo de identificar a los tipos de población que viven en cada territorio con el fin de segmentar necesidades. Esto resalta de los otros planes mencionados ya que, pese a que también es una temática mencionada el de apoyar a las distintas administraciones locales en la entrega de servicios a sus respectivas poblaciones, esto se equilibra con una proyección de objetivos que salen de los límites metropolitanos o directamente asumen la gestión completa de una iniciativa.

En el caso de las zonas metropolitanas chilenas, la gestión sobre servicios como se menciona previamente es aún muy incipiente o informal. A pesar de esto, la ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País estipula que el gobierno regional con apoyo del departamento metropolitano deberá: 1) aprobar las propuestas de planes

maestros de transporte urbano originados por el Seremi de transportes y telecomunicaciones, 2) Coordinar con el Seremi de transportes y telecomunicaciones el sentido del tráfico en vías urbanas intercomunales. 3) Coordinación con municipalidades a través del comité consultivo metropolitano sobre el transporte y disposición de los desechos generados por domicilios en comunas de la zona metropolitana. 4) Coordinar propuestas aprobadas por el consejo regional sobre regulación de uso de suelo y planes reguladores con los Seremis de vivienda y urbanismo y transportes y telecomunicaciones. 5) Alzar opinión sobre planes de prevención y descontaminación del Ministerio de Medio Ambiente.

Aunque estas “funciones” ya estén determinadas, la misma ley también dispone que el gobierno regional en asesoría con el departamento metropolitano puede solicitar atribuciones al gobierno central. De esta manera, no sería raro que con el paso de los años y una vez que el cargo de Gobernador Regional este consolidado, también tenga más atribuciones para la gestión de las áreas metropolitanas que pueda tener dentro de la región.

En ese sentido, existen dos características de los casos chilenos que es importante tener en cuenta. En primer lugar, la articulación entre los actores regionales y locales configura un contexto cercano a relaciones informales que pasara a consolidarse en una instancia supramunicipal. Por tanto, la prioridad que asignaran los gobiernos regionales para solicitar atribuciones y capacidades estará dividida en dos etapas. En primera instancia la prioridad se configurará por las necesidades más inmediatas o urgentes que enfrentan las municipalidades. Esto se debe a que, en ese momento, la legitimidad del órgano metropolitano recaerá en gran parte en el aporte que haga el gobierno regional a las municipalidades para mejorar su capacidad de respuesta. De esta forma, reducir la fragmentación y generar atracción entre las comunas del área metropolitana. En una segunda instancia, cuando la entidad supramunicipal este más consolidada, las prioridades en cuanto a las áreas de gestión deberían cambiar hacia herramientas que le permitan al gobierno regional consolidar su posición entre los actores del área metropolitana. De esta forma y según la teoría, su fuente legitimidad pasara de apoyar a las municipalidades en su capacidad de entregar servicios a el accountability que los gobiernos locales hagan al gobierno regional en áreas que solo este último pueda desempeñar por la escala territorial y financiera de los objetivos propuestos.

La segunda característica que enmarca la configuración de áreas y temas a gestionar por parte del Gobierno Regional es la identidad del área metropolitana. Esto es algo que también puede ser observado en los casos internacionales descritos. Las zonas metropolitanas tienen características propias que comienzan desde el mismo terreno en el que están asentadas, pasando por la identidad cultural de sus habitantes, hasta su relación con el resto de los actores gubernamentales y de la sociedad civil que interactúan dentro del área. Por ejemplo, en temas de gestión de riesgo por desastre naturales, el Gran Concepción y Gran Valparaíso podrán estar especialmente interesadas

poder definir políticas relacionadas a tsunamis, mientras que para el Gran Santiago el foco estará en la sequía (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano & PNUD, 2019a). Otro ejemplo es la necesidad de una gestión con perspectiva metropolitana de los puertos para el Gran Concepción y Gran Valparaíso, pero para el gran Santiago, el enfoque puede estar en la expansión y regulación de uso de la precordillera.

### **Ingresos de la Administración Metropolitana**

Un último aspecto vital que abordar es el financiamiento y como este se configura para permitir a las instituciones metropolitanas poder gestionar al menos dos temas o servicios que incidan dentro del área metropolitana.

En ese sentido, se pueden establecer 3 configuraciones distintas de obtención de ingresos basados en el origen de este. Los casos de Tokio y Estocolmo ocuparían la primera categoría que destaca por que la mayor parte de los ingresos proviene de fuentes “propias”. En el caso de Tokio, resulta interesante notar el bajo porcentaje de ingreso recibido por instituciones del nivel central, mientras que los ingresos propios hacen prácticamente un 80% del total. A partir de lo anterior, y considerando el estatus especial que tiene Tokio en relación con el resto de los territorios del país, se puede inferir que el gobierno metropolitano cumple un rol que casi desplaza al del gobierno central en cuanto a la capacidad de recaudación, lo cual le otorga una gran independencia en cuanto a la gestión de políticas en dentro de la zona metropolitana.

Esto se refuerza al comparar la estructura de ingreso que tiene Tokio en relación con el resto de los gobiernos locales. El porcentaje del total de ingreso de los gobiernos locales en Japón que provienen del tesoro nacional es de un 15,4% mientras que para Tokio es solo un 4,9%. Por otro lado, la recaudación de impuestos locales en Tokio alcanza a ser el 74,7% de sus ingresos totales, mientras que para el resto de los gobiernos locales los ingresos totales por impuestos locales solo fue un 38,8%. Esta disparidad se explica en parte por la existencia de condiciones especiales que tiene el gobierno metropolitano debido al desafío que es gestionar una ciudad tan masiva como Tokio. De hecho, como se menciona previamente, parte de la composición de los impuestos locales se debe a la zona de 23 territorios especiales, los cuales son una característica única de Tokio. Otro ejemplo de la autoridad del gobierno metropolitano en esta materia, es la opción de los gobiernos locales que integran el área en comprar bonos al gobierno metropolitano con el fin de construir infraestructura pública. La idea detrás de esto es que como estas construcciones son públicas y duraran por mucho tiempo, el gasto de estos bonos debería costearse a lo largo del tiempo entre varias generaciones de habitantes.

En el caso de Estocolmo, la composición de los ingresos está claramente dominada por la recaudación de impuestos locales, lo cual es consistente con el rango de ciudad y gobierno metropolitano. Por otro lado, un rasgo importante en la estructura de financiamiento es que está relacionado por los actores y su participación dentro de la zona metropolitana. Ejemplo de esto es el porcentaje de ingresos obtenido a través de las

tarifas. Esto debido a que es la asamblea regional, el organismo que establece el precio de las tarifas de transporte y salud pública. Estas últimas son en coordinación con las universidades que tienen participación es los centros de salud. Estas atribuciones no solo se extienden a la fijación de tarifas, sino que también existe la opción de emisión de bonos verdes y de salud para el financiamiento de proyectos que estén ligados a las áreas respectivas. Por el contrario, el porcentaje de transferencias del gobierno central responde la relación con el Gobernador Designado y la Junta Administrativa del Condado, dado que, al ser la zona metropolitana más grande del país, el gobierno nacional también plantea objetivos que esperan ser cumplidos por parte de la asamblea regional como institución metropolitana. Finalmente, la fuerte presencia de impuesto locales, responde en parte a la clara separación de gestiones entre el nivel local y el metropolitano. Por tanto, se infiere que la asamblea metropolitana en sus actividades no ve como intermediario a las municipalidades como si podría pasar en el caso de Chicago o en menor medida Barcelona, si no que existe una relación directa con los servicios públicos que ocupan día a día los habitantes de la zona.

A raíz de lo anterior, se puede mencionar lo necesario que es para la institución metropolitana mantener un canal claro que permita un accountability eficaz con el resto de las instituciones y actores que interactúan en la zona. De otra manera, si la asamblea regional comienza a fallar el resto debido a desconfianza podría comenzar a asumir mayores tareas, lo cual puede resultar en una disminución en la “independencia local” de sus ingresos.

Dentro de la segunda categoría se encontraría Barcelona, donde la estructura de financiamiento es un modelo de financiamiento mixto entre transferencias gubernamentales e ingresos propios a través de tarifas e impuestos. Lo relevante de este caso, es que los ingresos por tarifas y patrimonio de la asamblea metropolitana superan a el porcentaje obtenido por los impuestos locales metropolitanos. Este rasgo tiene entre sus razones el hecho de que la asamblea metropolitana es una institución supramunicipal compuesta por alcaldes y concejales. Por tanto, el destino de ellos impuestos locales tiene como destino preferente a los mismos gobiernos locales municipales antes que a la asamblea. Por otro lado, la administración metropolitana es el destinatario principal de las tarifas de los servicios que solo esta puede administrar en Barcelona debido al alcance en la jurisdicción para ejercer sus competencias. De esta manera, existe un balance entre los ingresos de ambos niveles de gobierno que es condicionado por el equilibrio de fuerza e iniciativa política entre actores locales y metropolitanos.

Finalmente, la tercera categoría la conformaría Chicago, donde los ingresos estarían caracterizados por una fuerte dependencia de las transferencias de otras instituciones públicas. Esta estructura coincide con los patrones de elección publica y asociación intermunicipal en los que se enmarca Chicago, marco aún más presionado por triestatalidad que también caracteriza a la ciudad. A partir de esta situación, unos de los

mayores desafíos que enfrentan las instituciones metropolitanas de Chicago es la discusión de presupuestos y evitar recortes fiscales. Esto concuerda finalmente con el tipo de gestión que realizan las instituciones metropolitanas, que está orientado más al apoyo que a la gestión directa como tal (Salvo en el área de transporte, donde la coordinación y planificación es un eje central). Este punto es interesante debido a que concuerda con que su financiamiento puede estar enlazado a los resultados que obtienen los gobiernos locales en la entrega de servicios. Dicho de otro modo, si las instituciones metropolitanas no cumplen con los objetivos propuestos dentro de los programas establecidos, los gobiernos locales no tendrían mayor incentivo de financiar con recursos a las instituciones metropolitana, o si quiera seguir oficialmente dentro de la jurisdicción metropolitana. Pese a que lo anterior, se puede considerar como una ventaja debido a que es un fuerte incentivo para las instituciones metropolitanas a hacer bien su trabajo, esto por otro lado, puede resultar en algo negativos, debido a que limita mucho su rango de iniciativa y áreas gestión ya que sus fuentes de financiamiento son limitadas y condicionadas. Cabe destacar a el SEWRPC, debido a que parte no menor del porcentaje de ingresos de esta institución se debe a la prestación de servicios directos a los gobiernos locales que pertenecen al área metropolitana. De esta manera, el SEWRPC no solo tienen un rol como institución metropolitana si no como una especie de consultoría sobre temas de gestión para formulación e implementación de políticas locales.

En los casos Chilenos, la ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País establece que, a solicitud del gobierno regional, la Dirección de Presupuestos deberá crear un programa presupuestario denominado Fondo de Inversión Metropolitana cuyo financiamiento provendrá del programa presupuestario de Inversión Regional. pese a lo anterior, y como se menciona previamente, actualmente la gobernación regional aún se encuentra en procesos de ajuste han quitado relevancia al área de gestión metropolitana. En ese sentido y para poder entablar un presupuesto, aun es necesario completar un desafío previo que es la delimitación final de los límites metropolitanos, tarea aun no completada oficialmente. Aun así, es esperable que la estructura de financiamiento comience siendo fuertemente inclinadas hacia el área de transferencias desde el nivel central, dando espacio muy lentamente hacia un porcentaje menor de impuestos locales siguiendo la experiencia de los municipios o la fijación de tarifas respecto de servicios dirigidos a habitantes u operaciones que tienen como fin de apoyar a los gobiernos locales, como en el caso de Chicago.

A partir de lo anterior, resulta interesante destacar que la estructura de financiamiento de las instituciones metropolitanas no se refleja necesariamente por la cantidad de servicios que se entregan, sino más bien por como el rango institucional de la metrópolis y la composición de sus actores inciden en el control y origen de los recursos.

## **8) Jerarquización de Dimensiones y Componentes**

### **A) Prioridades asignadas por Expertos y Expertas**

#### **Dimensión Política**

Como se menciona previamente, el ámbito político en la gobernanza de zonas metropolitanas chilenas se da desde una perspectiva informal a través de muchas veces acuerdos voluntaristas, que muchas veces no son implementados o formalizados para que perduren en el tiempo. En ese sentido dos de los cuatro expertos consideran que la aproximación política a la discusión sobre gobernanza metropolitana debiese ser prioridad. La principal razón para esto es que mientras no se configure o se consolide autoridad en un cargo, es difícil que tanto las responsabilidades administrativas como fiscales sean parte de una agenda a implementar. Este razonamiento se condice con lo propuesto en Falleti (2006) sobre que, si es priorizada la dimensión política, la iniciativa de agenda debería estar cercana a los nuevos cargos descentralizados, los cuales pueden visibilizar sus demandas fiscales y administrativas con mayor facilidad.

Respecto a que estructura de gobierno que debiese ser priorizada para las zonas metropolitanas chilenas, tres de los cuatro entrevistados consideran que un gobierno metropolitano es la mejor opción. Las principales razones son que un gobierno metropolitano puede coordinar de manera más efectiva con contrapartes del nivel central, por ser una institución con un rango institucional mayor al de una municipalidad. En segundo lugar, un gobierno metropolitano puede fortalecer la identidad del territorio desde una perspectiva mayor a la de un gobierno local. A partir de anterior, propiciar una visión de ciudad en su conjunto que se haga cargo de la inequidad del acceso a servicios y la cohesión social. De esta manera actuando como un ente que sea capaz de coordinar el trabajo entre comunas con niveles socioeconómicos muy distintos.

La siguiente opción en base a preferencia vendría siendo el sistema basado en una autoridad supramunicipal. Según los entrevistados, La posibilidad de que sean las mismas municipalidades las que puedan organizar una institución que administre a la zona metropolitana radica en que se puede observar una distancia entre los criterios que pueden tener instituciones de rango medio como los gobiernos regionales a las instituciones locales como las mismas municipalidades. De esta manera, las municipalidades deberían delegar responsabilidades a una instancia que se origine a partir de un consenso y agregación de perspectivas que surjan desde las mismas comunas. Además, se debe considerar que los gobiernos locales incluyendo alcaldes y concejales no tienen incentivos para “perder” poder frente a un gobierno metropolitano, por tanto, la viabilidad política será un factor determinante en el funcionamiento de la administración metropolitana a implementar.

Finalmente, la opción menos preferida es la de un sistema intermunicipal. Esto se debe a que los entrevistados consideran que, pese a que las municipalidades cuentan con una mayor legitimidad debido a su visibilidad y cercanía con los ciudadanos, siguen existiendo materias de gestión que no deberían estar sujetas a acuerdos o marcos de entendimiento que pueden ser disueltos unilateralmente. Por otro lado, algunas de estas materias pueden no resultar eficientes si solo la gestiona una comuna, lo cual puede cambiar si el costo de implementación es compartido entre más municipalidades.

### **Dimensión Administrativa**

Considerando la actual disposición de las responsabilidades administrativas de las zonas metropolitanas en Chile donde el departamento metropolitano del gobierno regional actúa como un ente consultor y de coordinación para la implementación de proyectos, uno de los cuatro expertos considero que esta dimensión debiese ser la principal prioridad debido a que una de las debilidades de los gobiernos locales y regionales es la rotación de su personal lo cual dificulta su profesionalización. En segundo lugar, la compartimentalización de atribuciones y responsabilidades entre actores descentralización y desconcentrados y finalmente la falta de instancias de coordinación formal vertical y horizontal entre instituciones

En ese sentido, existe consenso entre los expertos en que una prioridad administrativa, debiese ser la gestión del transporte público. Las principales razones son en primer lugar, que el transporte público es un buen ejemplo de un servicio de primera necesidad que claramente excede los límites comunales y que necesita de una administración constante pensada desde la realidad territorial de sus ciudadanos. Dicho de otra manera, Su deterioro o falta de coordinación y coherencia con el plan de desarrollo de la ciudad puede provocar problemas en varias zonas dentro del área metropolitana.

En segundo lugar, el transporte público es un servicio que al transportar a miles y en el caso de Santiago, millones de personas por toda la ciudad, es una herramienta de integración y cohesión social entre distintas realidades del área metropolitana. Por tanto, el transporte público no debe ser visto solamente desde su funcionalidad, sino que también de su significancia para la integración de los ciudadanos que como resultado de la fragmentación territorial entre las comunas se encuentran segregados dentro de una misma ciudad.

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta la compartimentalización de los servicios en Chile, es importante que la responsabilidad de la administración del transporte público pase en su conjunto a una institución metropolitana. Esto quiere decir que, tanto los buses como los sistemas de trenes y metro, bicicletas, vías para caminar, etc. deben ser administrados desde una perspectiva metropolitana. De esta forma, es la única manera de seguir manteniendo una coherencia que asegure la eficiencia del servicio para sus ciudadanos y al mismo tiempo contribuya a la creación de una identidad de la ciudad que disminuya la segregación urbana y la fragmentación entre sus gobiernos locales.

## **Dimensión Fiscal**

En cuanto a la dimensión fiscal, las opiniones se dividen si es que la comparación se realiza entre las opciones que suponen que un nivel de gobierno sea el principal proveedor de recursos para la zona metropolitana. Por un lado, los expertos que se inclinan por que el origen de los fondos provenga mayoritariamente del nivel central mencionan que por un lado es poco viable que las instituciones metropolitanas puedan hacerse cargo de la recaudación mayoritaria debido a que la tradición chilena responde a una realidad donde las transferencias corrientes son el porcentaje mayoritario de la inversión de políticas territoriales. Este punto es importante a considerar debido a que no solo es el poder de gasto el que debe ser evaluado, sino que también las capacidades del personal y los sistemas de administración y transparencia utilizados para la gestión de un considerable volumen de recursos fiscales. Un segundo punto importante es que se debe tener en cuenta que las zonas metropolitanas chilenas representan a la capital y dos de los principales puertos del país. Por tanto, el gobierno central no puede permitirse perder parte importante de los ingresos de estas ciudades ya que serían muy difícil de reemplazar. En ese sentido, gobierno central también cumple un rol distributivo entre las regiones de mayores ingresos y las más necesitadas.

Mientras que las razones para que el origen del financiamiento provenga mayoritariamente de impuestos y tarifas son que, en primer lugar, se puedan generar mecanismos de impuestos proporcionales a las comunas dentro del área metropolitana sobre temas como mantenimientos de parques intercomunales o densificación urbana puede consolidar sistemas redistributivos que ayuden a disminuir la desigualdad socioeconómica. Dicho de otra manera, la institución metropolitana haciéndose cargo de sus ingresos puede distribuirlos de una forma coherente con un plan metropolitano enfocado en un crecimiento integral de todas las comunas del área. En segundo lugar, para potenciar el sentido de identidad que pueda otorgar una institución metropolitana a la ciudad es necesario que esta pueda financiar su propio desarrollo considerando las ventajas comparativas que aprovechar. Finalmente, una tercera razón, es que el pensar en la creación de un sistema de impuesto metropolitano puede abrir la ventana de oportunidad para la ampliación de la base tributaria, la cual puede estar enfocada en impuestos a externalidades negativas o para fomentar conductas “deseables” dentro de la ciudad como la preferencia por autos eléctricos y la conexión de los ciudadanos a partir de la digitalización.

Pese a lo anterior, un punto de consenso de todos los expertos es avanzar hacia un modelo de financiamiento mixto debido a que mezcla los beneficios de ambos sistemas, pero al mismo tiempo es la opción más viable considerando el centralismo fiscal chileno y una descentralización de este aspecto de forma progresiva y responsable. De esta manera, se debe avanzar hacia un sistema que busque un equilibrio entre transferencias desde el nivel central que cautelen la equidad del país, y las inversiones en las áreas

básicas y, en segundo lugar, aportes o impuestos territoriales, que permitan que la especificidad de la ciudad sea recogida en la inversión pública.

**Como reflexiones finales por parte de los expertos, se recoge que:**

1. Pese a que como se observa previamente, se debiese priorizar la dimensión política por sobre la administrativa y fiscal, esto no quiere decir que se debiesen abordar de forma progresiva o secuencial. Dicho de otro modo, los componentes pertenecientes a las tres dimensiones de la descentralización deben ser discutidas permanentemente y modificados con el fin de responder a la realidad territorial de cada zona.

*Una autoridad Política no es efectiva sin recursos o facultades que le permitan cumplir con la labor encomendada.*

2. El control y transparencia del sistema de financiamiento para las zonas metropolitanas debe ser una prioridad independiente de si se basa plenamente en transferencias del nivel central o se financia a través de impuestos locales. Aunque esto pueda parecer una obviedad a la hora de la planificación, el ponerlo en práctica tiende a ser un plano completamente distinto. Esto debido a que el sistema de financiamiento actual al ser tan concentrado vía transferencias a limitado la experiencia de los gobiernos locales y regionales para manejar y fiscalizar sus recursos. Al mismo tiempo esta configuración también ha mermado la iniciativa del gobierno central por mantener una vigilancia continua de las comunas y regiones en cuanto a la ejecución de recursos. Pese a estas consideraciones, un eje central que debe motivar la formulación de un sistema de financiamiento para zonas metropolitanas, es que este esté asociado a un proyecto con metas establecidas por una administración. Metas que se configuran a partir de las responsabilidades que se deben asumir para gestionar el área designada. Por tanto, se vuelve a recalcar la importancia de avanzar secuencialmente entre las dimensiones políticas, administrativas y fiscales para que ninguna quede “coja”.
3. Fortalecer los sistemas de ordenamiento territorial es algo fundamental para una administración metropolitana. Este punto es relevante considerando que el nivel de administración metropolitano debe convivir con uno local, uno regional y la injerencia de planes de implementación de parte de los ministerios. En ese sentido, en Chile el desarrollo de los planes territorios se realiza bajo un fuerte componente de verticalidad. El primero es el nacional, luego el regional, el intercomunal y finalmente el comunal. En todos los niveles, menos en el intercomunal, existen dos tipos de instrumentos de planificación. El primer instrumento es el estratégico, donde se encuentra la “Política Nacional de Desarrollo Regional” a un nivel nacional. En el nivel regional está la “Estrategia

de Desarrollo Regional”. A nivel intercomunal no existe y en el nivel local se observa el “Plan de Desarrollo Comunal”. Por otro lado, el segundo instrumento de planificación es el territorial. En el nivel nacional está la “Política de Desarrollo Urbano”. Luego en el nivel regional se encuentran el “Plan Regional de Desarrollo Urbano” y el “Plan Regional de Ordenamiento Territorial”. En el nivel intercomunal existe el “Plan Regulador Intercomunal” y en el nivel local se encuentra el “Plan Regulador Comunal”, “Plan Seccional” y “Límites Urbanos” (Fuentes et al., 2022).

Como se menciona previamente, pareciera que el único instrumento faltante siguiendo el orden lógico es el instrumento de planificación estratégica intercomunal o metropolitano. Esto es revelador ya que explicita uno de los obstáculos que enfrenta Chile en su aproximación a estas zonas: la falta de una planificación de futuro, una gobernanza metropolitana, no solo una administración de la ciudad.

Con el fin instaurar una hoja de ruta estratégica para las zonas metropolitanas, primero se deben considerar nuevas fórmulas que motiven a los actores relevantes del área a participar y legitimar un plan metropolitano. Esto puede ser logrado generando o modificando impuestos territoriales donde lo recaudado sea un porcentaje para la comuna, mientras que otro porcentaje mayor sea de disposición para planes y políticas contemplados dentro del plan metropolitano. Otra forma de incentivar a los actores para que participen en la formulación de un plan estratégico es que la implementación de proyectos que provengan de ministerios clave para una zona metropolitana como Transportes y Telecomunicaciones, Interior y Seguridad Pública y Medio Ambiente, deban ser discutidos bajo la coordinación de la administración metropolitana y, por tanto, adjudicándolos desde un principio al Plan Regulador Intercomunal.

4. La configuración de una administración metropolitana en Chile, no necesariamente debe girar en torno a una mayor autonomía, sino que debe apuntar hacia potenciar mecanismos de coordinación entre actores locales, regionales y nacionales desde el punto de vista de la ciudad en su conjunto. Esto quiere decir que la administración metropolitana debe ser capaz de hacer coherentes múltiples proyectos y visiones municipales para que sean eficaces a un nivel de ciudad. Al mismo tiempo debe tener pleno conocimiento de las principales necesidades del territorio para dar urgencia o ser capaz de detener políticas públicas formuladas desde el nivel central. Es importante tener presente esta precisión sobre el rol de una administración metropolitana en Chile debido a que tiene en consideración la viabilidad política que arrastra el país. “Redistribuir” responsabilidades que entren en conflicto con los gobiernos locales y regionales, puede dificultar la eficiencia y eficacia de una administración metropolitana. Sobre todo, considerando la legitimidad que mantienen las

municipalidades con sus ciudadanos debido a que son la cara más visible y cercana del servicio público.

5. Aun considerando las especificidades de cada zona metropolitana, siempre se debe tener presente como punto de partida, que es lo que consideramos como un derecho de los ciudadanos. En ese sentido, una administración metropolitana debe poder gestionar y coordinar los servicios que implementa para reducir lo más posible la segregación y desigualdad dentro de una misma ciudad. La posibilidad de que un ciudadano pueda utilizar el transporte público no debería estar condicionada por la comuna a la que pertenece. Los estándares de construcción y mantención de áreas verdes deben ser el mismo tanto para las comunas más pobres como para las comunas más ricas. Este punto de vista recalca la importancia de una administración que este enfocada desde un prisma más amplio en la gestión de aspectos sensibles de la ciudad que abarca varias comunas.
6. Como se menciona previamente, las zonas metropolitanas son parte de una tendencia global debido a al crecimiento sostenido de las zonas urbanas. En ese sentido, las administraciones metropolitanas debiesen otras tendencias como parte de la formulación e implementación de un plan de desarrollo urbano. Tendencias como la incorporación de sistemas logísticos para autos eléctricos, Señal 5G para teletrabajo y democracia digital, departamentos metropolitanos con manejo de Big Data para la formulación de políticas públicas y sistemas de eficiencia energética como calefacción distrital que pueden ser muy caras para una o dos comunas, pueden aprovechar los beneficios de economía de escala que puede ofrecer una administración metropolitana. Al mismo tiempo estas tendencias de ser aplicadas a nivel de ciudad pueden aspirar a mejorar el estándar de vida de cualquier ciudadano sin importar la comuna.

## 9) Conclusiones

En Chile, se ha comenzado a discutir sobre una política de administración metropolitana desde el retorno a la democracia con poco éxito. De hecho, no es hasta el 2018 con la Ley sobre fortalecimiento de las regiones, que se crean y asignan responsabilidades metropolitanas bajo el alero de la gobernación regional. Pese a esto, aun los avances en materias de gestión metropolitana siguen siendo muy incipientes lo cual no logra resolver uno de los principales problemas de ciudades como el Gran Santiago, Gran Concepción y Gran Valparaíso: la fragmentación de la ciudad.

Con el fin de abordar la problemática mencionada, durante la investigación se realizó en primer lugar un análisis comparado que permitiera generar un diagnóstico sobre la aproximación chilena a la administración de zonas metropolitanas entre 4 ciudades: Tokio, Estocolmo, Barcelona y Chicago. Luego se entrevistó a un grupo de expertos y expertas para poder Jerarquizar roles y capacidades que deberían ser incorporados a una estrategia de administración metropolitana en Chile con componentes extraídos de las experiencias internacionales analizadas previamente. Finalmente, se le consulto al mismo grupo de expertos y expertas sobre los desafíos y consideraciones varias sobre el presente y futuro del fenómeno metropolitano en Chile.

A partir de los procesos descritos se extrae que actualmente la estructura metropolitana que se ha configurado resulta en una alta fragmentación intercomunal. Lo cual obstaculiza levantar una perspectiva en la que la gestión de ciertos servicios públicos deba ser gestionada desde una autoridad metropolitana. Pese a lo anterior, también se observa que progresivamente las zonas metropolitanas del Gran Valparaíso como el Gran Concepción avanzan hacia un estatus similar al de la zona metropolitana de Barcelona mientras que el gran Santiago comienza lentamente a asemejarse al caso de la ciudad metropolitana de Estocolmo. Esto no quiere decir que las tres ciudades adopten formas de organización distintas sino más bien, el rol que jugarán dentro de la región y para los ciudadanos dentro del área metropolitana será el que cambie a raíz de la identidad y responsabilidades que persiga asumir la administración. Esto se ejemplifica en que tanto Valparaíso como Concepción son los polos más importantes dentro de su región, pero no necesariamente los únicos, mientras que, para Santiago, el rol de eje central de desarrollo es indiscutible en relación con los otros centros urbanos que comparten región.

Por tanto, para que la evolución de las ciudades mencionadas sea exitosa se debe considerar que, la clave de una política de administración metropolitana para Chile es la coordinación bajo consolidación de responsabilidades como solución a una alta fragmentación de la gestión metropolitana. Esto quiere decir que debemos evitar inicialmente la creación de nuevas instancias o cargos que dispersen aún más los esfuerzos en relación a la administración de la ciudad. Pese a que es una tentación el

crear de cero nuevas instituciones, esto puede provocar que nuevas instancias metropolitanas solo rivalicen con las locales, regionales y centrales ya existentes. Lo que es fundamental es desarrollar nuevos instrumentos y planes estratégicos para el desarrollo del área metropolitana. En otras palabras, generar la posibilidad para que tomadores de decisión regionales y locales en conjunto con la ciudadanía resuelvan un plan central de desarrollo metropolitano propio.

En ese sentido, es necesario comprender que problemáticas que representan desafíos para la gestión metropolitana como segregación económica, migración o cambio climático, son problemas multicausales que necesitan de una correcta sincronía entre las dimensiones de una estructura política, capacidad fiscal y responsabilidades administrativas de una administración metropolitana. Por tanto, es vital evitar la compartimentalización que puede derivar en una mayor fragmentación de una futura estructura metropolitana.

En consideración de lo anterior, es necesario consolidar aspectos de las diferentes dimensiones de la gestión urbana en una institución metropolitana como el departamento de zonas metropolitanas dentro del gobierno regional, que tenga como fin el evitar la fragmentación institucional y sus comportamientos derivados observados en el caso de Chicago. Considerando el path-dependence chileno con relación a los procesos de descentralización y configuración de sus instituciones, Chile debería orientar su política metropolitana hacia algo similar entre el caso de Barcelona y Estocolmo. Esto quiere decir, considerar a la institución metropolitana como un ente que consolide poder y responsabilidades, de forma progresiva y con una visión de largo plazo. En ese sentido, la institución metropolitana debe enfocarse en la coordinación y gestión de servicios que superen las capacidades municipales, ya sea por temas de financiamiento o por que excedan su jurisdicción y en la asesoría a instituciones locales sobre las aplicaciones de nuevas tecnologías como puntos de recarga eléctrica y democracia digital. Por otro lado, el cuerpo o actor ejecutivo dentro de la institución debiese estar contrapesado por una mesa de discusión basada en el concejo de alcaldes que sean designados o electos proporcionalmente por las comunas que integran la zona metropolitana.

Se debe dejar claro que la propuesta de consolidar herramientas e instrumentos de gestión debe privilegiar a la institucionalidad metropolitana por sobre la regional o local, debido a que las zonas analizadas en Chile tienen características que las hacen únicas. De esta manera se espera reducir las brechas de coordinación entre los niveles de gobernanza ya que, por ejemplo, no se puede aplicar bajo el mismo principio la coordinación de asociaciones municipales en las 3 áreas metropolitanas observadas por la simple característica del número de comunas que integran la zona metropolitana. Por tanto, resultaría más beneficioso y eficiente en que el actual departamento de zonas metropolitanas que forma parte de los gobiernos regionales se fortalezca y pueda progresivamente hacerse cargo de la gestión de servicios de interés metropolitano.

Esto no quiere decir que las municipalidades no tengan un rol importante en relación con la gestión metropolitana. Como se evidencio durante el trabajo, un pilar importante de las instituciones metropolitanas es su legitimidad frente a la ciudadanía y otros actores políticos. De esta manera, los gobiernos locales juegan un papel como puentes ya que, por un lado: evidencian las necesidades de los habitantes y espacios públicos, pueden entregar información sobre aspectos locales desde una mayor cercanía y por qué son una cara visible del sistema político de la ciudad frente a los ciudadanos. Mientras que, por otro lado, ayudan a implementar políticas dirigidas o formuladas por la administración metropolitana. La posición descrita es vital para el correcto funcionamiento de la ciudad, ya que en otras palabras disminuye las brechas de gobernanza multinivel, brechas que cabe volver a mencionar, muchas veces no se hacen visibles hasta la misma implementación de una política pública o cuando el canal por el cual se transmiten las demandas de los ciudadanos falla.

Considerando lo mencionado previamente y los resultados de la segunda parte del trabajo, se obtuvo que el servicio público que debe ser priorizado para ser delegado a una institucionalidad metropolitana es el transporte público. La gestión de este aspecto de la ciudad es fundamental para el buen funcionamiento y la correcta convivencia de los ciudadanos que habitan la zona metropolitana. Por otro lado, es servicio que puede beneficiarse enormemente de las particularidades de cada zona metropolitana. Por tanto, pensar el transporte público desde un punto de vista que estandariza el sistema en las distintas ciudades no es para nada eficiente y mucho menos efectivo. Esto es particularmente interesante cuando no solo se piensa desde el punto de vista del transporte de ciudadanos, sino que también desde la eficiencia de los sectores productos que coexisten dentro y alrededor del área urbana. Se puede tomar como ejemplo al Gran Concepción y al Gran Valparaíso, donde la planificación del transporte público desde el punto de vista de la metrópolis y no de las diferentes comunas, puede integrar mejor los puertos y zonas industriales que necesitan que sus trabajadores lleguen a tiempo, pero que al mismo tiempo necesitan transportar de forma eficiente las mercancías que llegan hacia las distintas comunas de la ciudad, así como hacia sus salidas para que finalmente lleguen hacia otras zonas del país.

El traspaso de esta responsabilidad hacia una institución metropolitana puede ser financiada de las siguientes formas, las cuales como ya se observó durante este trabajo, idealmente deben ser complementadas: 1) con transferencias desde nivel central vía ministerio de transportes, 2) haciéndose cargo de los contratos de concesiones de empresas de transporte, 3) impuestos basados en la densificación urbana y 4) la creación de servicios como estacionamientos y peajes bajo administración metropolitana construidos a partir del desarrollo de un plan regulador metropolitano, donde las tarifas de este se dividan entre beneficios para la municipalidad que acoge físicamente al servicio y por otro lado, directamente al sistema de transporte público.

Para finalizar y como reflexión a considerar para futuros trabajos e investigaciones relacionados al tema metropolitano en Chile: Es importante mencionar que, pese a que una institución de administración metropolitana tenga a su disposición autonomía política, recursos y responsabilidades claras, estas no serán legítimas para la ciudadanía si es que las políticas y gestión emanadas del nivel metropolitano no apuntan al desarrollo de la ciudad desde su identidad y las necesidades de sus ciudadanos. Una incorrecta gestión del transporte puede traer pésimas consecuencias a los ciudadanos que deban desplazarse para sus trabajos diariamente. Una mala administración de los recursos medioambientales como el agua puede generar la necesidad de racionamientos que quizás pueden ser evitados o una mala gestión del riesgo y su prevención pueden provocar la pérdida de vidas durante un terremoto o tsunami. Estos tres ejemplos dan cuenta de una realidad que hemos vivido o estamos viviendo como habitantes de ciudades o zonas metropolitanas en Chile. Realidad de la cual debemos aprender y proponernos mejorar con el fin de asegurarnos que exista un estándar mínimo de vida que asegure que un ciudadano que nace en una comuna de bajos ingresos, no sienta que vive en una realidad completamente distinta a la de un ciudadano que nace en una comuna de altos ingresos que puede estar a solo un par de kilómetros de distancia. En ese sentido, una robusta política de zonas metropolitanas que pueda iniciar paulatinamente a través de secuencias que aseguren su viabilidad no es solo una solución a una problemática sobre la eficiencia y efectividad en áreas urbanas, sino que también una discusión sobre la justicia y dignidad de los ciudadanos que habitan los centros urbanos más grandes del país.

## 10) Bibliografía

- Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations* (OECD Regional Development Working Papers N.º 2014/04; OECD Regional Development Working Papers, Vol. 2014/04). <https://doi.org/10.1787/5jz43zldho8p-en>
- Allmendinger, P., & Haughton, G. (2013). The Evolution and Trajectories of English Spatial Governance: 'Neoliberal' Episodes in Planning. *Planning Practice and Research*, 28(1), 6-26. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.699223>
- Amin, A. (2004). Regions unbound: Towards a new politics of place. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86(1), 33-44. <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00152.x>
- Andersson, R. (2010). *Clustered, Trapped and Excluded? Exploring immigrants' social and geographical trajectories in Swedish Metropolitan Areas 1990-2008*.
- Andersson, R., Magnusson, L., & Holmqvist, E. (2010). *Contextualising ethnic residential segregation in Sweden: Welfare, housing and migration-related policies*. Institute for Housing and Urban Research.
- Balbontín M., R., Escobar M., L., & Seemann I., A. (2017). Financiamiento de los Gobiernos Regionales en Chile. *Estudios de Finanzas Públicas. Dipres, Junio 2017*. <http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/2218>
- Benavides, M. O., & Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: Triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34(1), 118-124.
- Blanco, C. (2022). Gobernanza Metropolitana en América Latina: Estudio Comparativo en Ocho Países. En M. Costa, L. Lui, & S. Rebello, *Gobernanza Metropolitana en América Latina: Un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. CEPAL.
- Blatter, J. (2007). *Governance—Theoretische Formen und historische Transformationen*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845200699>
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. En K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 57-80). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0003>

- Brenner, N. (2003). Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies - EUR URBAN REG STUD*, 10, 297-324. <https://doi.org/10.1177/09697764030104002>
- Brenner, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(1), 123-139. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp002>
- Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach* (OECD Regional Development Working Papers N.º 2011/04; OECD Regional Development Working Papers, Vol. 2011/04). <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano & PNUD. (2019a). *Propuestas para el mejoramiento de las condiciones de resiliencia de las ciudades chilenas*. <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-el-mejoramiento-de-las-condiciones-de-resiliencia-de-las-ciudades-chilenas/>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano & PNUD. (2019b). *Propuestas para una nueva institucionalidad para la gobernanza urbana*. <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-una-nueva-institucionalidad-para-la-gobernanza-urbana/>
- Falleti, T. G. (2006). Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317. <https://doi.org/10.2307/4151121>
- Farah, M., & Dintrans, G. (2020). Áreas urbanas funcionales en Chile. *Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC*, 14. <https://estudiosurbanos.uc.cl/documento/areas-urbanas-funcionales-en-chile/>
- Fuentes, P., Caimanque, R., & Martínez, K. (2022). Desde la Regionalización a la Gobernanza Metropolitana: El Caso de Santiago de Chile. En M. Costa, L. Lui, & S. Rebello, *Gobernanza Metropolitana en América Latina: Un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. CEPAL.
- Fundación Observatorio Fiscal. (2019). *¿Cuáles son las brechas que existen entre los ingresos municipales de cada comuna? - 2019*. <https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/BrechasantreMunicipios>
- Getimis, P., & Hlepas, N.-K. (2006). Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. En H. Bäck, H. Heinelt, & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor* (pp. 177-199). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_8)

- Gobierno de Chile. (2017). *Dispone la Elección Popular del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional*. <https://www.bcn.cl/leychile>
- Gobierno de Chile. (2018). *Fortalecimiento de la Regionalización*. <https://www.bcn.cl/leychile>
- Gobierno de Chile. (2020). *Aprueba Reglamento que Fija los Estándares Mínimos para el Establecimiento de las Áreas Metropolitanas y Establece Normas para su Constitución*. <https://www.bcn.cl/leychile>
- Harvey, D. (1989). *The urban experience*. Johns Hopkins University Press.
- Haus, M. (Ed.). (2005). *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement* (1. publ). Routledge.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(02). <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- INE. (2018). *Metodología para medir el Crecimiento Urbano de las Ciudades de Chile* (Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ed.).
- INE. (2019). *Metodología para medir el crecimiento físico de los Asentamientos Humanos en Chile* (Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ed.).
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity ; Distributed in the USA by Blackwell Pub.
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. E. Elgar.
- Kübler, D. (2012). Governing the Metropolis: Towards Kinder, Gentler Democracies. *European Political Science*, 11(3), 430-445. <https://doi.org/10.1057/eps.2011.44>
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9-25. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>
- Norris, D. F. (2001). Prospects for Regional Governance under the New Regionalism: Economic Imperatives versus Political Impediments. *Journal of Urban Affairs*, 23(5), 557-571. <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00106>
- Observatory of Public Sector Innovation. (2021). *Public sector innovation scan of Denmark*. <https://oecd-opsi.org/public-sector-innovation-scan-of-denmark/>

- OECD. (2012). *OECD Territorial Reviews: The Chicago Tri-State Metropolitan Area, United States 2012*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264170315-en>
- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264201415-en>
- OECD. (2015). *Governing the City*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264226500-en>
- OECD. (2018). *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264300385-en>
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Orellana, A. (2013). *Gobiernos metropolitanos para Chile: La necesidad versus la factibilidad*.
- Orellana, A. (2020). *10 Años—Calidad de Vida Urbana*. Instituto de estudios Urbanos y Territoriales UC. <https://estudiosurbanos.uc.cl/10-anos-calidad-de-vida-urbana-icvu-2020/>
- Orellana, A., Arenas, F., Marshall, C., & Rivera, A. (2016). Resistance to metropolitan institutionalism and planning in Chile. *Planning Practice & Research*, 31(4), 435-451. <https://doi.org/10.1080/02697459.2016.1196535>
- Orellana, A., & Fuentes, L. (2019). Metropolitan Area. En *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1-9). American Cancer Society. <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurso198>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- Reimer, M., Getimis, P., & Blotevogel, H. H. (Eds.). (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. Routledge.
- Rojas Quezada, C. A., Muñoz Olivera, I., & García-López, M. Á. (2009). Estructura urbana y policentrismo en el Área Metropolitana de Concepción. *EURE (Santiago)*, 35(105). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000200003>
- Sampieri, R., Collado, C., & Baptista-Lucio, M. D. P. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta). McGraw-Hill Education.
- Savitch, H. V., & Vogel, R. K. (2000). Introduction: Paths to New Regionalism. *State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.

- Shaw, K., & Tewdwr-Jones, M. (2017). “Disorganised Devolution”: Reshaping Metropolitan Governance in England in a Period of Austerity. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 211-224. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0435-2>
- Silva, G. (2022). Notas Sobre los Retos de la Gobernanza Metropolitana en América Latina. En M. Costa, L. Lui, & S. Rebello, *Gobernanza Metropolitana en América Latina: Un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. CEPAL.
- Soja, E. (2012). Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era. *The New Blackwell Companion to the City*, 679-689. <https://doi.org/10.1002/9781444395105.ch59>
- Swanstrom, T. (2001). What We Argue about When We Argue about Regionalism. *Journal of Urban Affairs*, 23(5), 479-496. <https://doi.org/10.1111/0735-2166.00102>
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48. <https://doi.org/10.1080/0955757042000203632>
- Swyngedouw, E., Dunford, M., & Kafkalis, G. (1992). The Mammon Quest: «Glocalization», Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales. *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, 39-67.
- Tomàs, M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 243-252. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>
- Valdivieso, G. (2009). Elecciones Territoriales, ¿Cómo lo Haremos Realmente Local y Regional? En Heinrich von Baer, *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 188-192). Universidad de la Frontera.
- Young, I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198297556.001.0001>
- Zimmermann, K., & Getimis, P. (2017). Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: An Introduction to the Special Issue. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 203-209. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0482-3>

## 11) Anexos

### Anexo A

#### Tablas con resultados de entrevistas para la comparación de a pares

Tabla 5. Entrevistado 1 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana?

<b>Dimensiones</b>	<b>Política</b>	<b>Administrativa</b>	<b>Fiscal</b>
<b>Política</b>	1/1	1/1	1/1
<b>Administrativa</b>	1/1	1/1	1/1
<b>Fiscal</b>	1/1	1/1	1/1

Tabla 6. Entrevistado 1 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios?

<b>Dimensión Política</b>	<b>Autoridad Intermunicipal</b>	<b>Autoridad Supramunicipal</b>	<b>Gobierno Metropolitano</b>
<b>Autoridad Intermunicipal</b>	1/1	1/3	1/8
<b>Autoridad Supramunicipal</b>	3/1	1/1	1/6
<b>Gobierno Metropolitano</b>	8/1	6/1	1/1

Tabla 7. Entrevistado 1 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración?

<b>Dimensión Fiscal</b>	<b>Impuestos y Tarifas</b>	<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>
<b>Impuestos y Tarifas</b>	1/1	1/8	1/4
<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	8/1	1/1	1/5
<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>	4/1	1/5	1/1

Tabla 8. Entrevistado 1 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana?

<b>Dimensión Administrativa</b>	<b>Trasporte Publico</b>	<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	<b>Servicios de Emergencia</b>	<b>Salud Publica</b>	<b>Medio Ambiente y Desechos</b>
<b>Trasporte Publico</b>	1/1	6/1	7/1	8/1	3/1
<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	1/6	1/1	4/1	3/1	1/4
<b>Servicios de Emergencia</b>	1/7	1/4	1/1	1/3	1/4
<b>Salud Publica</b>	1/8	1/3	3/1	1/1	1/5
<b>Medio Ambiente y Desechos</b>	1/3	4/1	4/1	5/1	1/1

Tabla 9. Entrevistado 2 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana?

<b>Dimensiones</b>	<b>Política</b>	<b>Administrativa</b>	<b>Fiscal</b>
<b>Política</b>	1/1	6/1	8/1
<b>Administrativa</b>	1/6	1/1	3/1
<b>Fiscal</b>	1/8	1/3	1/1

Tabla 10. Entrevistado 2 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios?

<b>Dimensión Política</b>	<b>Autoridad Intermunicipal</b>	<b>Autoridad Supramunicipal</b>	<b>Gobierno Metropolitano</b>
<b>Autoridad Intermunicipal</b>	1/1	1/4	1/9
<b>Autoridad Supramunicipal</b>	4/1	1/1	1/5
<b>Gobierno Metropolitano</b>	9/1	5/1	1/1

Tabla 11. Entrevistado 2 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración?

<b>Dimensión Fiscal</b>	<b>Impuestos y Tarifas</b>	<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>
<b>Impuestos y Tarifas</b>	1/1	4/1	8/1
<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	1/4	1/1	5/1
<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>	1/8	1/5	1/1

Tabla 12. Entrevistado 2 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana?

<b>Dimensión Administrativa</b>	<b>Trasporte Publico</b>	<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	<b>Servicios de Emergencia</b>	<b>Salud Publica</b>	<b>Medio Ambiente y Desechos</b>
<b>Trasporte Publico</b>	1/1	9/1	6/1	9/1	6/1
<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	1/9	1/1	1/1	1/1	1/1
<b>Servicios de Emergencia</b>	1/6	1/1	1/1	2/1	2/1
<b>Salud Publica</b>	1/9	1/1	1/2	1/1	1/1
<b>Medio Ambiente y Desechos</b>	1/6	1/1	1/2	1/1	1/1

Tabla 13. Entrevistado 3 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana?

<b>Dimensiones</b>	<b>Política</b>	<b>Administrativa</b>	<b>Fiscal</b>
<b>Política</b>	1/1	3/1	3/1
<b>Administrativa</b>	1/3	1/1	2/1
<b>Fiscal</b>	1/3	1/2	1/1

Tabla 14. Entrevistado 3 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios?

<b>Dimensión Política</b>	<b>Autoridad Intermunicipal</b>	<b>Autoridad Supramunicipal</b>	<b>Gobierno Metropolitano</b>
<b>Autoridad Intermunicipal</b>	1/1	1/3	1/9
<b>Autoridad Supramunicipal</b>	3/1	1/1	1/7
<b>Gobierno Metropolitano</b>	9/1	7/1	1/1

Tabla 15. Entrevistado 3 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración?

<b>Dimensión Fiscal</b>	<b>Impuestos y Tarifas</b>	<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>
<b>Impuestos y Tarifas</b>	1/1	1/7	3/1
<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	7/1	1/1	9/1
<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>	1/3	1/9	1/1

Tabla 16. Entrevistado 3 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana?

<b>Dimensión Administrativa</b>	<b>Trasporte Publico</b>	<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	<b>Servicios de Emergencia</b>	<b>Salud Publica</b>	<b>Medio Ambiente y Desechos</b>
<b>Trasporte Publico</b>	1/1	4/1	6/1	4/1	1/1
<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	1/4	1/1	6/1	1/1	1/1
<b>Servicios de Emergencia</b>	1/6	1/6	1/1	1/6	7/1
<b>Salud Publica</b>	1/4	1/1	6/1	1/1	1/1
<b>Medio Ambiente y Desechos</b>	1/1	1/1	7/1	1/1	1/1

Tabla 17. Entrevistado 4 ¿Qué dimensión debería ser priorizada para construir una política de administración metropolitana?

<b>Dimensiones</b>	<b>Política</b>	<b>Administrativa</b>	<b>Fiscal</b>
<b>Política</b>	1/1	1/5	3/1
<b>Administrativa</b>	5/1	1/1	6/1
<b>Fiscal</b>	1/3	1/6	1/1

Tabla 18. Entrevistado 4 ¿Qué tipo de organismo es preferible para agrupar las responsabilidades y capacidades de administración y coordinación de servicios?

<b>Dimensión Política</b>	<b>Autoridad Intermunicipal</b>	<b>Autoridad Supramunicipal</b>	<b>Gobierno Metropolitano</b>
<b>Autoridad Intermunicipal</b>	1/1	1/8	1/4
<b>Autoridad Supramunicipal</b>	8/1	1/1	5/1
<b>Gobierno Metropolitano</b>	4/1	1/5	1/1

Tabla 19. Entrevistado 4 ¿Qué estructura de financiamiento es preferible para un organismo de administración?

<b>Dimensión Fiscal</b>	<b>Impuestos y Tarifas</b>	<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>
<b>Impuestos y Tarifas</b>	1/1	1/8	1/4
<b>Modelo de Financiamiento Mixto</b>	8/1	1/1	5/1
<b>Transferencias desde el Nivel Central</b>	4/1	1/5	1/1

Tabla 20. Entrevistado 4 ¿Qué temáticas deberían ser prioridad para ser abordadas por un organismo de administración metropolitana?

<b>Dimensión Administrativa</b>	<b>Trasporte Publico</b>	<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	<b>Servicios de Emergencia</b>	<b>Salud Publica</b>	<b>Medio Ambiente y Desechos</b>
<b>Trasporte Publico</b>	1/1	8/1	5/1	3/1	4/1
<b>Gestión y Prevención de Riesgo</b>	1/8	1/1	1/3	1/5	3/1
<b>Servicios de Emergencia</b>	1/5	3/1	1/1	3/1	3/1
<b>Salud Publica</b>	1/3	5/1	3/1	1/1	3/1
<b>Medio Ambiente y Desechos</b>	1/4	4/1	1/3	1/3	1/1