



# PROPUESTAS PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA GOBERNANZA URBANA

---

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano



# CONTENIDOS

<b>PRÓLOGO</b>	<b>4</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1 · DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA PNDU SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD URBANA CHILENA</b>	<b>10</b>
Diagnóstico de la PNDU sobre la institucionalidad relacionada con lo urbano	12
Diagnóstico de la planificación urbana	14
Diagnóstico de la inversión urbana	17
Diagnóstico de la gestión urbana	21
<b>CAPÍTULO 2 · LA PNDU Y EL REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA GOBERNANZA URBANA</b>	<b>25</b>
2.1 Necesidad de un reordenamiento institucional para implementar la PNDU	25
2.2 Los siete objetivos de la PNDU para un sistema descentralizado de toma de decisiones urbanas	25
<b>CAPÍTULO 3 · PROPUESTAS PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE GOBERNANZA URBANA</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Criterios generales</b>	<b>28</b>
<b>3.2 Sobre la Implementación de la Gobernanza de las Áreas Metropolitanas</b>	<b>31</b>
PROPUESTA 1 Definición de la condición de Área Metropolitana	32
PROPUESTA 2 Procedimiento para otorgar el carácter de área metropolitana a un área urbana funcional.	34
PROPUESTA 3 Establecimiento de gobiernos metropolitanos en las áreas metropolitanas	35
PROPUESTA 4 Diferenciación de las potestades y niveles de gobernanza urbana según tipos de ciudades.	37
PROPUESTA 5 Condiciones básicas de los gobiernos metropolitanos para garantizar una gestión eficaz y oportuna.	38
PROPUESTA 6 Ámbitos funcionales propios de los Gobiernos Metropolitanos	41
PROPUESTA 7 Competencias e instrumentos de los gobiernos metropolitanos	43
PROPUESTA 8 Estructura organizacional flexible del gobierno metropolitano	47
PROPUESTA 9 Corporaciones o Servicios ejecutores del gobierno metropolitano	49
PROPUESTA 10 Participación ciudadana en los gobiernos metropolitanos	50
<b>3.3 Sobre los Gobiernos Comunales y Gobiernos de Ciudad</b>	<b>52</b>
PROPUESTA 11 Equilibrio y sinergias entre los gobiernos metropolitanos y las administraciones municipales al interior de un área metropolitana	52
PROPUESTA 12 Modalidades posibles de traspaso de competencias y atribuciones desde los municipios intra-metropolitanos al gobierno metropolitano	54
PROPUESTA 13 Fortalecimiento de las competencias de los municipios que forman parte de un Área Metropolitana.	55
PROPUESTA 14 Gobiernos de Ciudad, mayores competencias y atribuciones urbanas para los municipios a cargo de las ciudades intermedias.	56

<b>3.4 Sobre las competencias territorialmente compartidas entre las distintas escalas de gobierno.</b>	<b>58</b>
PROPUESTA 15 Redefinición del rol de las instancias desconcentradas de los Ministerios.	58
PROPUESTA 16 Relación entre un Gobierno Metropolitano y un Gobierno Regional	59
<b>Sobre la Institucionalidad Urbana Nacional</b>	<b>60</b>
PROPUESTA 17 Creación de un Ministerio de Ciudad y Territorio	60
PROPUESTA 18 Fortalecimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.	62
PROPUESTA 19 Recomendaciones de alternativas de proceso de implementación del nuevo ministerio.	62
<b>Referencias</b>	<b>66</b>

## PRÓLOGO

Las propuestas que aquí se presentan se enmarcan en la función asesora del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano a la Presidencia de la República para implementar la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la cual en materia de institucionalidad y gobernanza expresa con claridad la necesidad de **“efectuar un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales. Con dicho reordenamiento los objetivos y lineamientos expresados en esta Política tendrán mayores opciones de materializarse. No basta con mejorar la coordinación. Nuestra institucionalidad debe avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos”**.

Desde esta mirada integradora, las propuestas para implementar una “Nueva Institucionalidad Urbana”, tarea definida por el CNDU en su instalación, han sido construidas en base al trabajo de los consejeros en grupos de trabajo, a sus generosos comentarios y aportes a los borradores preliminares y a los nuevos desafíos que impone el proceso de descentralización iniciado por la reforma constitucional de la Ley N°20.990 sobre los Gobiernos Regionales<sup>1</sup> y la elección democrática de los Gobernadores Regionales.

Aunque las propuestas aquí contenidas se deben entender como un complemento y profundización de algunos de los aspectos de las reformas en materia de descentralización regional aprobadas recientemente en la Ley N°21.074 (D.O. 15.02.2018) sobre “Fortalecimiento de la Regionalización del país”, muchas de ellas van más allá de estas reformas, cooperando en delinear las agendas pendientes y necesarias para implementar la totalidad de los objetivos de institucionalidad y gobernanza urbana que establece la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Estas propuestas plantean un esquema de largo plazo o imagen objetivo al cual se aspira llegar en materia de gobernanza urbana descentralizada y participativa, condición necesaria para afrontar los desafíos y el nuevo rol que el siglo XXI impone a las ciudades en el desarrollo social, ambiental y económico de las naciones. Es por ello que estas propuestas asumen que, para alcanzar esta meta, se deberá construir un proceso programado y gradual para superar las actuales restricciones institucionales, legales, económicas y políticas, con la meta final de profundizar el proceso de descentralización y la construcción de un nuevo paradigma de gobernanza descentralizada basada fuertemente en el liderazgo de las ciudades y sus comunidades.

Lograr mayor eficiencia, efectividad y equidad en la acción del Estado en las ciudades también ha sido una consideración fundamental, es por ello que estas propuestas se desenvuelven en torno a dos ejes que son imprescindibles para lograr una planificación y gestión integrada, ordenada y coherente de las ciudades chilenas como lo establece la PNDU. El primer eje plantea la necesidad de evitar duplicar recursos y atribuciones, reordenando y transfiriendo potestades y recursos a las ciudades para el desarrollo urbano sustentable de las “ciudades”, entendidas estas como una entidad de gestión o gobernanza reconocida y unitaria, independiente de que sean parte de una comuna, de una agrupación de comunas o sean de un área metropolitana. El segundo eje se basa en la necesidad de priorizar a las áreas metropolitanas como las ciudades con mayor necesidad de tener una estructura fuerte

1. Proyecto de ley Relativo al fortalecimiento de la regionalización del país BOLETÍN N° 7.963-06.

de gobernanza propia o “gobierno metropolitano”, lo que no debe ser entendido como la obligación de crear un cuarto nivel de gobierno en todos los casos, sino como la condición irrenunciable de tener autoridades electas unipersonales a cargo de las áreas metropolitanas con todas las potestades y recursos específicos para gestionar estas áreas, lo que implica distinguirlas de las potestades regionales o municipales, sin interferencia del nivel nacional y por sobre los municipios en aquellas materias de impacto intercomunal.

Aunque la prioridad para los próximos años es la implementación de los nuevos gobiernos regionales y metropolitanos, las propuestas también plantean asumir la histórica demanda de los municipios por avanzar en un proceso de mayor descentralización programado a nivel municipal, que permita que en las comunas se establezcan “*gobiernos locales*”, con mayor fuerza ejecutora y capacidad de gestión que las actuales “*administraciones municipales*” de las comunas del país. Es por ello que las propuestas se orientan a cooperar en el proceso de redistribución de poderes entre los distintos niveles territoriales de gestión urbana, profundizando la definición de facultades y mecanismos de acuerdo entre autoridades de diferentes ámbitos territoriales, de modo de evitar superposiciones o vacíos de competencias, que puedan derivar en conflictos administrativos o debilidad para abordar las demandas de los ciudadanos.

No obstante el foco fuertemente descentralizador de estas propuestas, es evidente que el proceso de descentralización también deberá tener consecuencias en la escala nacional de la gobernanza urbana. Las propuestas aquí presentadas asumen que aunque la integración de las políticas urbanas y territoriales será reforzada en el corto plazo con la institucionalización por ley de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), este proceso a largo plazo debiera llevar a creación un nuevo *Ministerio de Ciudad y Territorio*, como ha ocurrido en muchos países desarrollados, en el cual confluyan las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible de las ciudades y sus territorios de influencia, que hoy se expresan de manera fragmentada en diferentes ministerios, servicios y reparticiones públicas. Ello implicará insertarse en el necesario proceso de modernización del Estado Nacional, apuntando a fusionar o reestructurar total o parcialmente diversos ministerios u otras entidades públicas cuyas intervenciones tienen que ver directamente con la ciudad. Dada la envergadura de esta tarea, se proponen algunas alternativas de proceso –entre otras que podrían existir– para enfrentar la compleja transición institucional entre lo que existe y la nueva realidad institucional ministerial que se propone.

Finalmente, para lograr el éxito en este proceso de reformas, las propuestas no propugnan un cambio inmediato de la institucionalidad, sino que delinear las condiciones de un proceso gradual que, por su envergadura y alta complejidad, requiere de la construcción en el corto plazo de un amplio consenso nacional y un esfuerzo sostenido de largo aliento, como política de Estado. Es por ello, que entendemos que para lograr profundizar el proceso de descentralización, se requerirá que los próximos gobiernos puedan avanzar en un cronograma de transformaciones institucionales iniciado por las reformas de las actuales leyes y las nuevas que deben venir, que, de postergarse, podría ocasionar que continúen y se profundicen las tensiones que hoy obstaculizan el desarrollo de nuestras ciudades e impiden lograr ciudades más justas.

**Luis Eduardo Bresciani Lecannelier**

Presidente Consejo Nacional de Desarrollo Urbano



## | RESUMEN EJECUTIVO

### *Sobre Áreas metropolitanas y Gobiernos Metropolitanos*

Casi un 90% de la población de Chile vive en ciudades y más del 65% de la población del país habita en áreas metropolitanas<sup>1</sup>. Estas ciudades, sin embargo, por su dimensión poblacional, complejidad territorial, fragmentación municipal y difícil coordinación de políticas sectoriales, representan hoy el principal problema o vacío de gobernanza nacional. De allí que se proponga que se fortalezca la institucionalidad de la escala metropolitana de gobernanza como uno de los niveles sub-nacionales de ordenamiento de las potestades político-administrativo y territoriales de Chile, distinguiéndolas de las potestades, atribuciones y organización administrativa de las regiones y las comunas.

| 6

La PNDU plantea que las ciudades requieren un esquema de gobernanza propio, con las competencias, atribuciones y recursos necesarios para una gestión eficaz de los problemas urbanos. En el caso de las metrópolis ello es aún más necesario para la gestión oportuna y eficaz de sus dinámicas y problemas, por lo que **la PNDU establece la necesidad de reconocer la existencia en el país de áreas metropolitanas y la creación de gobiernos metropolitanos para gestionarlas.**

La futura implementación de gobiernos metropolitanos debiera ser flexible para adaptarse a las distintas realidades de nuestras áreas metropolitanas. Se propone que dichas formas de gobierno metropolitano tengan en común ser regidas por autoridades fuertes<sup>2</sup>, con autonomía relativa respecto de otros niveles, en particular del nivel nacional, con presupuesto y recursos de inversión propios, con competencias y atribuciones propias y prevalentes en sus ámbitos funcionales claramente supra-comunales, y con competencias mayores del gobierno regional en cuyo territorio radican, y diferentes, al menos en materias de carácter supra-comunal, respecto a los municipios existentes dentro de su jurisdicción.

1. Conforme a la definición del Proyecto de Ley relativo al Fortalecimiento de la Regionalización del País (Boletín 7963-06) y las proyecciones del INE, existirían en Chile diez áreas metropolitanas o ciudades que superan los 250.000 habitantes.

2. Según el tipo de área metropolitana y la gradualidad en el proceso de creación, la condición de tener una "autoridad única" puede tomar múltiples formas, desde un alcalde que tenga un área metropolitana completamente bajo su jurisdicción, como ocurre en Antofagasta, por un futuro Gobernador Regional, como podría ser el caso de Santiago u otras ciudades, o por una Autoridad Metropolitana independiente del Gobierno Regional y los municipios.

Estos gobiernos metropolitanos centrarán su quehacer en la planificación, inversión y gestión del desarrollo urbano y tendrán como ámbitos funcionales la planificación y gestión de materias que por su naturaleza superan el alcance territorial de dos o más comunas, como uso de suelo, desarrollo económico, movilidad urbana y transporte público, medio ambiente, gestión de residuos, seguridad ciudadana (en su componente de participación ciudadana), servicios públicos (aseguramiento de cobertura y calidad) y gestión de riesgos. En el caso de las áreas metropolitanas compuestas por una sola comuna<sup>3</sup>, la prioridad deberá ser la transferencia de potestades metropolitanas al municipio respectivo, que pasará a ser un municipio metropolitano. Hay que tener en cuenta que la forma precisa que debiera tomar la autoridad de un área metropolitana puede tener diferencias importantes entre los distintos casos de áreas metropolitanas del país, como por ejemplo: áreas metropolitanas compuestas por una sola comuna, por dos comunas de similar complejidad, por dos comunas en que una comuna predomina, o por áreas metropolitanas compuestas de muchas comunas, como es el caso del Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción, por lo que las leyes orgánicas respectivas debieran tener la necesaria flexibilidad para adaptarse a diferentes formas de gobernanza metropolitana.

Se propone que los gobiernos metropolitanos sean dirigidos por una autoridad unipersonal elegida y una instancia colectiva –el Consejo Metropolitano– que tendría funciones de toma de decisiones, normativas y fiscalizadoras, especialmente en materia de inversiones y gastos. Dado que la experiencia internacional muestra que otorgar a los alcaldes una función únicamente consultiva en estos casos lleva a que los gobiernos metropolitanos pierdan efectividad, se propone que los alcaldes de las comunas al interior de una metrópolis participen en las decisiones metropolitanas, como parte de un Consejo Metropolitano, en coordinación con los representantes electos directamente por los ciudadanos (consejeros), donde se tomarían decisiones sobre la planificación urbana y las inversiones a realizar y otros temas importantes de la gestión urbana.

Asimismo, se propone que la sociedad civil participe de manera permanente en las decisiones del área metropolitana a través de un Consejo Consultivo, constituido por representantes elegidos por las organizaciones de la sociedad civil, sean gremios, organizaciones ciudadanas o universidades que tengan representación metropolitana, en la forma en que establezca la ley y el reglamento que den forma a la gobernanza de las áreas metropolitanas.

### ***Sobre readecuación de competencias y atribuciones de otras autoridades territoriales requerida por la instauración de gobiernos metropolitanos***

La creación de gobiernos metropolitanos, en las distintas formas de organización que adquieran, requiere como condición fundamental transferir potestades desde el gobierno nacional y desde los municipios, por lo que requiere definiciones respecto de las competencias y atribuciones del gobierno nacional, de los gobiernos regionales que albergan áreas metropolitanas y de las administraciones municipales, en especial de aquellas comunas que sean parte de un área metropolitana.

3. Es el caso de la ciudad de Antofagasta, la cual por su tamaño tiene demandas metropolitanas que debieran ser resueltas por el municipio, sin necesidad de tener un ente regional superpuesto.

La superposición de autoridades de diferente nivel o escala político-administrativa en un mismo territorio, o partes de éste, es un hecho común en Chile y los países más desarrollados, que obliga a delimitar con claridad las competencias de cada autoridad, dependiendo de la escala de los problemas o materias. Para evitar disputas de competencias, se propone que se establezca una *diferenciación jurisdiccional territorial y de competencias y atribuciones* entre esos diferentes niveles de autoridades, entre los cuales debiera existir una relación de complementariedad funcional.

También se recomienda definir explícitamente la forma de implementar, en las áreas metropolitanas, políticas o programas de especial interés nacional, sectorial o regional, con impacto metropolitano.

### ***Sobre las potestades de las comunas intra-metropolitanas***

En el caso de las áreas metropolitanas compuestas por dos o más comunas, la creación de gobiernos metropolitanos requerirá también limitar algunas potestades de las municipalidades situadas dentro del área metropolitana respectiva, como lo plantea la PNDU. Las competencias municipales que tienen impacto metropolitano, como ocurre hoy con algunas facultades de planificación urbana, deberán ser traspasadas mediante las leyes sectoriales respectivas al gobierno metropolitano, otras se subordinarán para su ejecución a la autorización previa de dicho gobierno, y otras serán compartidas entre esas dos autoridades territoriales, por lo que su ejercicio deberá estar delimitado con precisión.

No obstante, también se requerirá el reforzamiento de ciertas competencias y atribuciones de las administraciones municipales intra-metropolitanas, para ampliar sus capacidades en tanto gobierno local, de modo que puedan acometer de mejor manera las demandas vecinales y los desafíos del desarrollo local. Tal es el caso, por ejemplo, de facultades como las de pavimentación, gestión de la vivienda social o protección del patrimonio, por mencionar solo algunas materias hoy centralizadas. Tal reforzamiento deberá ir acompañado, en particular respecto a las comunas más deficitarias, de los correspondientes apoyos y soportes técnicos provistos por el gobierno metropolitano.

### ***Sobre las comunas que no son parte de áreas metropolitanas***

Se requiere reforzar las capacidades de aquellos municipios que tienen bajo su administración ciudades completas. Se trata de aquellas comunas que el Consejo identifica como ciudades mono-comunales o comunas-ciudad. En el país existen 23 ciudades con más de 50.000 habitantes y otras 60 con más de 20.000 habitantes, administradas por un solo municipio, que generalmente tienen fuertes relaciones funcionales con otros poblados cercanos o con un hinterland rural<sup>4</sup>. Aunque estas comunas de fuerte preponderancia urbana muestran complejidades menores a las áreas metropolitanas, también debieran estar dotadas de una forma más avanzada de gobernanza y potestades que el de la clásica administración municipal,

4. Teniendo en cuenta que la definición de ciudad que este informe adopta es aquella promovida por la OECD, que distingue lo que llama "áreas urbanas funcionales", siendo éstas "una unidad económica funcional caracterizada por 'núcleos urbanos' y 'territorios suburbanos' (hinterlands) densamente habitados, cuyo mercado está altamente integrado con los núcleos", integración que existiría si al menos el 15% de los viajes con propósito trabajo tiene su destino en el núcleo urbano principal.

pudiendo gestionar ámbitos similares a un área metropolitana, pero de menor complejidad. El Consejo adelanta algunas propuestas al respecto.

### ***Sobre la creación del Ministerio de Ciudad y Territorio<sup>5</sup>***

La creación de un nuevo ministerio debiera ser parte de un proceso gradual, cuya primera fase debiera consistir en un proceso de reordenamiento y transferencia de potestades desde los ministerios a las ciudades. Es evidente que este proceso modificará la actual estructura y las responsabilidades del nivel nacional. Por ello se propone que sobre la base los avances recientes en materia de trabajo multisectorial se pueda en el futuro dar inicio a un proceso de implementación de la propuesta de la PNDU de crear un Ministerio de Ciudad o Ministerio de Ciudad y Territorio, donde se deberán refundir parcial o completamente áreas de política de algunos de los ministerios sectoriales que hoy tienen a cargo políticas urbanas. Ello también implicaría la redefinición de las funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y de otros organismos públicos, algunas de cuyas políticas, programas o actividades, tienen incidencia urbana, reforzando las dinámicas descentralizadoras.

La idea ordenadora de la creación de un nuevo ministerio se basa en que, salvo por las potestades de planificación y ejecución de infraestructuras de impacto nacional e interregional que deben mantenerse y reforzarse en el Ministerio de Obras Públicas, la mayoría de las potestades de planificación y ejecución de carácter urbano debieran ser transferidas a gobiernos subnacionales en el futuro, por lo que será fundamental tener una autoridad nacional única a cargo de formular y dar coherencia a las políticas de desarrollo urbano que incidirán en las decisiones que las ciudades y regiones tomarán en un nuevo escenario descentralizado, dado que hoy estas políticas, al ser de ejecución centralizada y sectorial, son difíciles de ser coordinadas bajo esquemas de Planificación Urbana Integrada<sup>6</sup>.

En este documento se recomiendan alternativas de creación del nuevo ministerio, para facilitar la transición hacia una entidad nacional que se haga responsable de la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, creando y desarrollando los instrumentos públicos que permitan a las ciudades y regiones su puesta en práctica y adaptación a nuevas circunstancias. Junto con esta responsabilidad, se propone que fiscalice y apoye la correcta aplicación de las políticas y programas nacionales de desarrollo urbano y territorial por parte de los gobiernos regionales, metropolitanos y de ciudad, en lo que corresponda, a fin de asegurar que los planes de las ciudades y regiones se formulen conforme a las políticas y estándares nacionales, proporcionando indicadores y bases de datos actualizadas para hacer seguimiento permanente y sistemático de su implementación y del logro de las metas propuestas.

5. La PNDU lo define también como Ministerio de Ciudades, Vivienda y Desarrollo Territorial, Objetivo PNDU 5.2.

6. Ver el documento Propuestas para un Sistema de Planificación Urbana Integrada, CNDU 2017.



## Capítulo 1

# DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA PNDU SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD URBANA CHILENA

La PNDU señala que existe un consenso respecto de las deficiencias de nuestra institucionalidad urbana, que es constantemente cuestionada por ser fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación, lo que en definitiva *“impide que pueda responder a los fenómenos que le corresponde enfrentar y, en consecuencia, dificulta el buen gobierno de las ciudades”*<sup>1</sup>.

La OECD, en un estudio publicado el año 2013, advierte sobre la fragmentación administrativa e institucional urbana existente en el país. Plantea, por una parte, que cada comuna es administrada en forma independiente, con lo que se produce una baja integración de políticas y servicios en el territorio, y se desaprovechan las eficiencias y sinergias que podría obtenerse a través de la cooperación y las economías de escala. Por otra, se acentúan las desigualdades intra-urbanas, que derivan de las diferencias en las capacidades administrativas y financieras de las municipalidades, afectando la coordinación general y la gestión de los servicios públicos urbanos<sup>2</sup>.

10

A su vez, a nivel de gobierno *“los ministerios actúan dentro de su área de experticia, sin coordinar sus iniciativas de políticas ni sus intervenciones con otros ministerios que poseen otras competencias, y sin consultar las necesidades sub-nacionales”*<sup>3</sup>. Esta fragmentación institucional, de acuerdo con la OECD, se manifiesta principalmente en las limitaciones institucionales que dificultan la coordinación de las acciones sectoriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Ello, pese a los avances del Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, donde concurren esos mismos ministerios y otros organismos públicos.

A pesar del avance que representa la institucionalización del Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, el problema de fondo radica en que tal Comité está restringido sólo a la coordinación de proyectos y programas que previamente han sido sectorialmente

1. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile, Elementos de diagnóstico*, Vol. 3, Santiago, 2013, pág. 76.

2. OECD, *Estudio de Política Urbana de la OECD - Chile*, edición española, SUBDERE, 2013, pág. 159.

3. *Ibid.*, pág. 160.

definidos de manera separada y fragmentada, con énfasis y prioridades diferentes entre sí. Es decir, la coordinación se dificulta al no tener como punto de partida un diagnóstico del territorio que se busca intervenir y una planificación urbana diseñada de manera integrada desde su origen, que luego se desglosa en programas y proyectos que cada instancia sectorial ejecuta en el marco de sus atribuciones. De modo que, si bien el trabajo de coordinación expost es un aporte a una mitigación de la fragmentación señalada, no la resuelve.

En esta forma, la institucionalidad urbana centralizada y sectorial actual tiende a constituir, por su lógica de funcionamiento, un obstáculo para el logro de objetivos comunes referidos a las ciudades. Tal lógica está basada en agendas institucionales sectoriales aisladamente definidas y respecto a las cuales se mide el desempeño de las autoridades que encabezan dichas instituciones, por lo que la disposición de éstas a hacer depender su implementación de acuerdos o coordinaciones con otras instituciones tiende a ser baja o nula, dependiendo más que nada de la voluntad de las personas que ocupan los cargos de autoridad. Los incentivos en la institucionalidad vigente no están alineados en esa dirección.

A ello se agrega que la institucionalidad actual diseña, ejecuta y se fiscaliza a sí misma, sin mecanismos que puedan evaluar *la pertinencia de sus intervenciones* desde el punto de vista del desarrollo urbano, o *la eficacia de su gestión* desde la perspectiva de los problemas que intenta resolver. Tal eficacia suele medirse por el nivel de gasto del presupuesto sectorial, independientemente del logro de los objetivos sustantivos en juego.

De allí que la PNDU plantee que la materialización de sus objetivos requiere, como necesidad primordial, generar *una nueva institucionalidad para el gobierno y la gestión de las ciudades*, la que se centra en las áreas metropolitanas y en la proposición de crear un nuevo Ministerio de Ciudad y Territorio.

La PNDU adelanta algunos criterios generales respecto a la distribución de algunas potestades básicas entre las autoridades metropolitanas que propone y aquellas de otras escalas o niveles territoriales (nacional, regional, comunal). Pero la Política no detalla un marco institucional preciso acerca de cómo se organizarían las autoridades correspondientes a cada escala o nivel y cómo se distribuirían competencias y atribuciones entre ellas. De allí que sea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano el responsable de hacer propuestas específicas para implementar los lineamientos de la PNDU.

El diagnóstico que realiza la PNDU de nuestra actual institucionalidad urbana se refiere también, de manera más específica, a cuatro ámbitos principales, por considerarse que son los más relevantes para la gobernanza y gestión de las ciudades: la institucionalidad político-administrativa, la planificación urbana, la inversión urbana y la gestión urbana.

## Diagnóstico de la PNDU sobre la institucionalidad relacionada con lo urbano

Al enfrentar el problema de impulsar una política nacional para el desarrollo sostenible de las ciudades de Chile, y en particular de sus metrópolis, la primera dificultad que se encuentra es la inexistencia del reconocimiento de las metrópolis –y más genéricamente de las ciudades– como una unidad fundamental del ordenamiento político-administrativo del país. Ello, pese a que casi el 65% de la población reside en ciudades metropolitanas y 90% en áreas urbanas, que la forma en que éstas se desarrollan y funcionan es crucial para la calidad de vida de sus habitantes y para el adecuado aprovechamiento de sus beneficios y oportunidades, y que ellas son las principales contribuyentes al PIB nacional, sea directa o indirectamente, por las funciones que cumplen para los procesos productivos de sus territorios, y que ello es clave para la competitividad del país.

Mientras ese reconocimiento legal no suceda y la ciudad como tal no se incorpore al ordenamiento político-administrativo del territorio nacional –o al menos sus ciudades metropolitanas–, cualquier política que intente incidir en el desarrollo de ellas tendrá grandes dificultades para ser implementada y lograr sus objetivos.

La división político-administrativa actual de Chile reconoce como unidad territorial mínima la *comuna*. No obstante, la comuna proviene de un ordenamiento político administrativo donde los criterios predominantes sólo fueron de tipo demográfico y electoral. Las especificidades y homogeneidades territoriales, productivas, económico-sociales y culturales, e incluso el carácter predominantemente urbano o rural de los territorios, fueron muy secundariamente consideradas, si es que lo fueron del todo.

De modo que, en la dimensión que importa a la PNDU, las comunas así conformadas tienen un carácter heterogéneo en cuanto a la composición urbano-rural de su población. En algunos casos las comunas son predominantemente urbanas, en otros son predominantemente rurales, y en otros son una mezcla entre ambas, también con proporcionalidades y realidades heterogéneas al respecto en cuanto a las relaciones funcionales entre las áreas rurales y áreas urbanas. Las áreas rurales, a su vez, tienen en algunos casos dinámicas funcionales de *hinterland* de la parte urbana de la comuna a la que pertenecen, mientras en otros son completa o casi completamente autónomas respecto a ésta, con muy débiles lazos funcionales entre ambas. De este modo, la comuna per se –excepto en el caso de coincidencia territorial plena entre comuna y límites de una ciudad– no coincide con el fenómeno ciudad. Asimismo, la uniformidad de competencias y atribuciones que se le otorgan a la entidad que administra la comuna –el municipio–, independiente de sus heterogeneidades territoriales o en cuanto a composición y actividades de su población<sup>4</sup>, no da cuenta de las dinámicas y complejidades del fenómeno urbano.

En la perspectiva de implementar las recomendaciones de la PNDU, esto constituye un problema. Por varias razones. Por una parte, entre quienes definen y diseñan las políticas públicas referidas a las ciudades, desde diversos ámbitos sectoriales, se tiende a pensar

4. Véase al respecto el Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, que entre las Directrices para la Descentralización, en el número 3.1.4. Diferenciación entre Realidades Territoriales Diversas, plantea lo siguiente: "La ley debe sustituir la uniformidad homogeneizante que afecta a la institucionalidad, las políticas y los instrumentos públicos, por una adecuada diferenciación entre realidades diversas en tamaño, capacidades y características naturales y culturales existentes entre las comunas y sus municipalidades, las regiones y sus gobiernos regionales". Pág. 1

y razonar más en términos de *comunas* que de *ciudades*, sin asumir que estas unidades territoriales de referencia son radicalmente diferentes entre sí. *Comunas* y *ciudades* denotan realidades diferentes, que se mueven con lógicas económicas, sociales, políticas y culturales, también diferentes. Por otra parte, los datos que se recogen formalmente en el país se refieren a las unidades político-administrativas existentes y, por tanto, en el caso de las comunas, no se tiene en cuenta las diferencias entre su parte urbana y su parte rural. Ello hace más difícil analizar las *ciudades* y las dinámicas propiamente urbanas. También hace más difícil el diseño e implementación de políticas referidas específicamente al fenómeno urbano.

De allí que la OECD señale que en Chile “la falta de un marco de gobernanza a nivel de ciudad completa, hace que sea extremadamente complejo generar coherencia territorial y sinergias entre las distintas políticas y los diferentes actores involucrados en las políticas urbanas”<sup>5</sup>. Para la OECD, a la fragmentación institucional de responsabilidades en la gestión urbana se agrega la inexistencia de una planificación del desarrollo de las ciudades como tales y, por tanto, la ausencia de un marco que otorgue coherencia a las intervenciones públicas que se realizan sobre la ciudad. Por esa razón, son frecuentes las duplicaciones, superposiciones y hasta contradicciones entre tales intervenciones. Todo ello genera, aparte del crecimiento inorgánico de las ciudades, una provisión de servicios independientes, no coordinados y que carecen de una visión coherente del territorio en el que se prestan. También impide tomar debidamente en cuenta las desigualdades en su cobertura territorial, dado el fenómeno de la segregación socio-territorial que caracteriza a las ciudades chilenas en general.

Esto, según la OECD, se agrava en el caso de las áreas metropolitanas, en donde la ausencia de un marco unificador de las dinámicas urbanas sobre la base de una visión de ciudad contribuye a la descoordinación entre los diversos municipios e impide asumir de manera eficaz tanto las raíces como los efectos de la segregación socio-espacial, las incoherencias de la movilidad urbana, los daños al medio ambiente, etc.

13

Por tanto, para corregir estas distorsiones es fundamental definir y reconocer con claridad el o los niveles político-administrativos a cargo de la *ciudad*<sup>6</sup> como unidad, o al menos de aquellas que tienen el carácter de metrópolis. La naturaleza más homogénea de tales nuevas unidades territoriales y sus áreas funcionales de influencia facilitaría la asignación de potestades y la administración territorial de sus problemas y, por ende, el diseño e implementación de políticas más coherentes, alineando mejor los incentivos y acrecentando su eficacia para su desarrollo. Tal reconocimiento posiblemente significará en algunos casos un reacomodo de los límites territoriales político-administrativos de cada región, al menos donde exista un área metropolitana, pero ese es un costo menor mirado en la perspectiva de los sustantivos incrementos que se producirían en la productividad y competitividad de las ciudades, como lo muestran diversos estudios<sup>7</sup>.

5. OECD, Estudio de Política Urbana de la OECD - Chile, edición española, SUBDERE, 2013, pág. 161.

6. En la actualidad no existe una definición oficial de “ciudad”. El Instituto Nacional de Estadísticas de Chile tiene una definición de ciudad sólo para efectos de distinguir población urbana y rural como “Entidad urbana que posee más de 5.000 habitantes”, en su publicación “Chile: Ciudades, pueblos, aldeas y caseríos” (2005).

7. Ver, *Governing the City*, OECD, 2015.

## Diagnóstico de la planificación urbana

De acuerdo a la OECD, en Chile no existe *“un sistema general de programación urbana capaz de orientar y generar complementariedades entre los distintos actores involucrados en el desarrollo urbano”*. En Chile, *“debido a su tradición centralista y su bajo grado de descentralización, las prioridades de desarrollo urbano tienden a ser decididas a nivel central en Santiago, con baja o nula participación sub-nacional. La mayoría de la planificación de la actividad urbana ocurre en los distintos ministerios sectoriales”<sup>8</sup>* y sin que se enmarque o esté orientada por una política que las integre desde su origen, dando coherencia al conjunto de las intervenciones sectoriales en las ciudades del país.

Como lo evidencia el Cuadro 1, actualmente los ministerios sectoriales tienen amplias potestades en la formulación no sólo de políticas y planes nacionales, sino que también han desarrollado una extensa labor de formulación de planes que tienen impactos sobre el desarrollo urbano en la escala regional, intercomunal y de territorios especiales.

El MOP elabora políticas nacionales en los ámbitos de infraestructura portuaria<sup>9</sup> y costera, recursos hídricos y conservación vial de caminos básicos, pavimentados y no pavimentados. Algunas de ellas se expresan en planes nacionales tales como *“Chile 2020, Obras Públicas para el Desarrollo”*, *“Plan Director de Infraestructura”* y *“Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas”*. Además, desarrolla un amplio conjunto de planes a nivel regional en materia de recursos hídricos y borde costero, aguas lluvias y obras fluviales, y planes especiales para territorios específicos, tales como el Plan Arauco Avanza, Plan Chiloé, Plan de Comunidades Indígenas en Territorios Rurales para la Conectividad, Plan de Conectividad Austral, Plan Rapa Nui y el Plan Red Vial Inter-Lagos.

El MTT elabora políticas nacionales en los ámbitos de transporte y redes de telecomunicaciones, planes nacionales en las áreas de transporte interurbano, red primaria de aeropuertos, desarrollo portuario y ferroviario. Además, en la escala de ciudad, este ministerio ha venido desarrollando planes maestros de transporte, planes maestros de infraestructura de transporte, planes ciudad modelo de transporte y planes de gestión de tránsito. Sin embargo, estos planes no necesariamente están vinculados entre sí, ni se dan en el marco de una política explícita de desarrollo urbano de las ciudades que ellos intervienen.

El MINVU elabora las políticas nacionales en los ámbitos habitacional, de recuperación de barrios y la ejecución de vialidad urbana y parques urbanos. A nivel de la planificación, elabora los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, y, durante los últimos años, ha impulsado planes territoriales y planes urbanos de regeneración.

Si bien los ministerios sectoriales han incorporado en la elaboración de sus políticas y planes, en algún grado, la participación de los demás ministerios, de los gobiernos sub-nacionales y de la ciudadanía, aún predomina una planificación sectorial, con limitados niveles de integración con la planificación realizada por los otros sectores y por los niveles sub-nacionales.

8. OECD, Estudio de Política Urbana de la OECD - Chile, edición española, SUBDERE, 2013, pág. 142.

9. El Ministerio de Obras Públicas no define políticas de desarrollo portuario propiamente tales, sino sólo cuestiones relativas a aspectos constructivos de las instalaciones portuarias, ya que la definición de tales políticas corresponde al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

A nivel sub-nacional, las potestades en materia de planificación urbana y territorial son muy restringidas. Los gobiernos regionales (GORE) elaboran la Estrategia de Desarrollo Regional, el Plan Regional de Desarrollo Urbano y, en los últimos años, sólo de forma indicativa, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial<sup>10</sup>. Pese a que estos instrumentos recogen visiones regionales y proyectos que las diferentes entidades públicas promueven –ministerios, autoridades regionales, empresas del Estado–, carecen de capacidad vinculante para exigir su implementación, no siendo, por tanto, orientadores efectivos de las decisiones públicas o privadas.

En la escala comunal, las municipalidades elaboran el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), el Plan Regulador Comunal y planes seccionales, y a partir del 2018 podrán aprobar Planes de Infraestructura de Movilidad y Espacio Público<sup>11</sup>. A pesar que esos instrumentos tienen mayor poder vinculante y una visión comunal, aún carecen de facultades para implementarlos o, como el caso del PLADECO, muchas veces solo reflejan aspiraciones y proyectos aislados, más que planes o proyectos viables.

---

10. Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) tendrán vigencia solo a partir del año 2018, cuando las modificaciones a la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional estén aprobadas y reglamentadas.

11. Ley N°20.958, de Aportes al Espacio Público, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Cuadro N°1: **Distribución institucional de potestades de planificación urbana y territorial (2014)**

	MOP	MTT	MINVU	GORE	Municipalidad
<b>Políticas Nacionales</b>	Política de Conservación Vial para Caminos no Pavimentados	Política Nacional de Transporte	Política Nacional de Desarrollo Urbano		
	Política de Conservación Vial para Caminos Básicos	Política Nacional de Redes de Telecomunicaciones	Política Habitacional		
	Política de Conservación Vial para Caminos Pavimentados				
	Estrategia Nacional de Recursos Hídricos				
	Política de Infraestructura Portuaria y Costera al 2020				
<b>Planes Nacionales</b>	Agenda Infraestructura Desarrollo e Inducción CHILE 30.30	Plan Nacional de Transporte Interurbano			
	Plan Director de Infraestructura	Plan Maestro de la Red Primaria de Aeropuertos			
	Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas	Plan Nacional de Desarrollo Portuario			
		Plan Maestro Ferroviario			
<b>Planes Regionales</b>	Planes Regionales de Infraestructura y Gestión del Recurso Hídrico			Plan Regional Desarrollo Urbano	
	Plan Maestro de Recursos Hídricos			Plan Regional de Ordenamiento Territorial	
	Plan Maestro de Borde Costero			Estrategia de Desarrollo Regional	
<b>Planes Urbanos</b>	Plan Maestro de Aguas Lluvias	Plan Maestro de Transporte	Plan Regulador Intercomunal		Plan Regulador Comunal
	Plan Maestro de Obras Fluviales	Planes Maestro de Infraestructura de Transporte	Plan Regulador Metropolitano		Plan de Desarrollo Comunal
		Plan Ciudad Modelo de Transporte	<i>Planes Urbanos Estratégicos</i>		Plan Seccional
		Planes de Gestión de Tránsito	<i>Proyectos Urbanos Integrales</i>		Plano Seccional Límite urbano
<b>Planes Especiales</b>	Plan Arauco Avanza				
	Plan Chiloé				
	Plan de Comunidades Indígenas en Territorios Rurales para la Conectividad				
	Plan de Conectividad Austral				
	Plan Rapa Nui				
	Plan Red Vial Interlagos				

Aunque la planificación del uso del suelo mediante planes reguladores metropolitanos, planes reguladores intercomunales y planes reguladores comunales, es vinculante para la localización y construcción de proyectos públicos y privados, la planificación de las inversiones realizada por los niveles sub-nacionales es meramente indicativa, no obliga de manera vinculante a los ministerios sectoriales y no incluye mecanismos de coordinación ni de integración con la planificación realizada por éstos, ni tampoco son vinculantes para los actores privados.

La planificación urbana que se realiza actualmente en Chile es fragmentada y sirve propósitos muy específicos e instrumentales, y en buena medida por eso no logra orientar eficazmente el desarrollo de las ciudades y corregir las distorsiones existentes, como, por ejemplo, la segregación socio-territorial, los problemas de la conectividad y movilidad urbana, la sostenibilidad ambiental urbana, entre otros.

### **Diagnóstico de la inversión urbana**

Como lo evidencia el Cuadro 2, los ministerios sectoriales tienen amplias competencias y atribuciones de inversión pública en el ámbito urbano, especialmente el MOP y los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) del MINVU. Estos organismos, junto con los gobiernos regionales y las municipalidades, son los principales responsables de la inversión urbana pública en nuestro país. Hay otros ministerios que también inciden, pero en menor escala.

El MOP ejecuta una amplia cartera de inversiones en los ámbitos de la edificación pública, vialidad urbana expresa, calificada como camino público, aguas lluvias y obras hidráulicas urbanas, conectividad con infraestructura portuaria y red aeroportuaria. El MINVU, vía SERVIU, lleva a cabo inversión pública en las áreas de vivienda, urbanización, pavimentación, parques, espacios públicos y vialidad urbana. El MTT promueve indirectamente inversión pública en el ámbito de infraestructura de transportes, vialidad urbana y control de tránsito. Hay también otros ministerios que realizan importantes inversiones urbanas:

1. El Ministerio de Educación invierte en conservación patrimonial y en infraestructura educacional;
2. El Ministerio de Salud invierte en infraestructura de salud;
3. El Ministerio de Deportes invierte en infraestructura deportiva;
4. El Ministerio de Justicia invierte en infraestructura para los tribunales.

La distribución de competencias en materia de inversión se basa en una lógica sectorial, es decir, se invierte en las materias propias de cada ministerio. Por otra parte, la cartera de inversiones de cada uno de estos ministerios responde a su propia planificación y a su propio plan de inversiones, sin que existan mecanismos vinculantes de coordinación, integración ni dependencia con la cartera de inversiones de los otros ministerios sectoriales. De hecho, hay casos en que se superponen obras en forma conflictiva entre diversos ministerios sectoriales.

No sólo cada ministerio tiene su propia cartera de inversiones urbanas, sino que ésta no surge de una visión de ciudad que otorgue coherencia territorial y urbana a las inversiones que se realizan en las ciudades del país. A su vez, salvo algunas excepciones, la inversión del nivel nacional tampoco está obligada a coordinarse o integrarse con la inversión desarrollada por los gobiernos regionales y las municipalidades en el ámbito urbano.

Los gobiernos regionales desarrollan una amplia cartera de inversiones en áreas tales como edificación pública, espacios públicos, alcantarillado, vialidad y equipamiento educacional, de salud, deportiva y penal. Esta inversión regional se coordina con la inversión pública del nivel nacional principalmente en el caso en que existan convenios de programación inter-niveles.

Cuadro 2: **Distribución institucional de potestades de inversión pública en el ámbito urbano (2014)**

	MOP	SERVIU	MTT	MINEDUC	MINVU	MINSAL	M.Deportes	GORE	Municipalidad
<b>Edificios Públicos</b>	●							●	●
<b>Espacio Público</b>									
Áreas Verdes	●	●							●
Entorno		●						●	●
Alumbrado público								●	●
Conservación Patrimonio	●			●				●	●
Monumentos	●								●
Parque	●	●						●	●
Paseo								●	●
Plaza								●	●
<b>Red Hidráulica</b>									
Agua Potable Rural	●							●	●
Control aluvional	●								
Embalse	●								
Infraestructura Aguas Lluvias	●	●							●
Obras de riego	●							●	
Obras Fluviales	●								
Red Hidrometeorológica	●								
<b>Circuito Turístico</b>		●						●	●
<b>Playas</b>	●							●	●
<b>Infraestructura portuaria</b>									
Borde Costero	●								●
Puertos	●								
Infraestructura portuaria de conectividad	●								
Infraestructura portuaria de ribera	●								
Infraestructura portuaria pesquera artesanal	●	●							
<b>Red aeroportuaria</b>									
Aeródromo	●								
Primaria	●								
Secundaria	●								
<b>Red Alcantarillado</b>		●						●	●
<b>Transportes</b>									
Infraestructura de Transportes		●	●						●
Sistema de control de tránsito			●						

	MOP	SERVIU	MTT	MINEDUC	MINVU	MINSAL	M.Deportes	GORE	Municipalidad
<b>Vialidad</b>									
Avenidas		●						●	●
Calles	●	●						●	●
Caminos internacionales									
Caminos nacionales	●								
Caminos regionales comunales	●							●	●
Caminos regionales de acceso	●							●	
Caminos regionales principales	●							●	
Caminos regionales provinciales	●							●	
Ciclovia	●	●						●	●
Circunvalación	●	●						●	●
Conexión vial	●	●						●	●
Costanera	●	●						●	●
Pavimentación	●	●						●	●
Puentes								●	
Semáforos								●	●
Señales y elementos de Seguridad	●								●
Túneles	●								
Vialidad urbana	●	●						●	●
<b>Vivienda</b>		●							●
<b>Establecimientos de salud</b>						●		●	●
<b>Establecimientos de educación</b>				●				●	●
<b>Infraestructura deportiva</b>							●	●	●
<b>Unidades penales</b>					●			●	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, las municipalidades, a pesar de su escasez de recursos, también desarrollan una cartera de inversiones urbanas en su territorio. Sin embargo, esa cartera rara vez se coordina con los niveles regional o nacional.

En suma, la inversión pública urbana carece de los mecanismos vinculantes necesarios para orientar y generar complementariedad y para construir una coherencia territorial de las intervenciones realizadas en las ciudades por los actores públicos de los diferentes niveles involucrados. Estas dificultades de coordinación producen en algunos casos la superposición de proyectos, lo que involucra mayores costos, además de incoherencias o discontinuidades en el desarrollo urbano.

### Diagnóstico de la gestión urbana

La OECD señala que en Chile existe una *"fragmentación de las responsabilidades de gestión urbana en diversos actores (muchas veces con sus propios enfoques de políticas)"*. Más aún, *"la falta de un organismo coordinador genera redundancia de tareas e impactos negativos para el accountability y la transparencia"*.<sup>12</sup>

La OECD indica que la lógica sectorial que predomina en nuestro país *"inhibe el desarrollo de un enfoque integrado, de múltiples actores y de ciudad completa, basado en objetivos y prioridades urbanos compartidos, características que se asocian con mucha mayor frecuencia a las formas de gobernanza en red"*.<sup>13</sup>

El Cuadro 3 muestra la distribución de competencias de gestión urbana en el país. Las municipalidades y el sector privado son los que ejercen la mayor cantidad de potestades de operación de servicios en el ámbito urbano.

En el caso de las municipalidades, la ley establece para todos los municipios del país un amplio conjunto de competencias, sin importar sus recursos ni capacidades técnicas. Sin embargo, como lo señala la OECD, *"la brecha de capacidades se distribuye desigualmente entre las municipalidades para gestionar, entregar servicios y administrar sus territorios. Esto se traduce en desigualdades no sólo entre áreas urbanas, sino dentro de las áreas urbanas, especialmente aquellas que contienen más de una municipalidad"*<sup>14</sup>. Esta desigualdad entre municipalidades dificulta la provisión uniforme de servicios en el ámbito urbano, lo que refuerza la inequidad social estructural existente en el país.

Por su parte, los servicios concesionados o privatizados por el nivel nacional han permitido ampliar la cobertura y eficiencia en la provisión de servicios básicos en el ámbito urbano, sujetos a la regulación y la fiscalización de dicho nivel. No obstante, la OECD señala que si bien la gestión centralizada de estos temas permite aprovechar las economías de escala, *"también produce normativas homogéneas que muchas veces no están bien adaptadas a*

12. *Ibíd.*, pág. 159.

13. *Ibíd.*

14. *Ibíd.*, pág. 155.

*las circunstancias ecológicas, económicas y sociales de las áreas urbanas chilenas*<sup>15</sup>. Por otra parte, si bien en Chile se han desarrollado diversas concesiones a nivel local, tales como estacionamientos o infraestructura recreativa, *“la capacidad real de las municipalidades de suscribir estos convenios varía, y tiende a ser más común en las municipalidades de mayores recursos*<sup>16</sup>. Se refuerzan con ello las inequidades territoriales.

El nivel central también opera servicios urbanos. En algunos casos directamente, como hospitales, servicios sociales, gestión cultural, seguridad ciudadana o control de tránsito. En otros casos indirectamente, a través de empresas públicas tales como trenes urbanos o correos. Pero entre estas intervenciones del nivel central y del nivel local o municipal hay una baja coordinación.

---

15. *Ibíd.*

16. *Ibíd.*, pág. 156.

Cuadro 3: Distribución actual de competencias de gestión urbana (2014)

	MTT	MOP	SERVIU	Interior	MINVU	MINSAL	MINEDUC	Minecon	MDS	Superintendencia	Empresas públicas	Municipalidad	Sector privado	Sociedad civil
<b>Transporte</b>														
Transporte público urbano	R-F										0		0	
Control de tránsito	0													
Aeropuertos		R-F											0	
Puertos		R-F											0	
<b>Servicios básicos</b>														
Electricidad		0								R-F			0	
Gas										R-F			0	
Bencina										R-F	0		0	
Correos											0		0	
Teléfonos	R-F												0	
Internet	R-F												0	
Servicios Financieros										R-F			0	
Seguridad Ciudadana				0	0							0		
Agua potable										R-F		0	0	
Alcantarillado										R-F		0	0	
<b>Vialidad</b>														
Autopistas urbanas		R-F											0	
Señalización vial		0		0								0	0	
<b>Espacio público</b>														
Parques					0							0		
Áreas Verdes												0		
Aseo												0		
Alumbrado												0	0	
Señalética												0		
<b>Recolección y disposición Residuos</b>														
												0	0	
<b>Prevención y control de Riesgos</b>														
				0								0	0	
<b>Justicia</b>														
Cárceles					0									
Protección infantil					0							0	0	0
Reinserción					0							0		0

	MTT	MOP	SERVIU	Interior	MINVU	MINSAL	MINEDUC	Minecon	MDS	Superin- tendencia	Empresas públicas	Munici- palidad	Sector privado	Sociedad civil
<b>Salud</b>														
Primaria						R-F					0		0	0
Hospitales						0							0	0
<b>Educación</b>														
Pre-escolar							R-F-O				0		0	0
Básica - Secundaria							R				0		0	0
Terciaria							R-F-O						0	
Cultura							0					0	0	0
Bibliotecas							0					0	0	
<b>Turismo</b>														
								R-F				0	0	
<b>Patentes</b>														
												0		
<b>Empleo</b>														
Intermediación laboral												0	0	0
Capacitación												0	0	0
<b>Cementerios</b>														
												0	0	
<b>Mataderos</b>														
													0	
<b>Servicios Sociales</b>														
									R-F-O			0	0	0

**R: Regulación F: Fiscalización O: Operación**

Fuente: Elaboración propia.

En suma, *fragmentación, descoordinación, superposición y redundancia de competencias* parece ser lo que caracteriza a la institucionalidad urbana chilena en los diversos ámbitos analizados. En consecuencia, urge una revisión profunda de la gobernanza urbana chilena, que permita dar un salto en al menos tres ámbitos claves para la sostenibilidad en diferentes áreas del desarrollo urbano nacional: la planificación urbana, la inversión urbana y la gestión de las ciudades. Sin ello, el país seguirá desaprovechando recursos, reforzando la segregación socio-territorial, aumentando las externalidades negativas para la calidad de vida de la población y debilitando el aporte de sus ciudades a la competitividad del país. De allí que la PNDU plantee que la materialización de sus objetivos requiere, como necesidad primordial, *generar una nueva institucionalidad para el gobierno y la gestión de las ciudades*, que se centra en las áreas metropolitanas y en la proposición de crear un nuevo Ministerio de Ciudad y Territorio. La PNDU adelanta algunos criterios generales respecto a la distribución de algunas potestades básicas entre las autoridades metropolitanas que propone y aquellas de otras escalas o niveles territoriales (nacional, regional, comunal). Pero la Política no detalla un marco institucional preciso acerca de cómo se organizarían las autoridades correspondientes a cada escala o nivel y cómo se distribuirían competencias y atribuciones entre ellas. De allí que sea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano el responsable de hacer propuestas específicas para implementar los lineamientos de la PNDU.



## Capítulo 2

# LA PNDU Y EL REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA GOBERNANZA URBANA

### 2.1 Necesidad de un reordenamiento institucional para implementar la PNDU

La PNDU establece que *“para la materialización de la presente Política es fundamental efectuar un reordenamiento institucional tanto de la administración central como de los gobiernos locales”*<sup>1</sup>. Tal reordenamiento no puede consistir sólo en mejorar la coordinación inter-institucional. También debe *“avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos”* para acometer las complejidades del fenómeno urbano. El propósito central de este reordenamiento es *“obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial”*, el que debe tener como sustento fundamental un Sistema de Planificación Urbana Integrada.

25

Ello implica, primero, reconocer que el *desarrollo urbano* tiene que ver con la totalidad del territorio de una ciudad y no simplemente con las áreas urbanas de una comuna. Y, segundo, también implica *“dotar a las entidades descentralizadas a cargo de la planificación de mayores facultades de decisión respecto del conjunto de materias que inciden en el desarrollo urbano, no sólo las referidas a las construcciones y sus usos (...) sino también las referidas a sistemas de transporte, infraestructura, redes de servicios e instalaciones, manejo integrado de residuos, gestión de tributos asociados a obras o actividades locales, entre otras”*.

### 2.2 Los siete objetivos de la PNDU para un sistema descentralizado de toma de decisiones urbanas

Para avanzar hacia tal sistema descentralizado de toma de decisiones que atañen a la ciudad, la PNDU se plantea siete objetivos:

1. “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, Sección 5 Institucionalidad y Gobernanza, pág. 55. Las citas siguientes en esta Sección sobre tal Política, marcadas entre comillas y con letra cursiva, provienen de este mismo texto.

**Objetivo 1 / lograr un “sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales” para cuya implantación se plantean algunos principios y mecanismos como:**

- *“las decisiones radicarán por defecto en el nivel local, y sólo escalarán a los niveles superiores cuando el nivel local no tenga los medios suficientes para abordarlas o cuando se trate de materias de escala o importancia nacional o regional”;*
- las intervenciones sobre la ciudad y el territorio, tanto públicas como privadas, deben quedar *“sujetas a su concordancia con un nuevo sistema de instrumentos de Planificación Territorial”* que permitan una *“planificación gobernada”;*
- entregar simultáneamente *“potestades y atribuciones, equipos técnicos suficientes y el financiamiento necesario”* para ejercerlas;
- dotar a los gobiernos sub-nacionales de *“mecanismos de financiamiento permanente capaces de solventar su labor en materia de desarrollo urbano”,* aumentando gradualmente sus recursos;
- generar *“esquemas de contribuciones o tributos sobre actividades o bienes con clara identificación local o regional”, “creando herramientas locales de gestión y financiamiento”* para el financiamiento de proyectos u obras de desarrollo urbano;
- *“creación de un ente coordinador o agencia pública con las atribuciones necesarias para la implementación de los distintos planes... en materia de inversión pública de carácter intersectorial...”.*

**Objetivo 2 / reorganizar las potestades públicas en cuatro escalas territoriales –comunal, metropolitana, regional y nacional–, y en “tres grandes ámbitos”: planificación, inversión y gestión urbana.**

26

**Objetivo 3 / contar con un sistema de planificación urbana y territorial integrado,** que será el marco al cual debe sujetarse la toma de decisiones respecto a las intervenciones en la ciudad y el territorio que hagan cualquiera de las cuatro escalas territoriales –nacional, regional, metropolitana o comunal–, basándose en *“un único sistema o plataforma de instrumentos de planificación territorial multisectorial, descentralizado y participativo”<sup>2</sup>.* Este sistema se compone simultáneamente de *“planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento y decisiones de inversión, y herramientas de gestión respecto al funcionamiento de las actividades y sistemas urbanos”.* Asimismo, se establece que todas las intervenciones permanentes sobre la ciudad, sean públicas o privadas, tendrán que estar *“sujetas a las reglas fijadas en los respectivos instrumentos de Planificación Territorial...”.* A su vez, *“las funciones y competencias de los órganos de la administración del Estado en esta materia deben ser coincidentes con las escalas de los instrumentos de Planificación Territorial”.* Respecto a estos últimos, la PNDU establece una serie de características, criterios, o aspectos que deberán tenerse en consideración.

2. Véase Propuestas para un Sistema de Planificación Urbana Integrada, CNDU 2017.

**Objetivo 4 / lograr una “participación ciudadana efectiva”, basada en el reconocimiento del “derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar”,** que debe ser promovido de manera proactiva, generando sistemas de participación propios de cada uno de los niveles. Se propone asimismo el establecimiento de *“normas sobre participación cuyo cumplimiento sea condición para la toma de decisiones de planificación en la respectiva escala”*, por lo que las decisiones de las autoridades serán la culminación de cada proceso participativo. Se propende a que la participación sea institucionalizada, financiada, responsable, temprana, informada y técnica. Desde el punto de vista orgánico, se promueve el fortalecimiento de las juntas de vecinos para que participen en el proceso de planificación y en la ejecución de proyectos públicos. Se promueve, además, la formación de comisiones de planificación local que trabajen junto a las autoridades, especialistas y representantes de la sociedad civil.

**Objetivo 5 / contar con “un sistema de información territorial único y completo”,** que lleve el registro de datos sobre construcciones e instalaciones diversas, sistemas naturales, sistemas de transporte, redes de servicios, riesgos, concesiones y servidumbres diversas, áreas protegidas, etc., a fin de llevar a cabo análisis adecuados de intervenciones sobre el territorio y sus interrelaciones con el medio, estableciéndose una institucionalidad ad hoc para incentivar, poblar, gestionar y administrar este sistema único de información.

**Objetivo 6 / crear “un sistema de medición de la calidad del desarrollo urbano”,** que genere mediciones homologables con mediciones internacionales que permitan reportar la calidad de vida urbana, estableciendo la obligatoriedad de efectuar mediciones y evaluaciones periódicas, sujetas a procesos independientes de verificación.

**Objetivo 7 / establecer “sistemas expeditos de aprobación de iniciativas públicas y privadas”,** simplificando y reduciendo trámites. Este objetivo se refiere a la necesaria modernización, transparencia y eficiencia de las entidades a cargo de aprobar proyectos tanto a nivel municipal, metropolitano y regional.

Estos siete objetivos<sup>3</sup>, de diferente naturaleza y nivel, son los que la PNDU se plantea a fin de lograr un sistema descentralizado de toma de decisiones que atañen a la ciudad, encuadradas en *“un único sistema o plataforma de instrumentos de planificación territorial multisectorial, descentralizado y participativo”* y que debiera ser un elemento fundamental del esquema institucional de su gobernanza y desarrollo sostenible.

Según la PNDU, un sistema de planificación urbana integrada y una institucionalidad para la gobernanza de las ciudades deben ir indisolublemente ligados entre sí y suponen la existencia de gobiernos de ciudad, o gobiernos metropolitanos para el caso de las metrópolis, que garanticen aquel *“sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones”* en materia de desarrollo de las ciudades que promueve la PNDU.

En lo que sigue, y teniendo como marco los planteamientos de la PNDU antes sintetizados, se desarrollarán las propuestas del CNDU sobre esta materia.

3. La PNDU también menciona un octavo objetivo, de carácter instrumental, que es dar “continuidad, permanencia e implementación de esta Política”, generando un Consejo (Nacional de Desarrollo Urbano) como “órgano consultivo y asesor del Presidente de la República, cuyo pronunciamiento se requiera en materias de importancia para la implementación de esta Política y en decisiones de desarrollo urbano que deben abordar las distintas escalas”, debiendo emitir informes públicos periódicos que midan los avances en la implementación de esta Política, y en calidad de vida e indicadores urbanos de nuestras ciudades. Ese es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano creado por Decreto DTO 78 de MINVU de marzo de 2014.



## Capítulo 3

# PROPUESTAS PARA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE GOBERNANZA URBANA

### 3.1 Criterios generales

A partir de los enunciados generales de la PNDU, se propone un conjunto de criterios que enmarcan las proposiciones que se entregan más adelante.

**Criterio 1 / Chile requiere establecer un nuevo paradigma descentralizado e inclusivo del desarrollo urbano.** Se requiere pasar desde el actual paradigma centralizado y de inequidades y asimetrías territoriales –que excluye o limita severamente a importantes segmentos de la población del acceso a los servicios y oportunidades de la ciudad–, a un *paradigma descentralizado e inclusivo*, en el que se impulse una redistribución territorial equilibrada de los servicios y oportunidades, junto con facilitar la movilidad de las personas, de modo que puedan acceder a áreas cada vez más amplias de la ciudad, a sus servicios y oportunidades<sup>1</sup>. Un paradigma, además, en que los gobiernos de las ciudades sean dotados no sólo de mayores competencias y atribuciones, sino también de los equipos técnicos y profesionales y de los recursos económicos necesarios para establecer servicios de calidad. Un paradigma que propenda a una descentralización fiscal que incremente los niveles de autonomía presupuestaria de dichos gobiernos. Esto en buena medida significa pasar del modelo actual de *administraciones municipales* a un modelo de *gobiernos de ciudad*.

**Criterio 2 / La gobernanza de las ciudades debe ser entendida para toda su área urbana funcional, no solo para su área urbanizada.** La PNDU establece que una ciudad *“no se restringe a las áreas urbanas actualmente declaradas como tales conforme a la legislación vigente. Entiende los asentamientos humanos como sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanizadas y rurales que se complementan en sus funciones, paisajes y ecosistemas. La denominación de ‘ciudad’ debe entenderse también aplicable*

1. Para lo cual es vital promover sistemas integrados de transporte público, donde la integración tarifaria es clave para una mayor accesibilidad territorial de la ciudad, así como también promover infraestructuras y servicios asociados a los modos no motorizados de transportarse por la ciudad, y racionalizar el uso del automóvil. Véase Informe de la Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana, Problemas de la movilidad urbana: Estrategia y medidas para su mitigación, 2014.

a los centros poblados y localidades de menor tamaño en lo que corresponda<sup>2</sup>. Eso implica re conceptualizar la comuna, que es la unidad político-administrativa básica que el ordenamiento del país reconoce hoy. La “comuna” es una realidad fundamentalmente territorial y, en alguna medida, poblacional, que, en el momento de su redefinición, bajo la dictadura, tuvo en cuenta solo el criterio del tamaño de la población e, incluso, de su composición electoral, considerando muy secundariamente las condiciones territoriales, productivas, económico-sociales y culturales que constituyen la naturaleza urbana o rural predominante de los habitantes de los territorios. Si a ello se agrega que cerca del 90% de la población del país vive en áreas urbanas, se hace necesario reconocer a las ciudades dentro del ordenamiento político-administrativo del país. La PNDU recoge esta necesidad proponiendo que se introduzca en el ordenamiento político administrativo del país una nueva “escala” o nivel, la de área metropolitana, que se agregaría al nacional, regional y comunal. Las metrópolis, sin embargo, son sólo un tipo de ciudad, existiendo otros tipos que corresponden a urbes de diferentes tamaños, cuyas denominaciones varían de acuerdo con las fuentes a las cuales se acuda (INE, MINVU, OECD, etc.). Se entiende entonces la ciudad como la categoría general y las metrópolis como un tipo particular de ciudad.

**Criterio 3 / El sistema de gobierno debe reconocer que las ciudades chilenas necesitan un esquema de gobernanza y de potestades propio.** La complejidad de las ciudades metropolitanas requiere reconocer que necesitan un *esquema de gobernanza propio*, distinto a las regiones o administraciones municipales de las comunas. Este esquema debe asumir la ciudad como una unidad de gestión económico-social, política y cultural en sí misma, que requiere potestades y recursos. En el caso de las áreas metropolitanas, estas autoridades debieran asumir el carácter de *gobiernos metropolitanos*, con sus propias características, competencias y recursos de todo tipo.

**Criterio 4 / Las áreas metropolitanas deben ser la prioridad en la implementación de transferencia de potestades y deben contar con una autoridad supramunicipal a cargo.** Es decir, es necesario hacerse cargo de la necesidad de que se establezcan gobiernos metropolitanos, para planificar y gestionar la ciudad en forma integrada. Tal autoridad debiera ser elegida y con poder propio, con capacidad política, con capacidad de tomar decisiones y con recursos suficientes para ejecutarlas y gobernar eficazmente la ciudad.

Dada la complejidad propia y única de la escala metropolitana, se requiere de una clara y delimitada distribución de funciones, competencias y atribuciones, en relación con otras autoridades existentes a cargo de otras escalas en el mismo territorio, ya sea desconcentradas y designadas (secretarios regionales ministeriales, jefes de servicios o de empresas públicas) o descentralizadas y elegidas (consejeros regionales, alcaldes). Esto es especialmente importante en el caso de aquellas competencias que, por su naturaleza deben ser compartidas entre autoridades de diferentes niveles o escalas. En tal caso, su ejercicio sobre el tema debe ser explícitamente normado, estableciendo con exactitud en torno a qué, dónde y cómo comienza y termina la actuación de una y otra autoridad, de modo que no existan áreas grises que generen confusiones o conflictos que hagan difícil una gestión coherente y eficaz de la ciudad.

**Criterio 5 / No es posible una nueva gobernanza urbana sin una modalidad integrada y planificada de la intervención urbana.** La actual modalidad sectorial y poco coordinada de las intervenciones que realiza el sector público en el espacio urbano debe convertirse en una modalidad integrada ex-ante, desde el inicio mismo de una intervención, es decir, desde que se conceptualiza el problema o situación urbana a intervenir, pasando por su planificación y hasta su ejecución, a cargo de las diferentes autoridades urbanas.

*Para ejecutar las intervenciones en las ciudades,* las autoridades urbanas deberán tener la facultad de crear *instrumentos operativos*, tales como corporaciones o consorcios, de modo de agilizar y hacer más oportunas y eficaces las intervenciones, pudiendo a tal efecto asociarse con otras entidades, públicas o del sector privado. Es de particular importancia fortalecer en los gobiernos regionales y en los nuevos gobiernos urbanos sus unidades de planificación, a fin de asegurar la máxima coherencia entre los diversos componentes de la Política de Desarrollo Urbano y su despliegue territorial en las diferentes ciudades en cada región y sus respectivos hinterland suburbanos o rurales.

**Criterio 6 / La descentralización de la gobernanza de las ciudades obligará a adaptar y reformar la institucionalidad nacional del desarrollo urbano.** La necesidad de integrar políticas nacionales de desarrollo urbano requiere, como propone la PNDU, la creación de un *nuevo ministerio*, que reúna en una sola organización las diferentes dimensiones del desarrollo urbano. Allí debieran refundirse total o parcialmente diferentes áreas de ministerios existentes y reorganizarse de manera coherente las competencias y atribuciones, hoy dispersas o repetidas entre ellos, organizando mejor los recursos destinados a la inversión y redistribuyendo su personal de acuerdo a sus diversas habilidades y la experiencia acumulada.

*El proceso de descentralización en el cual se inscribe la creación de gobiernos metropolitanos requiere un proceso simultáneo de re-definición de las funciones de algunos de los ministerios.* La PNDU establece como criterio general que los ministerios dejen de ser ejecutores de planes o programas en los niveles sub-nacionales, concentrándose en la formulación de políticas, programas, normativas y estándares nacionales, de los cuales hoy se carece en materias de gran importancia, como las políticas de ordenamiento territorial, la movilidad de bienes y personas a nivel nacional y de macro-regiones o las obras de infraestructura de nivel nacional. La PNDU propone el principio de subsidiariedad, en el sentido que deberán ser los gobiernos locales (regionales, metropolitanos o comunales) los que diseñen y ejecuten los programas que deriven de políticas nacionales, adaptándolas a sus territorios, debiendo contar con los recursos necesarios para ello.

**Criterio 7 / Las reformas a la gobernanza urbana deben ser aplicadas en forma gradual, flexible y diferenciada según las características de cada ciudad y territorio.** Ello significa adaptar el modelo a las diferentes realidades territoriales que puedan presentar las distintas ciudades y metrópolis del país, sobre la base de un esquema general común, se debiera definir para cada una un esquema de gobernanza, que se debiera aplicar gradualmente y según la conveniencia y condiciones que planteen esas realidades territoriales, en procesos ampliamente participativos que aúnen y consensuen las voluntades de los diferentes actores locales, otorgando mayor legitimidad social al cambio institucional. Tal gradualidad debe observarse según vaya siendo necesario de

acuerdo a la complejidad o urgencia que presenten las dinámicas y problemas urbanos que se observen en los conglomerados urbanos del país.

La institucionalidad urbana debe reconocer los diferentes niveles de complejidad que muestren diferentes ciudades, estableciendo esquemas de gobiernos urbanos con las capacidades y recursos para mejor gestionar tal complejidad. Las ciudades que posiblemente más crecerán en el futuro son aquellas de tamaño intermedio, por lo que deberá pensarse en esquemas de gobernanza urbana cuyo diseño sea flexible y adaptable al crecimiento y al tipo de crecimiento que experimentarán esas ciudades.

**Criterio 8 / Se requiere institucionalizar nuevos espacios de participación ciudadana en las ciudades.** Un aspecto fundamental de la nueva institucionalidad urbana es que a las instancias descentralizadas, y en particular a las ciudades, *se les transfiera poder desde las instancias centrales*, teniendo en ello la participación ciudadana un papel de gran relevancia. *La participación ciudadana* debe ser temprana, oportuna, formal, institucionalizada, efectiva, expresiva de las diversas realidades territoriales y vinculante en aquellas materias que son fundamentales para la calidad de vida de las personas y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la ciudad. Con todo, la participación debe darse en el marco de procedimientos estándar, permanentes y regulares, a través de procesos que cumplan con criterios explícitos y conocidos.

### 3.2 Sobre la Implementación de la Gobernanza de las Áreas Metropolitanas

De acuerdo a la OECD, en Chile *“la fragmentación administrativa está generando fisuras en la administración de las áreas urbanas funcionales, particularmente en las áreas metropolitanas, en donde cada comuna es administrada independientemente, sin un mecanismo para considerar la unidad económica y productiva que éstas conforman”*<sup>3</sup>.

Recogiendo esta perspectiva, la PNDU señala que *“para la materialización de la presente Política es fundamental efectuar un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales”*.

Para tal efecto, la PNDU propone reconocer, junto a las escalas nacional, regional y comunal, una *“nueva escala metropolitana”* que tendrá su propio *“gobierno metropolitano”* encabezado por una *“autoridad”*<sup>4</sup>. La PNDU establece asimismo algunos principios básicos de tales gobiernos:

- Que su *“institucionalidad y forma de elección deberá determinarse mediante una ley específica”* y que, por tanto, tal autoridad sea elegida;
- Que *“estará a cargo de la planificación metropolitana y gobernará en sus aspectos colectivos o sistémicos los territorios que estén dentro de su área metropolitana”*;

3. OECD, Estudio de Política Urbana de la OECD - Chile, edición española, SUBDERE, 2013, pág. 159.

4. Política Nacional de Desarrollo Urbano, página 56. Todas las citas entre comillas y letra cursiva que siguen provienen de este documento, entre las páginas 56 y 57.

- Que “su creación (...) involucra un reordenamiento de las potestades, competencias y funciones tanto del nivel regional como del nivel comunal. Por tanto, cuando existan gobiernos metropolitanos, el gobierno regional y los gobiernos comunales respectivos tendrán atribuciones distintas de aquellas donde no hay un gobierno metropolitano...”.

## PROPUESTA 1 · Definición de la condición de Área Metropolitana

**Se propone que las áreas metropolitanas de Chile, independientemente del número de comunas que abarquen, serán aquellas “áreas urbanas funcionales” vinculadas entre sí mediante infraestructuras, equipamientos y servicios diversos, más los núcleos urbanos secundarios próximos y los asentamientos suburbanos que tienen relaciones funcionales significativas con aquellas<sup>5</sup>, todos los cuales sumen una población de 250.000 habitantes o más<sup>6</sup>.**

Dada la necesidad de reglamentar con mayor detalle los estándares<sup>7</sup> para definir un Área Metropolitana, se proponen los siguientes criterios:

- a. Existencia de áreas urbanizadas físicamente continuas y compactas<sup>8</sup>, entendiendo tal *continuidad física* de sectores urbanizados, con infraestructuras, equipamientos y edificaciones.
- b. Existencia de *relaciones funcionales* directas existentes entre el área urbana *principal* y las *áreas urbanas secundarias* y el *territorio suburbano circundante*, entendiendo tales relaciones como actividades diversas que las personas de las áreas urbanas secundarias mantienen cotidianamente con el área urbana principal, las que pueden medirse, por ejemplo, a través de la *proporción de viajes diarios de trabajo (más del 15%<sup>9</sup>)* que hacen sus habitantes entre los núcleos urbanos secundarios y el área urbana principal; y

5. En este documento se entiende que un “Área Urbana Funcional” está compuesta por un núcleo urbano principal que puede tener núcleos urbanos secundarios, no conurbados, relacionados funcionalmente con el núcleo principal. Pero un núcleo urbano, aún sin núcleos secundarios, sigue siendo un área urbana funcional. Como consecuencia, si se toma la comuna como máxima desagregación espacial, un área urbana funcional puede estar compuesta por una sola comuna, aunque no tenga núcleos secundarios, si tiene más de 250.000 habitantes.

6. Esta cifra es consistente con la Ley N°21.074 (D.O. 15.02.2018) sobre “Fortalecimiento de la Regionalización del País” que modifica a la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional.

7. Inciso tercero del nuevo artículo 104 bis establece que “un reglamento emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que deberá ser suscrito también por los Ministros de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Obras Públicas, de Medio Ambiente y de Hacienda, fijará, principalmente, los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas, singularizando y especificando los requerimientos de espacio territorial, utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento”.

8. Este nivel de integración puede darse a partir de los procesos de conurbación que pueden existir entre dos o más comunas que sean parte del territorio cubierto por un área metropolitana, o puede darse en el caso de ciudades mono-comunales, –es decir, donde coincide el territorio ocupado por la ciudad con los límites administrativos de la comuna– que tenga relaciones funcionales significativas con otros poblados o áreas rurales cercanas (hinterland).

9. Si bien la OECD establece como criterio que exista al menos un 15% de habitantes de esos territorios que participan en el ley de trabajo del núcleo urbano principal, se podría optar también por ampliar la mirada e incluir, además, todos los vínculos que puedan existir entre las personas que habitan en el hinterland y el núcleo urbano principal sino, entre los que destacan los de estudios y trámites diversos que la gente debe hacer, teniendo que desplazarse muchas veces desde su lugar de residencia al núcleo principal, debido a la concentración territorial de los servicios.

- c. *Número de habitantes* igual o mayor a 250.000 habitantes, que suman el área urbana principal y el resto de las áreas urbanas y suburbanas que forman parte del área urbana funcional<sup>10</sup>.

### Consideraciones de la Propuesta N°1

En la legislación chilena existen actualmente dos definiciones vigentes de área metropolitana, que se parecen, pero tienen algunas diferencias. De acuerdo al nuevo artículo 104 bis de la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional, se entenderá por área metropolitana a *“la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma Región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes.”*, definición que conforme a la ley deberá detallar por un reglamento que establecerá los *“estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas”*<sup>11</sup>.

Por otra, el artículo 34 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) dispone que cuando una unidad urbana *“sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación”*.

La OECD<sup>12</sup>, a su vez, para definir *“área metropolitana”* utiliza la metodología de *área urbana funcional*, definiéndola entonces como una *“unidad económica funcional caracterizada por ‘núcleos urbanos’<sup>13</sup> y ‘territorios suburbanos’ (hinterlands) densamente habitados, cuyo mercado está altamente integrado con los núcleos”*<sup>14</sup>. Para la OECD son áreas metropolitanas sólo las que tienen una población superior a los 250.000 habitantes<sup>15</sup>, independientemente del número de comunas que la integren. En particular, un área metropolitana puede estar conformada por una sola comuna, siempre que tenga más de 250.000 habitantes.

Siguiendo estos criterios, en el caso chileno un área urbana funcional de carácter metropolitano estaría conformada por las áreas urbanas nucleares que la conforman, a las que se les agregarían los núcleos no contiguos y los *hinterlands* urbanos, en los casos en que al menos el 15% de los viajes de trabajo tengan como destino el núcleo urbano principal.

El propósito con el que se plantea esta definición de área metropolitana es que la decisión que tomen las autoridades para otorgar a una cierta área urbana el reconocimiento de área metropolitana tenga *un fundamento objetivo* y que no quede entregada a justificaciones arbitrarias o casuísticas. Sin embargo, se considera necesario mantener una flexibilidad

10. Un área metropolitana no necesariamente tiene que tener núcleos urbanos secundarios. Un núcleo urbano solo con más de 250.000 habitantes es, de acuerdo a esta definición, un área metropolitana.

11. Artículo 104 bis de la Modificación Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (BOLETÍN N°7.963-06).

12. OECD, Estudio de Política Urbana de la OECD – Chile, edición española, SUBDERE, 2013, pág. 37.

13. Según la OECD, un núcleo urbano consiste en un núcleo de alta densidad con celdas en malla contigua de 1 km<sup>2</sup> con una densidad de por lo menos 1.500 habitantes por km<sup>2</sup>. Los núcleos pequeños con menos de 50.000 habitantes no se consideran.

14. *Ibíd.*, pág. 34.

15. OECD, Redefining Urban: a new way to measure metropolitan areas. OECD, 2012.

de modo que la Presidencia de la República no tenga la obligación de declarar como área metropolitana un área urbana que cumpla con la definición, y que pueda declarar como área metropolitana un área urbana que no cumpla con la definición.

### **PROPUESTA 2 · Procedimiento para otorgar el carácter de área metropolitana a un área urbana funcional.**

**En virtud de las facultades que la ley otorgue<sup>16</sup>, por decisión de oficio del Ejecutivo o a solicitud de los gobiernos regionales y municipios, y previo informe de una instancia consultiva –como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano u otra instancia similar–, el/ la Presidente/a de la República deberá dictar un Decreto Supremo mediante el cual se reconozca el carácter de área metropolitana a aquella área urbana que cumpla con los siguientes estándares:**

- a. Existencia de un *área urbana principal* y, eventualmente, otras áreas urbanas *secundarias y suburbanas* próximas, físicamente continuas y compactas, entendiendo como continuidad física entre ellas la constituida por sectores urbanizados, con infraestructuras, equipamientos y edificaciones.
- b. Existencia de *relaciones funcionales* directas entre el área urbana *principal* y las *áreas urbanas secundarias*, si es que existen, y el *territorio suburbano circundante*, entendiendo tales relaciones como actividades que las personas de estas últimas mantienen cotidianamente con el área urbana principal, las que podrían *medirse*, por ejemplo, a través de la *proporción de viajes diarios de trabajo (más del 15%)* que hacen sus habitantes entre tales territorios suburbanos y el área urbana principal; y
- c. Existencia de un número de habitantes mayor que 250.000 habitantes, sumados los que habitan en el área urbana principal y en el resto de las áreas urbanas y suburbanas que forman parte del área urbana funcional.

### **Consideraciones de la Propuesta N°2**

Se considera altamente conveniente que el acto de otorgar el carácter de “área metropolitana” a un área urbana determinada cuente no solo con la aprobación del gobierno regional respectivo, sino que también con el respaldo mayoritario de los municipios, incluso que la iniciativa pueda también surgir de los municipios, dada la necesidad de participación de ellos en la gestión metropolitana.

Asimismo, se recomienda que no solo se requiera de la evaluación de órganos del estado nacional, sino que requiera también un informe favorable de un organismo consultivo nacional que, por tal razón, sea independiente de la política contingente y represente actores diferentes de la sociedad. Por ello es que se propone que tal función la asuma una instancia similar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano u otro de similar conformación, instancia consultiva del

16. Esta propuesta es en parte compatible con el nuevo artículo 104 quarter de la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, pero agrega que un área metropolitana también podría crearse a solicitud de los municipios e incorpora la necesidad de que algún ente consultivo nacional pueda evaluarla la solicitud.

Gobierno, de conformación plural e interdisciplinaria. Sería este ente consultivo el que debiera tener la facultad de realizar un *análisis de pertinencia* respecto a otorgar o no el carácter de área metropolitana a un área urbana dada, teniendo en cuenta los criterios señalados en la Propuesta N°1. Aceptado su informe por el Gobierno, éste estaría en condiciones de dictar, si lo estima pertinente, el Decreto Supremo para oficializar dicho reconocimiento. Junto con ello, el Decreto Supremo debiera autorizar la formación del correspondiente *gobierno metropolitano* para encargarse de la gestión del área metropolitana así establecida.

Por último, la Presidencia de la República debiera tener la facultad de declarar un área urbana como área metropolitana, aunque no cumpla los requisitos señalados anteriormente, en atención a otras consideraciones cuando la complejidad de la gestión intercomunal lo requiera.

### PROPUESTA 3 · Establecimiento de gobiernos metropolitanos en las áreas metropolitanas

**Las áreas urbanas legalmente reconocidas como áreas metropolitanas según el mecanismo definido deberán contar con una estructura de gobernanza metropolitana específica para su gestión. Aunque la autoridad metropolitana pueda adoptar formas de organización de acuerdo a la condición de cada área metropolitana y región, a lo menos la estructura de gobernanza metropolitana deberá tener potestades autónomas para planificar y gestionar las áreas metropolitanas, recursos autónomos y diferenciados respecto a las potestades del gobierno regional donde estén radicados, y competencias y atribuciones diferentes y superiores a las de las municipalidades que estén dentro de su jurisdicción territorial, respecto a aquellas materias de importancia transversal, inter o supra comunal, que serán propias del ámbito jurisdiccional de dichos gobiernos.**

Para ello, estas estructuras de gobierno deberán tener sus propias funciones, competencias, potestades, atribuciones, patrimonio, personal, presupuesto y recursos, incluyendo aquellos necesarios para las inversiones que planifique, a fin de poder gobernar y gestionar plenamente las dinámicas de desarrollo y problemas de las áreas metropolitanas.

La ley y su reglamentación respectiva deberán establecer las facilidades para que a futuro se puedan establecer distintas formas de gobiernos metropolitanos, para recoger las distintas realidades y condiciones de cada área metropolitana.

#### Consideraciones de la Propuesta N°3

La PNDU señala que en Chile la fragmentación de grandes áreas metropolitanas en una multiplicidad de comunas impide dar debida cuenta de la gestión de algunos serios problemas que tienen un alcance que sobrepasa el territorio de dos o más comunas en su seno. Entre esos problemas cabe mencionar “... *los sistemas de transporte y la administración del tránsito, las áreas asociadas a vialidad intercomunal o a equipamientos de escala intercomunal, a mecanismos de tarificación vial, planes para el manejo de las cuencas hidrográficas en relación con las áreas urbanas, a sistemas de recolección y manejo de residuos, entre otros*”<sup>17</sup>, agregando entre éstos la planificación del uso del suelo urbano, la movilidad urbana, el medio ambiente y la gestión de riesgos.

17. PNDU, nota número 48, pág. 75.

De allí que la PNDU plantee que esos temas y problemas propios de las grandes urbes debieran ser acometidos por *una sola autoridad*, con la suficiente cobertura territorial, jurisdiccional y de competencias y atribuciones, así como con los mecanismos y recursos administrativos y económicos necesarios para acometerlos y gestionarlos con posibilidades de éxito. En efecto, la PNDU señala que *“esta autoridad, cuya institucionalidad y forma de elección deberá determinarse mediante una ley específica, estará a cargo de la planificación metropolitana y gobernará en sus aspectos colectivos o sistémicos los territorios que estén dentro de su área metropolitana.”* Por tanto, se hace necesario definir el carácter, funciones, competencias y estructura que tal autoridad metropolitana debiera tener.

La experiencia internacional muestra la existencia de diversos modelos de gobernanza metropolitana, no habiendo ningún modelo de gobernanza metropolitana igual a otro, por lo que el modelo de *“gestión de la ciudad dependerá de los antecedentes particulares políticos, económicos, sociales e históricos de cada país y de la configuración metropolitana”*<sup>18</sup>.

Cada país ha generado el modelo que se adecúa a sus características en una diversidad de materias, existiendo incluso más de un modelo en un mismo país. Además, hay países que han modificado el modelo originalmente definido, como consecuencia de la experiencia acumulada una vez que se han puesto en funcionamiento. Y, aún más, hay países que han terminado por eliminar los gobiernos metropolitanos que crearon debido a diversas distorsiones producidas, retrotrayendo su situación institucional a la que tenían previamente a la instauración de estos gobiernos, generando algunos mecanismos alternativos de coordinación inter-municipal solamente<sup>19</sup>.

Siguiendo algunas experiencias europeas<sup>20</sup>, la OECD exploró tres posibles modelos de gobernanza para las áreas metropolitanas chilenas:

- *acuerdos intermunicipales*, que operan con cierta eficacia para generar economías de escala en la administración de servicios;
- *acuerdos supramunicipales*, a través de los cuales se crea una nueva autoridad independiente del gobierno regional y por sobre las municipalidades, que mantienen su identidad local;
- *acuerdos regionales*, mediante los cuales se otorga competencia a los gobiernos regionales sobre las ciudades dentro de su jurisdicción territorial<sup>21</sup>.

18. Ver OECD, *Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance*, 2001. Ver también OECD *Governing the City*, 2015; Slack, E., *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*, World Bank Policy Research Working Paper N° 4317, 2007.

19. Véase el amplio estudio de experiencias de gobiernos metropolitanos en el mundo, de Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández, J. eds., op. cit.

20. OECD (2013), pág. 163 y ss.

21. Klink, J., *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana: funciones y gobernabilidad*, en Rojas, E., Cuadrado-Roura, y Fernández, J. eds. *Gobernar la Metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

Examinadas estas alternativas desde la perspectiva de los requerimientos planteados por la PNDU, se considera que ninguna parece adecuarse a la diversidad de nuestras áreas metropolitanas como para adoptarla íntegramente, por lo cual el marco institucional debiera ser suficientemente flexible para adaptaciones.

Cada modelo tiene pros y contras. Se ha considerado que el primer modelo, de acuerdos *intermunicipales*, aunque es valorado por la capacidad de consensos entre municipios, suele tener bajo peso institucional para enfrentar la gran complejidad y envergadura de los problemas urbanos de las metrópolis, por su precariedad, ya que es muy fácil que tales acuerdos se desarmen como consecuencia de las pugnas políticas entre alcaldes de diferente signo político.

Respecto a la segunda alternativa, acuerdos supramunicipales, se ha considerado que el modelo de "Alcalde Mayor" por delegación de poder desde los municipios presenta un alto potencial de visión integrada, pero también presenta debilidad institucional en la gestión de los problemas metropolitanos y, segundo, que no está en la idiosincrasia institucional y las prácticas de nuestros municipios celebrar acuerdos de este carácter y entidad, por lo que su viabilidad podría estar amenazada por los vaivenes de los cambios políticos en dichas administraciones locales.

Respecto al tercer modelo, acuerdos regionales, éste presenta un alto potencial para adquirir potestades desde el nivel nacional, aunque puede presentar debilidad si no se instala dentro de la región una forma de gobernanza específica de gestión de problemas metropolitanos.

En conclusión, *el esquema de gobernanza urbana para las áreas metropolitanas por el que se opte para Chile estará fuertemente ligado a la lectura que se haga de la realidad institucional del país* y, en particular, de aquella que tiene que ver directa o indirectamente con las ciudades y con las necesidades que plantea el diagnóstico de la forma en que se están gestionando sus problemáticas más serias y de mayor impacto social y económico.

#### **PROPUESTA 4 · Diferenciación de las potestades y niveles de gobernanza urbana según tipos de ciudades.**

**La más importante prioridad es la definición de la transferencia de potestades de gobernanza urbana, lo que requiere establecer una diferencia entre las atribuciones que deben ser entregadas a las ciudades metropolitanas y las ciudades intermedias, dado que estas últimas tienen características especiales en cuanto a dinámicas y problemáticas, que las aparta de las metrópolis y de las ciudades de tamaño menor que hoy son gestionadas por los municipios<sup>22</sup>.**

22. Ver, por ejemplo, Josep Roig, "Las ciudades intermedias en la nueva agenda urbana"; UNESCO, "Ciudades intermedias y urbanización mundial", 1999; Jara, Benjamín et al. "Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana", 1998; Raimundo Pío Infante, "Gestión urbana en ciudades intermedias: Estudio de caso Valdivia, Chile", CEPAL, LC/R 1649, Junio 1996; CEPAL-ONU, Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, UCLG, 2014, "Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Chile: Ciudades intermedias como dinamizadoras del crecimiento en Chile", Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP, 2012; etc.

## Consideraciones de la Propuesta N°4

Como la complejidad de los problemas urbanos tiende a asociarse con el tamaño poblacional de las ciudades, las ciudades chilenas que requieren mayores niveles de descentralización de potestades de gobernanza urbana pueden ser agrupadas en tres grupos:

- **Ciudades Metropolitanas**, constituidas por una o más comunas integradas en un área urbana funcional de alta complejidad urbana y territorial, que supera los 250.000 habitantes.
- **Ciudades Intermedias Mayores**, constituidas por un área urbana funcional compleja con una población entre 100.000 y 250.000 habitantes, que en la mayor parte de los casos está administrada por un solo municipio.
- **Ciudades Intermedias Menores**, constituidas por núcleos urbanos administrados por un solo municipio, con una población entre 50.000 y 100.000 habitantes.

La importancia de las ciudades intermedias radica en que actúan como articuladores entre zonas rurales y urbanas y, más importante aún, que junto con otras ciudades suelen terminar funcionando complementariamente como *sistemas de ciudades*, incrementando su impacto en materia de diversificación urbana y de acceso a servicios e instalaciones básicas.

Estas realidades urbanas indican que, dentro del esquema de gobernanza urbana, aparte de la prioridad que deben tener las áreas metropolitanas por su mayor debilidad institucional, se debe fortalecer las competencias de planificación y gestión urbana para las ciudades intermedias mayores, entre 100.000 y 250.000 habitantes, y que estarían próximas a transformarse, algunas de ellas, en nuevas áreas metropolitanas.

Conforme al Censo de población comunal del INE al 2017<sup>23</sup>, en la actualidad Chile cuenta con diez ciudades metropolitanas (65% de la población nacional), 11 ciudades intermedias mayores (10% de la población nacional) y 12 ciudades intermedias menores (5% de la población nacional) (Cuadro 4).

## PROPUESTA 5 · Condiciones básicas de los gobiernos metropolitanos para garantizar una gestión eficaz y oportuna.

1. **Estar liderados por una autoridad unipersonal elegida directamente**, que podría ser ejercida bajo distintas formas, pero con la condición de ser siempre unipersonal y electa, cuyas funciones básicas debieran ser (i) presidir el Consejo Metropolitano y dirimir los empates que puedan producirse en sus votaciones; (ii) representar legalmente al gobierno metropolitano en todos los actos jurídicos que corresponda de acuerdo a lo que la ley prescriba; (iii) coordinarse con las instancias ministeriales territorialmente desconcentradas y con las instancias del gobierno regional en cuyo territorio radiquen para asegurar la adecuada imbricación entre políticas, programas y acciones a desarrollar en el área metropolitana; (iv) representar al gobierno metropolitano en todas las esferas en que se requiera que la voz de la metrópolis esté presente, sean éstas de nivel regional, nacional o internacional.

23. Datos Instituto Nacional de Estadística Resultados Censo 2017.

**Cuadro 4: Ciudades de Chile según el número de habitantes (Censo INE 2017)**

<b>10 Ciudades Metropolitanas</b>	<b>Población Metropolitana</b>
AM SANTIAGO (Región Metropolitana)	7.112.808
AM VALPARAISO (Provincias de Valparaíso y Marga Marga)	1.073.738
AM CONCEPCION (Provincia de Concepción)	995.658
AM COQUIMBO-LA SERENA	448.784
AM ANTOFAGASTA	361.873
AM TEMUCO-PADRE LAS CASAS	358.541
AM PUERTO MONTT-PUERTO VARAS-LLANQUIHUE	308.071
AM IQUIQUE-ALTO HOSPICIO	299.843
AM RANCAGUA-MACHALI	294.279
AM TALCA-MAULE	270.078

  

<b>11 Ciudades Intermedias Mayores</b>	<b>Población Metropolitana</b>
ARICA	221.364
LOS ÁNGELES	202.331
CHILLAN-CHILLAN VIEJO	184.739
COPIAPÓ-TIERRA AMARILLA	167.956
VALDIVIA	166.080
CALAMA	165.731
OSORNO	161.460
CURICÓ	149.136
PUNTA ARENAS	131.592
OVALLE	111.272
SAN ANTONIO-SANTO DOMINGO	102.250

  

<b>11 Ciudades Intermedias Mayores</b>	<b>Población Metropolitana</b>
LINARES	93.602
QUILLOTA	90.517
SAN FELIPE	76.844
SAN FERNANDO	73.973
LOS ANDES	66.708
RENGO	58.825
COYHAIQUE	57.818
VILLARRICA	55.478
ANGOL	53.262
SAN CARLOS	53.024
VALLENAR	51.917
CALERA	50.554

- 2. Contar con un ente colectivo representativo, el Consejo Metropolitano,** que debiera ser más que consultivo<sup>24</sup>, con potestades decisorias, normativas y fiscalizadoras, compuesto por los alcaldes de los municipios comprendidos en el área metropolitana respectiva (o un subconjunto de éstos elegidos por sus pares) y por los representantes de los ciudadanos del área metropolitana, que son elegidos por votación popular directa en los términos que señale la ley (consejeros electos solo por las circunscripciones que comprenden el área metropolitana)<sup>25</sup>. El Consejo podrá subdividirse en comisiones de trabajo, en el número y composición que acuerden sus miembros, a fin de llevar a cabo tareas específicas vinculadas al cumplimiento de sus diferentes funciones. Este Consejo Metropolitano tendría las funciones de aprobar:
- a. Los planes reguladores y directores metropolitanos y otras normas de incidencia metropolitana.
  - b. Los diversos planes metropolitanos de inversión y gestión (ver Propuesta N°6).
  - c. Los proyectos de apoyo al desarrollo productivo metropolitano, generados por la propia Autoridad Metropolitana, o provenientes de la Estrategia Regional de Desarrollo o de proyectos metropolitanos derivados de la implementación de grandes proyectos estratégicos de importancia nacional.
  - d. Los estudios y declaraciones de impacto ambiental de los proyectos de inversión que se vayan a realizar en el área metropolitana, independientemente de su proveniencia, sea de instituciones del sector público o de entidades privadas, o cualquiera sea la materia a la que atañen.
  - e. Los impuestos metropolitanos establecidos en la ley o la variación en la tasa o proporción aplicable al área metropolitana de impuestos territoriales de nivel nacional.
  - f. Las propuestas de empréstitos que realice el gobierno metropolitano encaminados a financiar proyectos de desarrollo productivo, mejoramiento de la movilidad urbana, o vinculados a algunos de los planes aprobados para el área metropolitana.
  - g. El Presupuesto Anual del Gobierno Metropolitano y de los balances mensuales y anuales correspondientes.
  - h. La fiscalización de los actos administrativos de la Autoridad Metropolitana unipersonal y de las jefaturas del gobierno metropolitano, a partir de un reglamento a tal efecto.

24. La propuesta de nuevo artículo 104 bis de la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, plantea que "para la administración de las áreas metropolitanas, el respectivo Gobierno Regional consultará sus decisiones a un comité compuesto por los alcaldes de las comunas integrantes de dicha área metropolitana".

25. La estructura descrita es completamente aplicable a las áreas metropolitanas que están compuestas por tres o más comunas, donde existen además consejeros regionales electos por circunscripciones provinciales que comprenden el área metropolitana. En el caso de las áreas metropolitanas compuestas por dos comunas o por una sola comuna, habrá que acudir a diseños institucionales distintos que atiendan a las particularidades de cada caso, posibilitando un mayor poder de los alcaldes.

3. **Contar con una instancia participativa permanente de la ciudadanía, el Consejo Consultivo Metropolitano**, de funcionamiento obligatorio y regular, constituido por las organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y el sector privado que estén centradas en temáticas urbanas diversas y que cuenten con la debida representación otorgada por los grupos de interés que señalan representar, las que serán convocadas a participar de acuerdo al mecanismo que establezca el reglamento de la ley.
  
4. **Tener autonomía de competencias, atribuciones y presupuesto para gobernar la ciudad, respecto a las autoridades del gobierno nacional, del gobierno regional y de las autoridades municipales comprendidas en el territorio bajo su jurisdicción.** Es decir, tendrán facultades y atribuciones propias y distintas de aquellas que tienen esas otras autoridades con jurisdicción sobre el mismo territorio. En el caso de decisiones que involucran proyectos nacionales impulsados por el gobierno nacional dentro de las áreas metropolitanas, deberán contar con la participación de la autoridad metropolitana en su diseño y aprobación final, sin que se les pueda imponer alegando prioridad nacional o interés público no debidamente fundamentado. Finalmente, en el caso de aquellas competencias que por la naturaleza del problema o situación a la que se refieren requieren ser compartidas, la ley deberá hacer la distinción clara de qué, cómo y cuándo se ejercen por cada una de las autoridades que las comparten.
  
5. **Tener autonomía desde el punto de vista administrativo**, en el sentido que tendrán su propia planta de personal administrativo y profesional, y su propia carrera administrativa.
  
6. **Tener un cierto grado de descentralización fiscal**, en el sentido de tener la posibilidad de tener impuestos diferenciados y propios, capacidades de endeudamiento y emisión de bonos, todo esto debidamente autorizado por el gobierno nacional.

### PROPUESTA 6 · Ámbitos funcionales propios de los Gobiernos Metropolitanos

Al evolucionar su funcionamiento, la gobernanza de un área metropolitana debiera desempeñar su acción al menos en los siguientes ámbitos:

1. **Planificación de uso de suelo.** Considera la elaboración, aprobación y gestión de los Planes Reguladores Metropolitanos con potestades sobre todo el territorio funcional, urbano y rural, incluyendo la planificación del crecimiento urbano en extensión y en densificación, la regeneración urbana, la localización de viviendas de interés social, la localización de actividades productivas, los trazados y declaratorias de utilidad pública de redes de movilidad, los parques, las zonas de protección natural y riesgos, entre otras materias.
  
2. **Planificación y gestión del desarrollo económico.** Incluye programas e instrumentos públicos diseñados para crear empleo y lograr crecimiento sustentable a través de mayor productividad y promoción de sectores competitivos, proyectos de inversión

social en pequeños emprendimientos comunitarios, iniciativas de fomento productivo e innovación, entre otras materias.

3. **Planificación y gestión de la movilidad urbana y del transporte público.** Incluye todo lo que hace uso competitivamente de aquel espacio urbano destinado a la movilidad de bienes y personas y aquello que se requiere para que tal movilidad asegure el acceso de las personas a las oportunidades y servicios que ofrece la ciudad, en condiciones adecuadas de equidad y calidad. Incluye aspectos como infraestructura, tecnología -comprendidas aquellas que se refieren a la movilidad urbana inteligente y ciudad inteligente en general-, equipamientos de diversa naturaleza, servicios en torno a múltiples funciones, entre otras materias.
  
4. **Planificación y gestión ambiental:** además de la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios del área metropolitana, en materia medio ambiental sus funciones se traducirían en aspectos como la protección y mejoramiento del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, prevención y control de la contaminación ambiental, protección y restauración de los recursos naturales, prevención y control de contingencias ambientales y emergencias ecológicas, investigación y desarrollo tecnológico, educación y capacitación en materia ambiental, adecuación y homologación de la normatividad en materia de protección del medio ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y fomento a los instrumentos de política ambiental que permitan la preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras materias.
  
5. **Planificación y gestión de riesgos.** Atendidas las características morfológicas y geográficas del territorio metropolitano respectivo, corresponde a los gobiernos metropolitanos elaborar, en coordinación con los organismos nacionales que corresponda, los planes preventivos y de contingencia respecto a los riesgos que planteen dichos territorios, incluyendo los planes de emergencias que pudieren ocurrir, coordinándolos con las municipalidades que forman parte del área metropolitana y las organizaciones comunitarias en general.
  
6. **Planificación y gestión (comunitaria) de la seguridad ciudadana.** En el marco de la política general que corresponde formular e implementar al gobierno, se trata, primero, que las autoridades y comunidades urbanas participen en la elaboración de los planes relativos a la seguridad pública en el área metropolitana, a fin de asegurar una distribución territorial y diseño adecuado de las iniciativas nacionales o regionales según las diferentes realidades de los sub-territorios del área metropolitana y, segundo, se trata de asegurar una activa participación de la ciudadanía en el proceso de ejecución y seguimiento de los planes y proyectos sobre seguridad ciudadana que se hayan elaborado.

- 7. Aseguramiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos básicos.** Se refiere principalmente a la participación en la planificación de la distribución territorial equilibrada de los servicios, en conjunto con las entidades públicas encargadas de su provisión y al aseguramiento de cobertura y de estándares de calidad a cumplir por ellas al proveerlos (salud, educación, parques y espacios públicos, etc.), es decir, un mecanismo de seguimiento y fiscalización ciudadana.

### Consideraciones de la Propuesta N°6

Debe tenerse en cuenta que estos ámbitos se basan en el supuesto de que son los ministerios sectoriales los que deben establecer las políticas nacionales propias de sus áreas, y los estándares y reglamentación que corresponda para que tales políticas se expresen en planes descentralizados y autónomos.

Como puede apreciarse, en cada uno de estos ámbitos existen ya instituciones –nacionales, regionales, municipales– que tienen actualmente funciones sobre todo o parte de cada uno de ellos en los diferentes niveles territoriales de su jurisdicción, por lo que queda implícita una redefinición de la distribución institucional de funciones entre sus autoridades.

Por ejemplo, en seguridad ciudadana es evidente que el Ministerio del Interior tiene la máxima responsabilidad institucional y, por tanto, la función de definir las políticas, estrategias, planes, estándares y metas nacionales sobre la materia. Pero si tal responsabilidad no se descentraliza, la eficacia de la acción sobre la materia se verá debilitada. Por eso, a los gobiernos metropolitanos les correspondería territorializar participativamente dichas políticas y planes nacionales, adecuarlos a sus realidades territoriales y llevar a cabo las acciones y medidas que requiera su implementación.

Una explicación similar sería válida en relación al resto de los ámbitos en los que se desenvolverá el accionar de los gobiernos metropolitanos que aquí se propone, atendido que en todos los casos habrá políticas nacionales y regionales que habrá que territorializar para adecuarlas a las realidades metropolitanas.

### PROPUESTA 7 · Competencias e instrumentos de los gobiernos metropolitanos

Para desempeñar adecuadamente las funciones que le corresponden en los ámbitos anteriormente identificados, los gobiernos metropolitanos deberán contar con un conjunto de competencias e instrumentos, algunos de las cuales deberán complementarse con competencias similares de otras autoridades con jurisdicción sobre el mismo territorio. En tal caso, las potestades específicamente metropolitanas y las jerarquías entre los instrumentos públicos deberán ser explicitadas en la respectiva ley de creación de estos gobiernos urbanos y su reglamento. Se propone que los instrumentos y competencias mínimas sean las siguientes:

#### a. Competencias en Planificación Metropolitana

1. **Elaborar y aprobar el Plan Director Metropolitano y los Planes Sectoriales respectivos,**

tales como los **Planes Reguladores Metropolitanos y los Planes de Movilidad y Espacios Públicos**<sup>26</sup>, procurando coordinar estos últimos con los planes o programas nacionales que algunos ministerios tengan que llevar a cabo en las regiones del país como parte de sus políticas nacionales y que tengan incidencias urbanas, debidamente concertadas y aprobadas por los ministerios sectoriales y a futuro por el Ministerio de Ciudad y Territorio.

2. **Elaborar y aprobar el Plan Maestro de Movilidad Urbana de la ciudad**<sup>27</sup>, como parte del Plan Director de Ciudad, en el que se incluirán todos los modos, públicos o privados, mediante los cuales se mueven personas y bienes en el área metropolitana, así como las infraestructuras, equipamientos y servicios necesarios, a través de procesos participativos con la ciudadanía y con la colaboración de las instancias desconcentradas de los ministerios que corresponda.
3. **Elaborar y aprobar el Plan de Transporte Público Metropolitano**, articulando y coordinando actores públicos y privados, y supervisando los planes, programas, proyectos y medidas tendientes a modernizar, mejorar y gestionar el transporte público del área metropolitana, para lo cual el gobierno metropolitano contará con todas las potestades y recursos que sean necesarios.
4. **Elaborar y aprobar el Plan de Parques Metropolitanos**, junto con su administración. Los parques metropolitanos existentes o en proceso de creación deberán ser traspasados al gobierno metropolitano desde las autoridades nacionales sectoriales o regionales que actualmente los gestionan.
5. **Elaborar y aprobar el Plan de Gestión de Riesgos del Área Metropolitana**, en colaboración y coordinación con las instancias y planes nacionales respectivos. Se deberá planificar las intervenciones en esta materia en el nivel metropolitano que deriven de la política y plan nacional, y gestionar directamente las emergencias (que actualmente radican en la Oficina Nacional de Emergencias) y los riesgos. A tal efecto, el gobierno metropolitano tendrá la facultad para liderar y llevar a cabo las coordinaciones inter-institucionales necesarias a nivel del área metropolitana para que los planes y las respuestas a las emergencias funcionen con el máximo de oportunidad y eficacia. El ejercicio de tal facultad supone la creación simultánea de una red con las municipalidades que forman parte del área metropolitana, teniendo la potestad de coordinarlas centralmente para la preparación y ejecución de todas las actividades preventivas y reactivas necesarias<sup>28</sup>. En este aspecto deberá establecerse explícitamente

26. Aunque esta responsabilidad está respaldada por el nuevo Artículo 104 quinquies de la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, las propuestas del CNDU establecen que estos planes debieran ser elaborados por las unidades de planificación de los Gobiernos Metropolitanos y no por las secretarías regionales ministeriales, la cual solo debiera actuar como ente fiscalizador de que las políticas y normas nacionales se cumplan en estos planes. ver "Propuestas para un Sistema de Planificación Urbana Integrada", 2017.

27. Similar a los anteriores planes, se propone que esta potestad dependa a futuro de la unidad de planificación o la autoridad de transporte metropolitano, no de una secretaria regional ministerial, las cuales solo debiera actuar como ente fiscalizador de que las políticas y normas nacionales se cumplan en estos planes.

28. Esto significa la descentralización de la Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI, cuya instancia nacional debiera definir las políticas nacionales, regulaciones, estrategias y planes nacionales para prevenir y responder ante emergencias producto de desastres naturales o hechos catastróficos. Corresponderá a los gobiernos metropolitanos preparar los planes territoriales y los planes operacionales que les permitan enfrentar con prontitud y eficacia las emergencias que se produzcan, incluyendo contar con la dotación de implementos y recursos necesarios.

en la ley las facultades delegadas por el Ministerio de Defensa y por el Ministerio del Interior para la coordinación en terreno de los efectivos de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tendrá el gobierno metropolitano para responder con la necesaria prontitud ante eventos catastróficos.

6. **Aprobar los estudios y declaraciones de impacto ambiental de los proyectos de inversión en el área metropolitana**, en el marco de la Política Nacional de Medio Ambiente impulsada por el ministerio respectivo, independientemente de su proveniencia, sea de instituciones del sector público o de entidades privadas, o cualquiera sea la materia a la que atañen.
7. **Elaborar el Plan de Manejo de Aguas Lluvias**, participando además en las instancias nacionales donde se definan las políticas, normas y planes relativos a aguas lluvias y obras fluviales, haciéndose cargo de la licitación y ejecución de las obras planificadas, para lo cual contará con su base técnica propia y con el apoyo técnico que corresponda por parte de las instancias nacionales especializadas. Ello supone que se realicen las transferencias de competencias, recursos y personal desde las instancias que actualmente las tienen.

#### b. Competencias en inversión metropolitana

A partir del criterio general de que el plan metropolitano de inversiones, cualquiera sea su objeto, deberá estar siempre ligado a una política nacional, se propone que en este ámbito el gobierno metropolitano tenga al menos las potestades siguientes:

45

1. **Planificación y Diseño de Infraestructura y Equipamientos Urbanos**, definidos previamente en el Plan Director Metropolitano y los Planes de Movilidad y Espacio Público, proyectos de inversión de empresas públicas de carácter nacional o con jurisdicción en el territorio metropolitano. En el caso de programas o proyectos ligados a una política nacional cualquiera que conlleve proyectos de inversión en el área metropolitana, éstos deberán contar con la autorización del gobierno metropolitano y el correspondiente Convenio de Programación entre el organismo o servicio público que promueva tal programa o proyecto, por una parte, y el gobierno metropolitano, por la otra. No podrá haber ejecución directa de planes o programas nacionales sectoriales en un área metropolitana que cuente con su propio gobierno metropolitano.
2. **Ejecución de proyectos urbanos y de infraestructura**, contenidos en el Plan Director de Ciudad y otros planes, debiendo contar para tal efecto con los recursos necesarios, sea provenientes de su propio presupuesto, de transferencias públicas o de su facultad de contratar empréstitos. Tendrán asimismo la facultad de llamar a licitaciones públicas y privadas y de decidir las sin consultas especiales a instancias superiores del Gobierno, al igual que otros organismos o empresas públicas.
3. **Contratar empréstitos**, debidamente aprobados por el Consejo Metropolitano y visados por el Ministerio de Hacienda, para los efectos de poder llevar a cabo las inversiones consideradas en su Plan Director de Ciudad, o de Desarrollo Urbano y Movilidad, y otros planes.

4. **Ejecutar y administrar mecanismos de concesiones de obras públicas**, para los efectos de poder llevar a cabo inversiones imprescindibles, para lo cual podrá contar con la asistencia técnica del Ministerio de Obras Públicas sobre esta materia.

#### c. **Competencias en Gestión urbana**

Se propone que el gobierno metropolitano tenga al menos las potestades siguientes:

1. **Gestión de los Programas de Regeneración de Barrios**, en el marco de la Política Habitacional adscrita a la PNDU y de los estándares que establezca el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a futuro el Ministerio de Ciudad y Territorio, atendiendo a las características específicas de su territorio y de su población.
2. **Gestión de los Sistemas de Transporte Público**. En el ámbito del transporte y actuando como autoridad metropolitana de transporte urbano, deberá hacerse cargo en particular de la administración de los contratos y de la gestión integrada de los servicios de transporte público, incluidos sistemas de buses, metro y trenes metropolitanos, sea que tengan el carácter de un sistema integrado completo o parcial, sea que se trate de servicios que operan independientemente entre sí, o se trate de servicios de propiedad pública o privada. Asimismo, deberá hacerse cargo de la gestión de tránsito, coordinando y administrando los sistemas de gestión de tránsito, para lo cual se traspasará al gobierno metropolitano que corresponda las actuales Unidades Operativas de Control de Tránsito (UOCT) en las áreas metropolitanas donde exista o se cree tal mecanismo y se los facultará para que puedan llevar a cabo la política y acciones ligadas a la CONASET.
3. **Gestión de los servicios sociales que proveen diferentes ministerios, tales como salud y educación**, los que deberán ser descentralizados y transferidos al gobierno metropolitano, con sus competencias y los recursos correspondientes para su buena administración, en el marco de la política nacional y de las normas y estándares que hayan establecido los ministerios correspondientes.
4. **Gestión de la disposición de residuos urbanos (basura)**, para lo que se establecerá una corporación a la que le serán traspasados los contratos que actualmente tienen las municipalidades, y que tendrá competencia para la industrialización, reciclaje o cualquier otro uso que se disponga para los residuos.

46

#### d. **Otras Competencias**

El gobierno metropolitano tendrá asimismo competencias sobre otras esferas de importancia para una adecuada gestión de la ciudad, como:

1. **Proveer de asistencia técnica a las municipalidades existentes que lo requieran en la jurisdicción del gobierno metropolitano**, para que puedan cumplir a cabalidad lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.950), en el sentido de promover un desarrollo urbano sostenible, estudiar y elaborar el Plan Regulador Comunal y mantenerlo actualizado, preparar los planes seccionales para su aplicación, e informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal formuladas al municipio por el Ministerio de Ciudad y Territorio.

2. **Administrar un Fondo de Inversión Metropolitana.** Este fondo deberá servir tanto para los programas de inversión metropolitana como para la asistencia a municipios, para apoyar técnicamente a los municipios en el cumplimiento de las obligaciones que le señala la Ley Orgánica de Municipalidades.

### PROPUESTA 8 · Estructura organizacional flexible del gobierno metropolitano

Reconociendo el principio que la condición de gobierno metropolitano puede ser ejercida de diferentes formas se acuerdo a la diversidad de situaciones que caracterizan a nuestras áreas metropolitanas, se propone que la estructura de los gobiernos metropolitanos sea flexible y se adapte a cada condición metropolitana y política, organizándose en base a los siguientes elementos comunes:

1. **Un nivel superior, básico y común a todas ellas, constituido por:** la Autoridad unipersonal a cargo del Área Metropolitana, el Consejo Metropolitano, Contraloría Interna y algunas Divisiones (Planificación, Inversión, y Administración y Finanzas).
2. **Un nivel intermedio variable y flexible de divisiones, direcciones y unidades, según lo señalen las necesidades provenientes de las diferentes realidades territoriales de las respectivas áreas metropolitanas.** Esta parte flexible de la organización del Gobierno Metropolitano será propuesta por la Autoridad Metropolitana unipersonal al inicio de su mandato al Consejo Metropolitano para su aprobación, y permanecerá inalterable durante su mandato, sólo con las excepciones de modificación que contemple la ley<sup>29</sup> y siempre que cuente con el presupuesto para ello. La flexibilidad de la organización interna propuesta tendrá que tener en cuenta al definirse, sin embargo, temas como los de carrera funcionaria, escala salarial y continuidad de derechos laborales, entre otros<sup>30</sup>. La idea que orienta esta propuesta de flexibilidad es contar con una organización orientada a la eficacia de la gestión según el tamaño y problemática específica que presenten los respectivos territorios bajo la jurisdicción de tales gobiernos, la cual pudiera lograrse mejor si se cuenta con la posibilidad de establecer estructuras adecuadas a cada caso.

Se entiende como funciones principales que tendrían que cumplir diferentes partes de la estructura del gobierno metropolitano las siguientes:

- a. **Contraloría Interna.** Instancia de control de gestión que debe velar por la transparencia de la gestión a todo nivel y la legalidad de los actos administrativos de las diferentes autoridades del gobierno metropolitano (cabeza unipersonal del Gobierno Metropolitano; jefes de divisiones, direcciones, unidades; jefes de proyectos). Sus informes periódicos deben ser sometidos al Consejo Metropolitano de Administración para el cumplimiento de la labor fiscalizadora de éste.

29. Deberá tenerse en cuenta, no obstante, las limitaciones constitucionales que pudieren existir al respecto, a fin de arbitrar los mecanismos que permitan considerarlas sin renunciar al propósito de flexibilidad, necesario para asegurar la mayor adecuación de la institucionalidad pública a los problemas que debe gestionar. En caso de que dichas restricciones constitucionales se comprueben, la propuesta sería que toda la estructura propuesta, tanto en su parte básica como en su parte variable, se valide como aquella que tendrían los gobiernos metropolitanos.

30. Deberá tenerse en cuenta las implicancias para la carrera funcionaria y continuidad de derechos de los funcionarios del Gobierno Metropolitano, sea de aquellos nuevos que se incorporen a su planta junto con su creación, o de aquellos funcionarios que pudieren venir de otras reparticiones públicas.

- b. **Unidad de Evaluación de Proyectos.** Instancia descentralizada de evaluación de los proyectos de inversión que emprenda el gobierno metropolitano (función similar a la del Banco Integrado de Proyectos del MDS), dentro de los parámetros metodológicos que defina el Ministerio de Desarrollo Social para los proyectos del sector público, teniendo el MDS una función sólo supervisora de la calificación realizada por el Gobierno Metropolitano.
- c. **División de Planificación.** Tiene a su cargo la elaboración de todos los planes que corresponde diseñar para el desarrollo y buen gobierno de la metrópolis, partiendo por el Plan Director Metropolitano (Plan General o Imagen Objetivo), siguiendo con el resto de los planes sectoriales requeridos por las diferentes áreas de gestión y planificación metropolitana. Esta División desde luego planifica el presupuesto de inversiones requeridas por el gobierno metropolitano para que los planes que formula puedan ejecutarse.
- d. **División de Inversiones.** Esta unidad tendrá a su cargo la coordinación de la ejecución por parte de los distintos servicios ejecutores, agencias, empresas públicas o corporaciones de desarrollo de los diversos proyectos de inversión en que se expresen los planes metropolitanos. Se incluye en ella también aquellos programas o proyectos especiales que deban llevarse a cabo por (i) necesidades sobrevinientes que no han sido incluidas en los planes habituales (por ejemplo, emergencias diversas); (ii) la importancia estratégica que puedan tener para el desarrollo o gestión de la ciudad; (iii) ser parte de programas nacionales que algunos ministerios incluyen en su agenda como parte de políticas nacionales (por ejemplo, energía, medio ambiente, etc.); (iv) provenir de instructivos presidenciales. Esta División pudiera eventualmente ser remplazada por una Agencia de Desarrollo Metropolitano, a fin de dar más agilidad a la gestión de los proyectos.
- e. **División de Información Metropolitana y Operaciones.** Se encarga, por un lado, de levantar continuamente información sobre la ciudad y su funcionamiento, de modo de ir ajustando permanentemente las políticas e intervenciones en los diferentes ámbitos y, por otro, de gestionar los diferentes servicios que son cruciales para el buen funcionamiento de la ciudad (como retiro y disposición de basura, servicios públicos diversos, etc.).
- f. **División de Participación Ciudadana.** Tiene que ver con la promoción, capacitación y fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas, de modo que puedan hacer buen uso de los diferentes canales y mecanismos institucionalizados de participación.
- g. **División de Administración y Finanzas.** Realiza las labores típicas de esta instancia en cualquier organización, incluyendo el control de la ejecución presupuestaria en lo que atañe a inversiones en proyectos que realiza la división correspondiente.

## PrPROPUESTA 9 · Corporaciones o Servicios ejecutores del gobierno metropolitano

Los gobiernos metropolitanos podrán crear servicios o corporaciones públicas o público-privadas para ejecutar diferentes proyectos o actividades vinculadas a los planes que formulen, como las siguientes, sin que la lista excluya otras:

- a. **Servicio o Corporación Metropolitana de Desarrollo Urbano<sup>31</sup>:** tendría como labor ejecutar o hacer el seguimiento de aquellas tareas o proyectos que deriven de la implementación del Plan Director Metropolitano y de sus diferentes sub-planes, en particular los componentes del plan de desarrollo urbano y del plan de movilidad urbana.
- b. **Corporación Metropolitana de Movilidad Urbana y el Transporte Público:** tendría el carácter de una “autoridad metropolitana de transporte” y tendría como responsabilidad la gestión de los diferentes aspectos ligados al plan de movilidad urbana: transporte público en todos sus modos, integrados o no, sean operados por entes públicos o privados; aplicación de mecanismos de “movilidad inteligente” o “ciudad inteligente”; gestión de tráfico (UOCT); transporte de carga; transporte interurbano y rural que usa vías urbanas; transporte escolar y de empresas; etc.
- c. **Corporación Metropolitano de Desarrollo Productivo:** tendría como tarea el apoyo o ejecución de proyectos de emprendimiento, propios o en asociación con otros entes públicos o entidades privadas.

### Consideraciones de la Propuesta N°9

Los gobiernos metropolitanos deben ser estructuras livianas en lo administrativo, potentes en sus facultades, pero ligeras en su organización y quehacer, potenciando la capacidad ejecutiva que puedan requerir, sin desaprovechar la que puedan tener al menos algunos de los municipios que están dentro de su territorio jurisdiccional, en cuyo caso habrá que crear los mecanismos que permitan tal aprovechamiento (acuerdos, contratos, convenios de programación con municipios o ministerios, etc.).

Como se ha señalado, un mecanismo institucional mediante el cual la experiencia internacional muestra que los gobiernos metropolitanos pueden agilizar y hacer más eficaz su gestión, es el de creación de servicios o corporaciones públicas, o público-privadas, orientadas a propósitos específicos y con capacidad ejecutora.

31. La Medida N°8 de la “Propuestas de Reformas en materia de Política de Suelo para la Integración Social Urbana”, CNDU Abril 2015, propone la “creación de Servicios Regionales de Desarrollo Urbano, con amplias capacidades de gestión urbana y facultades de asociación con municipios y otras entidades públicas y privadas”, compromiso asociado al objetivo 5.1 de la PNDU.

## PROPUESTA 10 · Participación ciudadana en los gobiernos metropolitanos

La participación ciudadana es un componente fundamental del proceso de toma de decisiones relativo al desarrollo y gestión de las ciudades en sus diferentes niveles y momentos. Se propone en consecuencia que los Gobiernos Metropolitanos cuenten con diversos mecanismos de participación ciudadana, que se darán al menos en las siguientes esferas:

- a. **En el proceso que la autoridad metropolitana tiene que hacer al Consejo Metropolitano sobre la organización del gobierno metropolitano.** Este proceso se realizaría, en paralelo, con los actores siguientes: (i) el Consejo Metropolitano, una parte de cuyos miembros es elegida por la ciudadanía metropolitana; (ii) el Consejo Consultivo Metropolitano, constituido por representantes de las organizaciones de la sociedad civil existentes en el área metropolitana respectiva; y (iii) la ciudadanía no organizada en general, a través de convocatorias a diálogos, cabildos ciudadanos abiertos o plataformas informáticas ad hoc para que cada ciudadano pueda opinar y hacer propuestas como estime conveniente. Al final de este proceso, la Autoridad Metropolitana deberá informar de las razones de la aceptación o descarte de las proposiciones recibidas, así como fundamentar globalmente la propuesta definitiva que realice al Consejo Metropolitano, y darla a conocer a todos los actores, para que el Consejo pueda contar, en el curso de su tramitación para su decisión, con la opinión final de todos ellos.
- b. **En la elección de los representantes de la ciudadanía** en aquella parte del Consejo Metropolitano compuesta por miembros elegidos directamente (consejeros metropolitanos) por los ciudadanos del área metropolitana respectiva.
- c. **En las decisiones que se tomen en aquellas instancias del gobierno metropolitano que tienen que ver con los *procesos y etapas de toma de decisiones relativas a la planificación del desarrollo urbano en general y a la gestión de la ciudad***, tanto en su cotidianeidad como en torno a políticas, planes, proyectos o actividades que requieran de una discusión y compromiso colectivo con lo que se decida y se haga, y con sus consecuencias. Ello tiene que ver con temas como: diagnóstico y formulación del pre-proyecto, formulación del proyecto de plan o sub-plan, aprobación, monitoreo o “auditoría ciudadana”, evaluación, actualización o nueva formulación del plan, modificación del instrumento, tanto respecto a los planes globales (Plan Director Metropolitano) como en los sub-planes respectivos. Posteriormente, en el Plan de Inversiones, en el Plan de Gestión, en el Plan Normativo o de Regulación del Suelo y otros. Este es, en realidad, el corazón de la participación ciudadana y donde estarán presentes los elementos más vinculantes de dicha participación, tanto en la toma de decisiones como en las responsabilidades que deriven de las decisiones tomadas y de lo que cada cual debe hacer en su implementación y seguimiento.
- d. **En el seguimiento de la ejecución de dichos planes y sub-planes**, tanto en aquellos elementos que corresponde cumplir a las autoridades metropolitanas como en aquellos que corresponde cumplir a la ciudadanía, proponiendo las modificaciones que se estime necesarias.
- e. **En la evaluación de los planes y sub-planes decididos y ejecutados y en su reformulación y/o actualización, según corresponda.**

## Consideraciones de Propuesta N°10

Examinando la experiencia internacional, parece de la mayor importancia que la gobernanza metropolitana sea consecuencia de un proceso de construcción social con los actores que en definitiva harán posible que cualquier esquema de gobernanza metropolitana pueda funcionar. Tal proceso involucra participación y construcción de confianzas y consensos, y en tal proceso tienen importancia vital el papel de todos y cada uno de los actores de la “cadena logística metropolitana”.

Los *alcaldes* de los municipios que están dentro del área metropolitana son un factor fundamental y deben tener una participación institucionalizada y permanente en materia de decisiones que atañen a la ciudad, tanto en la planificación de su desarrollo, como en su funcionamiento y gestión, y en toda la gama de temáticas que ello involucra. La experiencia mundial revela que si el rol de los alcaldes es sólo consultivo, las autoridades metropolitanas se precarizan y debilitan. Por el contrario, si tal participación se hace efectiva a nivel de toma de decisiones, esas autoridades metropolitanas se fortalecen en su legitimidad y accionar, llegando incluso a ampliar gradualmente sus ámbitos de acción y potestades (por ej., el caso del Alcalde Mayor de Londres ), en la medida que los alcaldes van sintiendo que no es una amenaza sino, por el contrario, un complemento y una ayuda para la gestión de sus territorios locales.

También son de vital relevancia los *actores sociales urbanos principales de escala metropolitana*, sea que se expresen en organizaciones de carácter *territorial* reconocidas legalmente (por ej., uniones metropolitanas de juntas de vecinos) o de carácter funcional (por ejemplo, organizaciones metropolitanas de empresas, universidades, grupos sociales, gremios profesionales, etc. sindicatos), aunque se trate de organizaciones de la sociedad civil estructuradas en torno a temáticas ciudadanas diversas y hasta esporádicas (movimientos y fundaciones en temas urbanos, de movilidad, ecología, patrimonio, etc.).

La participación de ambos tipos de actores debiera ser concebida como *parte permanente de los procesos de toma de decisiones de la planificación del desarrollo y la gestión de las ciudades*, y debiera materializarse en diferentes momentos, niveles y procesos de la gobernanza urbana.

La participación ciudadana, en tal caso, debe verse como *un componente transversal e institucionalizado, que cruza las estructuras y procesos permanentes, formales y explícitos que caractericen la gobernanza urbana*, naturalmente considerando mecanismos y momentos concretos para ello.

La participación no está concebida aquí como un mecanismo *ad hoc* de información o consulta que se despliega en determinados momentos o sólo en torno a ciertos hitos de la gestión urbana, como suele ser el caso, en que es además habitual que se “mida” por el *número* de participantes concurrentes a reuniones citadas por la autoridad o *número* de reuniones realizadas por la autoridad con la comunidad afectada por las intervenciones públicas urbanas. En realidad, esas serían las expresiones más básicas, aunque pasivas, de la participación.

De allí que la participación debe estar presente por ley en todos los procesos e instancias de la gestión urbana cotidiana, por lo que los mecanismos deberán quedar establecidos en la ley y reglamento de cada proceso de planificación, ejecución y gestión de planes y políticas metropolitanas.

Por ello el peso principal en la definición de los mecanismos y alcances de la participación será en torno a *procesos fundamentales de toma de decisiones* respecto a la ciudad, como aquellos involucrados en la planificación del territorio y en la planificación integrada del desarrollo urbano, tanto en sus planes como en sus sub-planes e instrumentos. En tal caso, es en el enunciado y operacionalización del Sistema Integrado de Planificación Urbana donde debiera definirse en qué instancias, niveles y momentos del proceso, la forma concreta en que se dará la participación ciudadana. Lo mismo en otros ámbitos del quehacer de los gobiernos metropolitanos. En la ley respectiva deberá establecerse el marco dentro del cual se debiera dar esa participación ciudadana.

### 3.3 Sobre los Gobiernos Comunales y Gobiernos de Ciudad

#### **PROPUESTA 11 · Equilibrio y sinergias entre los gobiernos metropolitanos y las administraciones municipales al interior de un área metropolitana**

**Se propone que la atribución del gobierno metropolitano de elaborar y aprobar un Plan Director Metropolitano y otros planes metropolitanos sectoriales sea ejercida de manera coordinada con la elaboración de los planes comunales respecto al mismo tema, más aún cuando los propios alcaldes de esas comunas participarán activamente en las decisiones de estudio y aprobación de dichos Planes, en el marco de su presencia en el Consejo Metropolitano, como se ha propuesto.**

Se propone que las comunas al interior de un área metropolitana puedan elaborar sus planes comunales con total autonomía a partir las directrices, sub-planes y proyectos del Plan Director Metropolitano, aprovechando las sinergias y recursos que se pueden potenciar desde el gobierno metropolitano.

Se propone que las dimensiones esencialmente supra-comunales en cuanto a su origen, impacto, efectos y externalidades, sean acometidos por la autoridad metropolitana, en coordinación con los municipios. Ello implica que el gobierno metropolitano debe tener competencias y atribuciones propias que involucra el traspaso a la autoridad metropolitana de aquellas potestades urbanas de impacto metropolitano que actualmente pudieren estar siendo detentadas por el nivel comunal.

#### **Consideraciones de la Propuesta N°11**

La comuna es uno de los cuatro niveles territoriales que reconoce la PNDU y, en tanto tal, la Política hace algunas proposiciones para fortalecer sus capacidades de incidencia en la gestión del devenir urbano, al menos para aquellas comunas plena o predominantemente urbanas, y con mayor razón respecto a aquellas que son parte de un área metropolitana.

La Política distingue, en la práctica, dos tipos de fenómenos en materia comunal:

1. por un lado, los problemas que derivan de la relación de competencias y atribuciones entre comunas que son parte de un área metropolitana y el gobierno metropolitano que regirá el área metropolitana en que están insertas; y,
2. por otro, la necesidad de fortalecer la gobernanza de las comunas urbanas, especialmente en el caso de aquellas ciudades mono-comunales, las que con las actuales potestades y recursos de una "administración municipal" no pueden dar debida cuenta de las complejidades y problemas de su desarrollo y de las necesidades de sus ciudadanos.

En lo primero, se trata básicamente de separar ámbitos funcionales, distinguiendo entre aquellos que son propios y privativos del gobierno metropolitano de aquellos que son propios del nivel comunal o local, dando a su vez un tratamiento especial y explícito a aquellos ámbitos o aspectos concretos de un ámbito dado que son necesariamente compartidos entre ambas autoridades, estableciendo con precisión cuál de ellas hace qué, cuándo y cómo, procurando no dejar áreas grises que se presten luego a confusiones.

En lo segundo, el caso de las comunas al interior de un área metropolitana, la PNDU plantea que deberá existir un re-ordenamiento de las potestades que tienen tales comunas, lo que implicará que *"los gobiernos comunales respectivos tendrán atribuciones distintas de aquellas donde no hay un gobierno metropolitano"*<sup>32</sup>. Algunas de ellas, actualmente radicadas en el nivel comunal, pasarían al nivel metropolitano respectivo, mientras se crearía o fortalecería otras en el nivel comunal intra-metropolitano para un mejor y más eficaz desempeño de su acción al nivel vecinal y de desarrollo local. La PNDU no especifica, sin embargo, en qué o cómo serían "distintas" tales atribuciones o potestades.

Por otra parte, la misma PNDU plantea que *"la toma de decisiones (urbanas) será descentralizada, es decir, las decisiones radicarán por defecto en el nivel local, y sólo escalarán a los niveles superiores cuando el nivel local no tenga los medios suficientes para abordarlas o cuando se trate de materias de escala o importancia nacional o regional"*. O metropolitana, habría que agregar, con lo que todo aquello que tenga incidencia metropolitana –es decir, que impacte directa o indirectamente a más de una comuna del área metropolitana– caería dentro del área jurisdiccional de decisiones o de la gestión del gobierno metropolitano respectivo.

La creación de gobiernos metropolitanos no reduce las actuales facultades municipales. Sólo redefine algunas competencias y atribuciones de esos municipios, mientras que fortalece y crea otras, para que estas administraciones municipales puedan enfrentar en mejores condiciones los problemas locales que les atañen directamente, no sólo desde el punto de vista legal sino también desde las expectativas que los vecinos tienen respecto a su desempeño.

Como señala la PNDU, la municipalidad (urbana) *"tendrá mayores atribuciones que las actuales en materia de desarrollo urbano, conforme a las nuevas materias de los Instrumentos de Planificación Territorial que quedarían bajo su tuición"*. La municipalidad debe estar a cargo de *"la planificación, gestión comunal y toma de decisiones respecto de proyectos y obras de carácter comunal"*.

32. Política Nacional de Desarrollo Urbano, 2014, Objetivo 5.2 pg. 57

Para hacer efectiva la descentralización hacia los gobiernos locales, la PNDU propone la entrega a éstos *“de potestades y atribuciones, la provisión de equipos técnicos suficientes para ejercer dichas atribuciones y el financiamiento necesario para implementarlas”*. Esto implica que los municipios cuenten *“con mecanismos de financiamiento permanente capaces de solventar su labor en materia de desarrollo urbano y dotación de servicios conforme al nuevo ordenamiento institucional descentralizado”*.

Estos planteamientos de la PNDU requieren un desarrollo pormenorizado de las competencias, facultades, potestades y atribuciones de los municipios que se vean más afectados por la instauración de gobiernos metropolitanos, que no han sido objeto del conjunto de propuestas que aquí se entregan. Ello, con el objeto de lograr un cuerpo normativo coherente que, junto con ayudar a lograr un eficaz gobierno metropolitano, logre fortalecer los municipios intra-metropolitanos de manera complementaria y sinérgica con los gobiernos metropolitanos, logrando así un esquema de gobernanza urbana coherente y eficaz.

### **PROPUESTA 12 · Modalidades posibles de traspaso de competencias y atribuciones desde los municipios intra-metropolitanos al gobierno metropolitano**

**La adecuada gestión metropolitana también requiere transferir algunas atribuciones desde el nivel comunal intra-metropolitano al gobierno metropolitano, lo puede ocurrir en diferentes modalidades:**

- a. **Que algunas competencias municipales pasen por completo al gobierno metropolitano**, dejando de ser responsabilidad del municipio, lo que posiblemente ocurra en aquellos ámbitos o problemas que claramente exceden –sea territorialmente, o por sus orígenes o impactos, o por los recursos disponibles– el alcance de las administraciones municipales. Tal ha sido el caso reciente de la planificación urbanística de los usos del suelo y densidad en corredores de transporte metropolitano y subcentros, potestades hoy en día que se encuentran fragmentadas entre los municipios.
- b. **Que algunas competencias, aunque sigan siendo del municipio, deban ser aprobadas por la Autoridad a cargo del Área Metropolitana previo a su ejercicio por el Municipio**. Ello puede ocurrir cuando tales decisiones municipales afecten a otras comunas o a aspectos significativos del funcionamiento de parte o del conjunto de la ciudad, como servicios o actividades que afecten a partes significativas del área metropolitana. Por ejemplo, intervenciones sobre ejes significativos de la vialidad urbana decididas por diferentes ministerios, o el Gobierno Regional, o un municipio, o incluso una empresa pública, o bien intervenciones sobre desplazamientos temporales de recorridos del transporte público por la realización de eventos deportivos o culturales en una comuna, pero que afectan todo un eje o parte importante de un eje de movilidad urbana.
- c. **Que algunas competencias municipales, dada la naturaleza del tema o problema de que se trate, tengan que ser compartidas**, entre las autoridades de ambos niveles, por lo que su ejercicio –qué, dónde, cómo, cuando, por quién– debe someterse a reglas de gestión mixta, con procedimientos establecidos ex ante en la ley o en su reglamento para los procesos de toma de decisiones o de su ejecución. Un caso de este tipo de competencias compartidas sería la creación de corporaciones mixtas, con participación

de un municipio y el gobierno metropolitano, para el desarrollo de proyectos o planes de regeneración urbana.

### **PROPUESTA 13 · Fortalecimiento de las competencias de los municipios que forman parte de un Área Metropolitana.**

**Se propone que las comunas que forman parte de un área metropolitana amplíen sus actuales potestades de planificación y gestión urbana en todos los ámbitos del desarrollo urbano, siempre que sus acciones sean consistentes con los planes metropolitanos en aquellas materias de impacto intercomunal. Se propone para ello transferir mayores potestades autónomas en ámbitos hoy excluidos de la gestión municipal, tales como el desarrollo de proyectos de vivienda, la regeneración de barrios, las concesiones de obras públicas locales o la regulación de zonas rurales, por mencionar algunas materias.**

Así como se transfieren algunas competencias y atribuciones desde el nivel nacional al nivel regional y metropolitano, las comunas intra-metropolitanas necesitan ver fortalecidas sus competencias y atribuciones en todo aquello que se refiera a la gestión de los problemas vecinales y al desarrollo local, en sus diversas acepciones<sup>33</sup>.

#### **Consideraciones de la Propuesta N°13**

El desarrollo local pone en el centro tanto el aprovechamiento como el desarrollo de las capacidades endógenas -naturales, económicas, tecnológicas, humanas- de un territorio determinado, buscando mejorar las oportunidades, así como las condiciones y calidad de vida de los habitantes de un territorio. Para incrementar las posibilidades del mejor y más pleno logro de tales objetivos, es clave fortalecer las competencias, atribuciones y recursos de los municipios intra-metropolitanos. Éstas, definidas y ejercitadas de manera coherente con las de la autoridad metropolitana, pueden lograr una gobernabilidad y gestión más coherente, sinérgica y eficaz de los problemas tanto del nivel local como de la metrópolis en su conjunto.

En este sentido, las comunas intra-metropolitanas no pueden verse debilitadas ni disminuidas con el establecimiento de las nuevas autoridades metropolitanas y regionales, aunque algunas de sus competencias y atribuciones sean transferidas al gobierno metropolitano. Por el contrario, se verán fortalecidas sus capacidades en lo propiamente local y que más afecta

33. Sobre el concepto de "Desarrollo Local", Pike et al. lo definen como "el proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, orientado a resolver problemas y enfrentar retos existentes, buscando mejorar las condiciones de vida de la gente mediante una acción concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos locales, públicos y privados, para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio" (Pike et al. 2006). Márquez lo entiende desde una perspectiva más social, como "el proceso de organización del futuro de un territorio y resulta del esfuerzo de concertación y planificación emprendido por el conjunto de actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio, manteniendo un diálogo con los centros de decisión económico, social y político en donde se integran y de los que dependen" (Márquez, D.; 2002: 2). La Unión Europea lo define como un "proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, capaz de estimular y diversificar su creciente economía, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local, siendo el resultado de un compromiso en el que se entiende como espacio de solidaridad activa". Todas estas definiciones, y otras que no se citan aquí, dejan sin embargo entrever ciertos elementos comunes en lo que podría entonces entenderse como "desarrollo local", que no tiene que ver con problemas vecinales sino con diferentes visiones del desarrollo económico-social y humano de los habitantes de un territorio acotado dado.

y reclaman sus habitantes, así como también para atender mejor determinados territorios. Tal es el caso, por ejemplo, de aquellos territorios fronterizos entre comunas colindantes que tienen problemas territoriales o barriales que atraviesan los límites de una y otra comuna, los que tienden a ser espacios de abandono por parte de las administraciones municipales involucradas. Ello, en parte, debido a que cubrir las necesidades de tales territorios requeriría la concertación de proyectos entre municipios, lo que muchas veces complica la priorización de la planificación de cada uno o excede las atribuciones que ellos tienen. Fortalecer atribuciones o abrir nuevos espacios de atribuciones sería un elemento que ayudaría a una mejor gestión municipal, funcionando mejor la ciudad en su conjunto.

#### **PROPUESTA 14 · Gobiernos de Ciudad, mayores competencias y atribuciones urbanas para los municipios a cargo de las ciudades intermedias.**

**Se propone que los municipios a cargo de ciudades intermedias tengan significativas diferencias en cuanto a gobernanza respecto a las actuales administraciones municipales en general, por tratarse de realidades complejas, que requirieren estar dotadas de mayores potestades de planificación y gestión para un *gobierno de ciudad*.**

La PNDU plantea una preocupación más amplia respecto a las ciudades de Chile en general. Establece que la ciudad *“no se restringe a las áreas urbanas actualmente declaradas como tales conforme a la legislación vigente. Entiende los asentamientos humanos como sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanizadas y rurales que se complementan en sus funciones, paisajes y ecosistemas”*<sup>34</sup>.

56

Si se acepta que no sólo las áreas metropolitanas, sino que las ciudades en general requieren en Chile un tratamiento diferente en cuanto a su gobernanza, debe diferenciarse el tipo de competencias y atribuciones según el tipo de ciudad, terminando con la condición uniforme que se les otorga hoy a las municipalidades, sin distinción alguna acerca de sus diferencias. Tal es el caso, al menos, de las llamadas *ciudades intermedias*. Al respecto, existen a lo menos dos tipos de ciudades:

- 1. Ciudades intermedias mayores**, que hoy superan los 100.000 habitantes, pero que no alcanzan el rango de Área Metropolitana. En Chile existen a lo menos doce ciudades de este tipo, que por su complejidad debieran tener mayores grados de autonomía en los ámbitos de planificación, inversión y gestión urbana sobre toda su área funcional, incluyendo sectores rurales. Para ello requieren capacidad ejecutora sobre las decisiones que tomen, con todo lo que ello significa en cuanto a fondos, recursos y personal. A ello se agrega la capacidad de las que se les dote para crear instancias ejecutoras de proyectos, como corporaciones que pueden establecer por sí o asociadas con otros entes públicos o actores privados si fuese necesario. Se propone para estas ciudades que el/la Presidente de la República tenga la facultad de determinar si deben contar con un *gobierno de ciudad* –con mayor peso y entidad en términos de facultades y recursos–, autorizándolas a que lo establezcan y proporcionándoles los recursos para instalarlo y ponerlo en funcionamiento. Esta facultad deberá basarse en criterios objetivos que consideren la complejidad o envergadura de sus problemas urbanos y de gestión y un cierto umbral poblacional. Se recomienda que un órgano consultivo como el Consejo

34. Política Nacional de Desarrollo Urbano, pág. 18.

Nacional de Desarrollo Urbano emita un informe de pertinencia y valide la aplicación de estos criterios.

2. **Ciudades intermedias menores**, entre 50.000 y 100.000 habitantes. En Chile a la fecha hay cerca de catorce comunas que tienen esta condición. Por ser ciudades con una amplia diversidad de situaciones, los municipios a cargo requieren flexibilidad en su organización interna y deben contar con instrumentos de planificación e inversión en sus áreas urbanas de fácil ejecución y aprobación, dada la menor complejidad de sus demandas. Estos municipios podrían mantener el esquema de gobernanza actual de “administraciones municipales”, siendo gestionadas por sus alcaldes y concejos municipales como lo hacen hasta hoy, pero con competencias y recursos reforzados.

Asimismo, la PNDU señala que la *“denominación de ‘ciudad’ debe entenderse también aplicable a los centros poblados y localidades de menor tamaño en lo que corresponda”*<sup>35</sup>. Ello lleva a la siguiente consideración:

3. **Pequeñas Localidades no consideradas como ciudades con poblaciones inferiores a 5.000 habitantes**. Se propone que los Gobiernos Regionales asuman un rol subsidiario y activo en la gestión y planificación del desarrollo de los territorios rurales y las pequeñas localidades insertas en comunas que carecen de población y recursos suficientes, de manera de gestionarlos en forma más focalizada, garantizando un desarrollo territorial y socialmente equilibrado y equitativo. La gestión del vasto espacio de territorios donde existen pequeñas localidades, pueblos, aldeas, caseríos y población rural dispersa, no es un problema menor desde el punto de vista del desarrollo equilibrado de los territorios del país. Ello debe ser parte de las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo rural y descentralización regional. En Chile existen a lo menos 38 comunas que tienen esta condición, en las cuales la población total es menor a 5.000 habitantes y presentan características rurales y dispersas.

57

### Consideraciones de la Propuesta N°14

En Chile hay decenas de comunas que incluyen completamente una o más ciudades. En algunos casos existe una coincidencia territorial total entre ambas y, en otros, incluye además del área urbana principal algunas otras áreas urbanas menores o territorios suburbanos o rurales con muy fuertes relaciones funcionales. Al crecer en población y actividades, estas ciudades irán enfrentando problemáticas urbanas cada vez más complejas, si es que ya no las están experimentando, como es el caso de los crecientes problemas medioambientales o de la movilidad urbana<sup>36</sup>, para mencionar sólo algunos de los problemas urbanos de creciente sensibilidad ciudadana.

Es importante subrayar que la unidad político administrativa básica que el ordenamiento del país reconoce hoy, la *comuna*, es una realidad fundamentalmente territorial y, en alguna medida, poblacional. Proviene de una división político-administrativa del país que tuvo en cuenta más que nada el criterio del tamaño de la población de esas unidades territoriales

35. Política Nacional de Desarrollo Urbano, pág. 18.

36. Véase Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana, Informe Final: Problemas de la Movilidad Urbana: Estrategia para su Mitigación, Santiago de Chile, diciembre 2014.

e, incluso, de su composición electoral. De hecho, se consideró muy secundariamente las especificidades y homogeneidades territoriales, productivas, económico-sociales y culturales, que caracterizan la naturaleza urbana o rural predominante de los habitantes de los territorios.

La agenda de gobernanza deberá también priorizar las ciudades no metropolitanas para lograr un equilibrio territorial, pues en ellas vive cerca del 25% de la población del país, por lo que debería contar con un esquema de gobernanza superior o de mayor peso que el que le dan las actuales administraciones comunales o municipales.

### 3.4 Sobre las competencias territorialmente compartidas entre las distintas escalas de gobierno.

#### PROPUESTA 15 · Redefinición del rol de las instancias desconcentradas de los Ministerios.

En aquellas regiones del país donde se establezcan áreas metropolitanas y sus correspondientes esquemas de gobiernos metropolitanos, las instancias desconcentradas de los ministerios –las secretarías regionales ministeriales–, deberán tener las siguientes funciones:

- a. Ejercer de manera *directa*, aunque coordinada con los gobiernos regionales, los gobiernos metropolitanos y administraciones municipales, sus funciones de supervisión de la implementación de políticas y normativas que deben cumplirse en todo el territorio nacional, rindiendo los informes que corresponda al gobierno regional y al gobierno nacional.
- b. Ejercer de manera *indirecta*, es decir a través de contratos o convenios pactados y formalizados con las instancias del gobierno metropolitano y administraciones municipales, aquellas funciones derivadas de políticas nacionales que incidan en el desarrollo urbano metropolitano o local.
- c. Coordinarse con la *autoridad metropolitana y regional cuando se implementen planes, programas o proyectos sectoriales en el área metropolitana*, pudiendo la autoridad metropolitana emitir informes de desempeño de dichos Seremis al Intendente para su conocimiento y toma de decisiones en los casos que lo amerite.

En caso de que a futuro, por efecto del proceso de traspaso de competencias a las regiones y ciudades, se cree un nuevo Ministerio de Ciudad y Territorio, éste tendría sus propios Secretarios Regionales Ministeriales, designados con el mismo método actual y formando parte del Gabinete Regional respectivo, como sucede actualmente. Estos nuevos seremis reemplazarían a los seremis de los ministerios que pudieran fusionarse y asumirían las potestades de estos ministerios y los restantes entes fusionados. En el caso de aquellos ministerios en que sólo una parte de sus competencias y estructura sea traspasada al nuevo ministerio, sus actuales Seremis mantendrían solo las atribuciones que no fuesen transferidas al nuevo ministerio. En suma, a todos los seremis, nuevos o antiguos, cuyas funciones hayan sido modificadas o no, se les redefinirá la forma en que ejercerán sus facultades en aquellos territorios donde existan gobiernos metropolitanos.

## PROPUESTA 16 · Relación entre un Gobierno Metropolitano y un Gobierno Regional

**Cuando existan gobiernos metropolitanos distintos a los gobiernos regionales<sup>37</sup>, se propone mantener los gobiernos metropolitanos dentro de la jurisdicción del gobierno regional, pero otorgándoles su propio esquema de gobernanza, normativa y recursos para tal efecto, con una clara separación de competencias, funcionando en un esquema de cooperación y coordinación entre autoridades de estos diferentes ámbitos territoriales.**

Se propone que dicha separación jurisdiccional interna se traduzca en que el Gobierno Regional ejerza atribuciones sobre **todo el territorio de la región, incluyendo las áreas metropolitanas existentes** en dicho territorio, **con una relación de jerarquía de gestión solo respecto a planes y proyectos regionales que aborden materias de esa escala** y ejerciendo estas atribuciones en relación con el gobierno metropolitano de dos formas:

1. *Coordinándose con el gobierno metropolitano, para la implementación de políticas, planes, normas, estándares o metas nacionales y regionales, relacionados con la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos similares de escala nacional o regional;*
2. *Estableciendo convenios y acuerdos, que deberán ser implementados tanto por el gobierno regional como el gobierno metropolitano, en las materias propias de la escala metropolitana que se acuerde abordar concertadamente.*

### Consideraciones de la Propuesta N°16

Se trata de establecer una definición precisa de las funciones, potestades y competencias de cada una de las autoridades que tienen responsabilidades de gestión sobre un mismo territorio, a fin de que no se produzcan superposiciones, contradicciones, repeticiones o dificultades que entorpezcan su desempeño. Más precisa aún debe ser la definición de los límites y la forma en que se ejercen aquellas competencias que, por la naturaleza sustantiva o envergadura territorial de los problemas o situaciones a que se refieren, son necesariamente compartidas entre autoridades de los diferentes niveles o escalas.

Es fundamental que las relaciones entre gobierno regional y gobierno metropolitano no tengan un carácter jerárquico que se traduzca en que la autoridad metropolitana tenga que depender de autorizaciones o decisiones previas de la autoridad regional para poder ejercer sus atribuciones, ya que ello restaría agilidad y ejecutividad al gobierno metropolitano. Si eventualmente las cabezas del gobierno regional y del gobierno metropolitano fuesen elegidas, mayor razón habría para que dicha relación jerárquica no deba existir.

37. No obstante las recientes reformas a la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional establecen que en el corto plazo la gobernanza metropolitana será ejercida por los Gobiernos Regionales, esta propuesta asume que en el futuro será necesario para algunos casos que existan Gobiernos Metropolitanos distintos a los Gobiernos Regionales.

### 3.5. Sobre la Institucionalidad Urbana Nacional

La PNDU se pronuncia explícitamente a favor de terminar con la dispersión institucional existente en el país en materia de desarrollo urbano, para lo que propone la creación de un nuevo Ministerio de Territorio y Ciudad<sup>38</sup>.

#### PROPUESTA 17 · Creación de un Ministerio de Ciudad y Territorio

**Se propone que una vez concluido el proceso de transferencia de potestades desde los ministerios a las ciudades y regiones, se cree un ministerio que integre la formulación de las políticas urbanas y de ordenamiento territorial, como etapa final de consolidación institucional de la coordinación de políticas urbanas y territoriales, que inicialmente ejercerá la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio<sup>39</sup>.**

No obstante la institucionalización de la “Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio” (COMICIVYT) es un paso importante en materia de coordinación de políticas urbanas y territoriales, la experiencia internacional y nacional muestra las dificultades para vencer las rigideces administrativas y obstáculos sectoriales existentes para que tal herramienta logre dar el resultado integrado, coherente, sistémico y continuo de largo plazo. Tal como propone la PNDU, el proceso de transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia las ciudades no sólo obligará a repensar las tareas de los actuales ministerios, sino que será necesario para asegurar la coherencia global de las diversas intervenciones que afectan el desarrollo urbano y su sustentabilidad.

Este nuevo ministerio debiera concentrarse sólo en el ámbito de la generación de políticas, instrumentos, normativas y estándares urbanos nacionales, dejando a las instancias sub-nacionales –regiones, metrópolis y ciudades– la territorialización y ejecución de los planes, programas y proyectos derivados de dichas políticas<sup>40</sup>. Además, debiera ser el responsable del seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas nacionales territorialmente aplicadas, a fin de asegurar de manera oportuna su coherencia con los objetivos, normas, estándares e instrumentos de la PNDU y otras políticas relacionadas –como la política nacional de ordenamiento territorial–, en pos de lograr un desarrollo urbano sustentable y territorialmente equitativo a lo largo del país.

38. La PNDU propone la creación de un Ministerio de Ciudades, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Grupo de Trabajo de Nueva Institucionalidad Urbana ha propuesto una denominación que enfatice al territorio como tema general y la ciudad como tarea específica, de manera de poner el territorio y no las políticas sectoriales como eje ordenador de las atribuciones del nuevo ministerio.

39. Nuevo artículo 17° propuesto en la Ley N°19.175 de Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional establece la creación de “una Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, que integrarán los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia; Economía, Fomento y Turismo; Desarrollo Social; Obras Públicas; Agricultura; Minería; Transportes y Telecomunicaciones; Bienes Nacionales; Energía y Medio Ambiente propondrá, para su aprobación por el Presidente de la República, las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano.

40. De acuerdo a la PNDU, este nuevo ministerio, sin embargo, “no elaborará Instrumentos de Planificación Territorial”, ya que “dicha tarea corresponderá a órganos descentralizados, como los gobiernos regionales, gobiernos metropolitanos y las municipalidades, de acuerdo a su respectivo ámbito” *Ibíd.* Pág 57.

Algunas de las competencias propuestas para un nuevo Ministerio de Ciudad y Territorio podrían ser las siguientes<sup>41</sup>:

- a. *“Formular Políticas Nacionales sobre Planificación y Gestión Urbana y Territorial”<sup>42</sup>, en las áreas de planificación del desarrollo territorial y urbano, construcción, conectividad, movilidad urbana y transporte y sus infraestructuras, desarrollo social y humano, redes de servicios e instalaciones, equipamientos sociales esenciales, habitabilidad y vivienda, y espacios públicos.*
- b. Definir la reglamentación nacional sobre instrumentos de Planificación Urbana y Territorial.
- c. Definir los programas habitacionales, las estrategias y planes destinados a lograr los objetivos de integración social<sup>43</sup> de la PNDU.
- d. Definir los programas de financiamiento e implementación de las obras públicas urbanas.
- e. Establecer los estándares nacionales en materia de viviendas, equipamiento e infraestructuras urbanas.
- f. Supervigilar la eficacia y efectividad de implementación de las políticas nacionales mediante un observatorio permanente que haga seguimiento y evaluación periódicamente de la coherencia sustantiva entre las políticas y planes.
- g. Supervigilar que los distintos planes regionales, metropolitanos y comunales se apliquen en forma consistente con los estándares nacionales, las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, y los debidos procesos de participación ciudadana.
- h. *“Establecer, en conjunto con los gobiernos regionales, estrategias y programas sobre aspectos macro-regionales y sobre la conformación o reforzamiento de sistemas de centros poblados, fijando para ellos condiciones y medidas de fomento que permitan su interrelación y complementariedad, especialmente en infraestructura y transporte”<sup>44</sup>.*
- i. *“Elaboración y administración de políticas y planes especiales en los que concurren diversas instituciones, tales como los planes de inversión de infraestructura de nivel nacional y los referidos a bordes costeros, áreas protegidas y zonas de interés turístico de importancia nacional”<sup>45</sup>.*
- j. Desarrollar programas regulares de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos de ciudad en materias de desarrollo urbano y territorial.
- k. Apoyar las *“estrategias y programas sobre aspectos macro-regionales y sobre la conformación o reforzamiento de sistemas de centros poblados”*.

41. Política Nacional de Desarrollo Urbano, pág. 57.

42. Todas las palabras o frases entre comillas que se incluyen en esta Propuesta son tomadas directamente del texto de la PNDU, a las que se han agregado las proposiciones planteadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano sobre el tema.

43. Ibid. pág. 57.

44. Ibid. pág. 57.

45. Ibid. pág. 57.

### **PROPUESTA 18 · Fortalecimiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.**

**Se propone que esta subsecretaría esté a cargo de supervisar la ejecución no solo del proceso de descentralización, sino que también de los instrumentos mediante los cuales el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos metropolitanos y gobiernos locales (ciudades), formalicen compromisos expresados en términos de convenios de programación, planes de inversión, proyectos conjuntos y otros similares, mediante los cuales concuerdan impulsar la implementación de políticas, normativas, planes o programas de interés nacional o regional en el territorio metropolitano respectivo.**

#### **Consideraciones de la Propuesta N°18:**

La nueva estructura de la gobernanza urbana propuesta profundiza la descentralización y complejiza la gobernanza regional y las relaciones entre múltiples niveles de gobernanza territorial, aunque también tenderá a simplificar la gobernanza regional, al separar la gobernanza de las áreas metropolitanas que existan en la región. Esta nueva situación debiera significar, asimismo, que la Subsecretaría de Desarrollo Regional readequie sus funciones y quehacer. Ello dará la oportunidad de que SUBDERE pueda practicar respecto a ellos mayores grados de descentralización de sus funciones y programas y que pueda así dedicar más atención a los territorios regionales y las comunas más débiles y con mayores niveles de desigualdad, que necesitan ser reforzadas en su gestión.

### **PROPUESTA 19 · Recomendaciones de alternativas de proceso de implementación del nuevo ministerio.**

62

La creación de un nuevo ministerio implicará una fusión –total o parcial– y una reorganización de ministerios existentes, como los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transportes (dejando fuera la parte Telecomunicaciones, que podría ir al Ministerio de Economía, por ejemplo), el Ministerio de Obras Públicas –en particular las Direcciones o Divisiones que planifican o realizan inversiones en ciudades– y el Ministerio de Bienes Nacionales en lo referido a gestión de suelo e inmuebles fiscales. Además, implicaría la redefinición de tareas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y otras entidades a cargo de políticas de ordenamiento territorial, como por ejemplo la Dirección del Territorio Marítimo en materia de planificación, gestión y regulación del borde costero, en particular en lo que atañe a las ciudades–puerto.

Para implementar este proceso existen diversas alternativas para la transición institucional:

#### **Alternativa 1: Comisión Ejecutiva Presidencial**

Para abordar las múltiples tareas de diseñar el nuevo ministerio, preparar el proyecto de ley de su creación y organizar la transición desde las actuales estructuras al nuevo ministerio, se sugiere la creación –sea mediante una ley, sea mediante un Decreto Supremo– de una Comisión Ejecutiva Presidencial dotada de las facultades y recursos necesarios para poder coordinar, con la fuerza legal y administrativa requerida, el trabajo de los ministerios y entidades públicas afectadas por este cambio.

Esta Comisión sería la encargada de preparar y conducir el proceso de transición institucional hacia el nuevo ministerio, llevando a cabo las negociaciones que corresponda con las asociaciones de funcionarios de modo de asegurar continuidad de derechos, carreras

funcionarias, etc., así como las labores de capacitación o reconversión del personal que puedan requerir los cambios en los perfiles de algunos de los cargos en el nuevo ministerio.

Junto con ello, la Comisión deberá asegurar, a través del trabajo con las instancias técnicas y operativas de los ministerios involucrados en el cambio y la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, que el cumplimiento cotidiano de las tareas sectoriales se vaya compatibilizando con las funciones que tendrá el nuevo ministerio, a fin de alterar lo menos posible el cumplimiento de las tareas cotidianas de los ministerios involucrados en el cambio institucional propuesto.

Quien encabece esta Comisión debiera tener rango supra-ministerial, de modo que pueda trabajar en equipo, pero a la vez tener una relación horizontal, con el Ministro/a Secretario/a General de la Presidencia y los Ministro/as de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

La Comisión Ejecutiva llevará a cabo simultáneamente dos procesos en el marco del cambio institucional hacia un nuevo ministerio:

1. definir las bases –funciones, estructura, personal, presupuesto, etc.– del futuro ministerio y elaborar el Proyecto de Ley o Decreto Supremo que le dará vida;
2. asegurar, a través del trabajo regular con las instancias técnicas y operativas de los ministerios afectados por el cambio, que el cumplimiento de las tareas sectoriales cotidianas se van compatibilizando con las funciones y tareas que tendrá el futuro nuevo ministerio.

Se deberá programar un proceso que sincronice adecuadamente la discusión y aprobación del proyecto de ley que cree el nuevo ministerio, a la vez que en proceso simultáneo se elaboran las bases y el funcionamiento anticipado de las nuevas estructuras. De modo que, en el curso de la definición de sus bases, funciones, organigrama y presupuesto, se va trabajando paralela pero concertadamente con cada uno de los ministerios y órganos que se verán afectados, particularmente a través de sus instancias técnicas y operativas, en ir adecuando los procesos de trabajo y decisiones en curso a esas nuevas funciones integradas y a la estructura única, hasta que el nuevo ministerio quede instalado definitivamente. Por ello se concibe que, una vez creada, esta Comisión Ejecutiva lleve a cabo un proceso de trabajo inter-institucional.

### **Alternativa 2: Designación de un ministro como “primus inter pares” para encabezar y coordinar el proceso institucional en coordinación directa con la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.**

La segunda alternativa es administrativamente más simple que la primera, puesto que no requiere de un proyecto de ley que cree esta instancia especial. Se propone hacer uso del Artículo 33 de la Constitución Política de la República<sup>46</sup> y conferir, mediante Decreto Supremo, a un Ministro –que podría ser el Ministro Secretario General de la Presidencia– el carácter de “ministro coordinador” de todos aquellos ministerios e instancias públicas concernidas con la transformación institucional que involucra la creación de un nuevo Ministerio de Ciudad y Territorio.

46. Este artículo señala: “El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”.

Para ello se le dotaría de los recursos suficientes y de todas las facultades requeridas para que pueda ejercer tal coordinación con la fuerza legal y administrativa necesaria para que sea efectiva y eficaz. Ello, para asegurar el doble objetivo de, por un lado, definir las bases -funciones, potestades, estructura, personal, presupuesto, etc.- del futuro ministerio, elaborando el Proyecto de Ley o Decreto respectivo, y por otro lado asegurar, a través del trabajo regular con las instancias técnicas y operativas de los ministerios y entidades afectadas por el cambio -y con la colaboración activa de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio-, que el cumplimiento cotidiano de las tareas que cada una de ellas tiene se vaya empalmando y compatibilizando con las funciones y tareas que tendrá el nuevo ministerio.

### Recomendaciones para una transición institucional

Cualquiera sea la alternativa de instancia ordenadora de la transición institucional por la que se opte, se deberá tener en consideración las siguientes condiciones:

- a. *Establecer un acuerdo entre el gobierno y un Comité del Senado y la Cámara de Diputados, de composición políticamente plural, que pueda ir recibiendo informes paulatinos de avance de las definiciones a las que se vaya arribando -sea por la Comisión Ejecutiva o por el Ministro Coordinador- en cuanto a los diversos aspectos de la conformación de este ministerio.*
- b. Contar con un equipo técnico de alto nivel, de dedicación exclusiva a esta tarea. Este equipo debiera trabajar con la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), levantando propuestas y experiencias de los ministerios ahí representados, para asegurar el máximo conocimiento y sensibilidad sobre las problemáticas y culturas institucionales que serán integradas. Además, para asegurar que las tareas de la Comisión Ejecutiva o del Ministro Coordinador sean realizadas de manera adecuada, oportuna y eficaz.
- c. *Establecer un Comité Asesor Consultivo* constituido por personas provenientes de gobiernos pasados, como podrían ser ex ministros, ex subsecretarios de los ministerios que se verían afectados por este cambio institucional, ex Jefes de Servicio, ex Contralores Generales de la República, y de otras instancias que se considere pertinente.
- d. *Otorgar un rol activo en la generación de insumos* por parte de la Coordinación Técnica de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT).
- e. *Canalizar los aportes de las instancias técnicas y operativas de los respectivos ministerios afectados por este cambio*, para ir produciendo una concertación programada entre el quehacer y las decisiones cotidianas de los ministerios y las funciones asignadas al futuro ministerio. Ello servirá igualmente para una definición más fina de las competencias, estructuras y procesos que debieran caracterizar al futuro ministerio, resguardando que no se desarrollen dinámicas de defensas corporativas.
- f. *Rendir cuenta de sus avances mediante informes periódicos y proposiciones que vaya estimando pertinentes para la toma de decisiones.* Estos informes deberán ser presentados a el/la Presidente/a de la República, al Comité Político de Ministros y a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT). Esta última instancia revisaría dichos avances, recogería opiniones y buscaría reforzar la coordinación de la ejecución, particularmente de aquellas funciones y tareas que irán siendo integradas en la nueva institucionalidad ministerial. Se deberá informar, anticipadamente y según el

avance del proceso, a la Contraloría General de la República sobre la nueva estructura ministerial, a fin de contar oportunamente también con sus criterios e insumos técnicos.

- g. *Implementar un proceso consultivo a las asociaciones de funcionarios de los ministerios afectados*, en torno a las características que vaya adquiriendo el futuro ministerio, en especial respecto de los cambios en las plantas funcionarias, carrera funcionaria y continuidad de los derechos laborales.

### **Consideraciones de la Propuesta N°19**

La creación de un nuevo Ministerio de la Ciudad o Ministerio de Ciudad y Territorio, que obliga a fundir o reorganizar ministerios y diversas instituciones públicas, involucra una reforma parcial del Estado donde, junto con intervenir en diferentes grados algunas instituciones, crea otra nueva, que debe constituir un todo armónico y coherente, desde la definición integrada de sus políticas hasta el cambio en los procesos de trabajo y culturas organizacionales de largo arraigo. Involucra asimismo una transición desde el actual paradigma institucionalmente fragmentado con el que se abordan los temas del desarrollo urbano a un futuro paradigma integrado. Este paradigma es el de la conceptualización, intervención y gestión integrada de la problemática urbana que promueve la PNDU, y que deberá expresarse en el quehacer cotidiano del nuevo ministerio.

Por tratarse de una reforma parcial del Estado, la creación de este nuevo Ministerio debiera ser asumida también como una tarea de Estado. Se recomienda por ello convocar desde el inicio a todas las fuerzas políticas del país, a través de su representación en el Congreso de la República, para construir los consensos que hagan posible la creación de este nuevo ministerio, partiendo por discutir los fundamentos que sustentan la necesidad de crear este nuevo ministerio como también cuál sería el mejor camino institucional a seguir -sea dentro de las alternativas más arriba analizadas, o sea a través de alguna nueva que se concuerde- para hacer posible su creación.

Llevará un tiempo significativo definir la estructura, funciones y organización interna del nuevo ministerio, incluyendo un reacomodo de potestades de otras instancias descentralizadas existentes -regional y comunal-, así como de la nueva escala metropolitana y una política relativa a recursos humanos y a los funcionarios de estas reparticiones públicas, todo lo cual se expresará en último término en una ley orgánica del nuevo ministerio y otras modificaciones legales.

## REFERENCIAS

- Arenas, Federico (2008). Obstáculos para la gobernanza de los espacios metropolitanos chilenos: Fragmentación institucional, desarticulación instrumental, atomización social, Instituto de Cartografía, Universidad Católica de Chile.
- CEPAL-ONU (1998). Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Informe Final.
- Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana (2014). Problemas de la Movilidad Urbana: Estrategia y Medidas para su Mitigación – Informe Final.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2016). Propuesta de un Sistema de Planificación Urbana Integrada.
- Encuentro Internacional de Áreas Metropolitanas (2009). Visión de desarrollo de ciudades metropolitanas al 2020 entre la Red de Ciudades Europeas (METREX) y América Latina.
- Infante, Raimundo (1996). Gestión urbana en ciudades intermedias: Estudio de caso de Valdivia, Chile, CEPAL, LC/R 1649.
- Jara, Benjamín et al. (2012). Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Chile: Ciudades intermedias como dinamizadoras del crecimiento en Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP.
- Moreno, Salvador (2005). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, México.
- OECD (2012). Background paper on urban governance in Chile.
- OECD (2014). The OECD metropolitan governance survey, OECD Regional Development Working Papers 2014/04.
- OECD-SUBDERE (2013). Estudio de Política Urbana de la OECD – Chile.
- Orellana, Arturo (2013). Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad, Centro de Políticas Públicas UC, Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique (2001). Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, CEPAL, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, SERI 34.
- Roig, Josep (2014). Las ciudades intermedias en la nueva agenda urbana, Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales, UCLG.
- Rojas, Eduardo et al. (1999). Gobernar las metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO (1999). Ciudades intermedias y urbanización mundial.