

GOBERNANZA METROPOLITANA EN CHILE, ENSAYO DE UN ANÁLISIS A PARTIR DE DIMENSIONES CRÍTICAS: QUIÉN - CÓMO - QUÉ

METROPOLITAN GOVERNANCE IN CHILE, ESSAY OF AN ANALYSIS BASED ON DESCRIPTIVE DIMENSIONS: WHO-HOW-WHAT

Juan-Yamil Sandoval-Nehme

Consultor y académico
Ingeniero comercial
EsterPla SpA
Casilla 2301, Concepción
ysn@cinec.cl

Resumen

Este trabajo tiene por objeto explorar el uso de la perspectiva de las dimensiones críticas de la gobernanza (WHO – HOW – WHAT) para el análisis del diseño de la gobernanza metropolitana propuesta para Chile. En este sentido, al usar una adaptación del estudio de casos a un diseño contemplado en una ley, se está ante un estudio de carácter exploratorio y no concluyente. Parte del análisis desarrollado en las paginas siguientes, muestra que existen ciertos elementos del diseño institucional que no están definidos con presión lo cual puede traer problemas en la implementación.

Palabras Claves: Gobernanza metropolitana, dimensiones críticas, diseño institucional.

Clasificación JEL: R00 R58 O2 O20 O21 H7 H70

Abstract

This work aims to explore the use of the perspective of critical dimensions of governance (WHO – HOW – WHAT) for the analysis of the design of the proposed metropolitan governance for Chile. In this sense, by using an adaptation of the case study to a design covered by a law, an exploratory and inconclusive study is before. Part of the analysis developed on the following pages shows that there are certain elements of institutional design that are not defined with pressure which can lead to problems in implementation.

Keywords: Metropolitan Governance, critical dimensions, institutional design.

JEL Classification: R00 R58 O2 O20 O21 H7 H70

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta utilizar herramientas analíticas desarrolladas en el ámbito del estudio de los sistemas de innovación para analizar la gobernanza es la propuesta respecto de quién, cómo y qué se gobierna “WHO-HOW-WHAT” (Hillman et al., 2011; Lange et al., 2013) y aplicarla al análisis del diseño que se pretende implementar de las gobernanzas metropolitanas en Chile. De esta manera, se propone un primer esbozo de generalización de esta perspectiva para el análisis de las gobernanzas territoriales en general y no solo de las gobernanzas de sistemas de innovación.

Tanto en el ámbito académico (Correa, 2014; Zimmermann et al., 2020), como en el de las políticas públicas comparadas (Divay & Wolfe, 2002; OECD, 2015a; Rojas & Vera, 2019), ha existido en los últimos años un interés creciente en la gobernanza de las áreas metropolitanas como eje de las políticas públicas vinculadas a la calidad de vida y el desarrollo (Naciones Unidas., 2017).

A su vez, la gobernanza de sistemas de innovación, en particular, ha visto surgir una serie de propuestas desde el mundo académico, tendientes a mejorar nuestro entendimiento del fenómeno y como, así, mejorar su diseño (Borrás & Edler, 2014, 2020; Deleamarle & Larédo, 2020; Lupova-Henry & Dotti, 2019).

El presente trabajo intenta tomar elementos de análisis utilizados en el ámbito de los sistemas de innovación, específicamente en su versión socio técnica, esto es, la perspectiva de las dimensiones críticas de la gobernanza (WHO – HOW – WHAT) para aplicar dichas conceptualizaciones en el ámbito de las gobernanzas metropolitanas, que tienen un carácter territorial, y que están aún en etapas tempranas de implementación. Es en este sentido, un trabajo exploratorio.

Del mismo modo, como hoy por hoy no están plenamente implementadas y algunos de los actores institucionales propuestos aún no tienen una existencia efectiva (como se verá, entre otros, el consejo de alcaldes, los departamentos de áreas metropolitanas y los gobernadores electos) estamos frente a un estudio de casos muy especial, que analiza un diseño que está aún sólo en parte implementado, pero que permite de esta forma evaluar el diseño del mismo, usando una adaptación de esta perspectiva.

A continuación, se presenta un marco de referencia teórico, luego un análisis del diseño contempla en la normativa legal vigente para luego presentar una serie de conclusiones y recomendaciones.

2. DESARROLLO

Como se ha dicho, la metodología dice relación con el análisis del diseño de la gobernanza metropolitana en Chile, a partir de una adaptación de la perspectiva de las dimensiones críticas (WHO – HOW – WHAT). En este sentido se considera una perspectiva interesante, que pretende utilizar en el ámbito territorial una herramienta de análisis definida para un campo de acción pública muy diferente, los sistemas de innovación, en una versión en que lo territorial tiene menos relevancia, como son los sistemas tecnológicos de innovación. De esta forma, una generalización del modelo analítico podría abrir nuevas perspectivas para el estudio del fenómeno de la gobernanza.

2.1. Gobernanza y sus dimensiones críticas.

El fenómeno de la gobernanza en general, y el de la gobernanza territorial en particular y más aún en las relacionadas con las áreas metropolitanas, tiene una justificación en las fallas de coordinación, en esta línea, gran parte de la legislación internacional relativa se enfoca en resolver los problemas generados por las fallas de coordinación principalmente en lo relativo a las políticas públicas de competitividad de las ciudades y la regulación del uso del suelo (Zimmermann & Feiertag, 2018). Así mismo, en la discusión tanto académica como política, ha permanecido las fallas de coordinación como aspectos centrales de las gobernanzas metropolitanas como parte de las políticas regionales de desarrollo, tanto en la perspectiva del nuevo regionalismo (con énfasis en la gobernanza multinivel y la competitividad) como en la perspectiva ciudad región (con perspectiva global) (Zimmermann, 2020). En definitiva, se considera que con una gobernanza metropolitana laxa las fallas de coordinación de las políticas públicas, dada una serie de “efectos externos negativos en varios dominios, como la falta de viviendas asequibles, la contaminación del aire, la justicia ambiental, la polarización y la segregación escolar y los niveles desiguales de prestación de servicios” (Zimmermann, 2020).

En particular, se considera que las áreas metropolitanas que enfrentan fallas de coordinación. Esta idea, que tiene su fuente en teoría de juegos, y que dice relación con la existencia de incentivos para que los agentes sigan estrategias de cooperación (Bartolini, 2013), lo que puede deberse a problemas de información o capacidad (Bartolini, 2013) y que puede entenderse, en el ámbito de la actuación pública, en el sentido que los procesos, procedimientos e instrumentos de política pública son usados de manera independiente y desincronizada, es decir, sin la debida sensibilidad con la interdependencia e interacciones entre ámbitos de política (Lerda et al., 2003).

Lo anterior, las fallas de coordinación, presentan el desafío de coordinar políticas públicas, de forma horizontal (territorial y sectorial) y de manera vertical (diferentes niveles de gobierno y administración) (OECD, 2015a) para asegurar la eficacia de la política pública en el contexto metropolitano. Todo ello reforzado con la existencia de límites administrativos (barreras institucionales) y destinos tipos de relaciones funcionales del territorio (OECD, 2015b).

Aunque este trabajo se centra esencialmente en el papel de los actores e instituciones públicas en la gobernanza metropolitana en Chile, es importante visitar someramente al menos el concepto de gobernanza, en este sentido, gobernanza viene en la teoría

económica (nueva economía institucional), y también en las ciencias políticas (Koschatzky & Kroll, 2009). Desde una perspectiva económica, nos referimos a las formas en las que los individuos e instituciones, públicas y privadas, dirigen sus asuntos comunes (Koschatzky & Kroll, 2009; tomado de (Commission on Global Governance, 1995)), por lo mismo se trata de un proceso continuo que da cabida a distintos intereses, a veces contradictorios, y se llevan a cabo acciones de colaboración (Koschatzky & Kroll, 2009; tomado de (Commission on Global Governance, 1995)); y esa coordinación social de la acción colectiva se realiza mediante sistemas de normas (Koschatzky & Kroll, 2009; tomado de (Commission on Global Governance, 1995)). Por lo que la acción colectiva es un elemento central del fenómeno (Koschatzky & Kroll, 2009). En definitiva, puede considerarse que el concepto de gobernanza implica construir consensos, obtener el consentimiento para llevar a cabo un programa, en un ámbito en el que se están en juego muchos intereses diferentes (Hewitt de Alcántara, 1998)

Más específicamente, se ha propuesto que las áreas metropolitanas existe “una superposición de varios niveles político-administrativos, siendo en gran parte de los casos común que este espacio lo configuren un número significativo de municipios, y que esté además bajo un gobierno de escala territorial superior: regional, provincial y departamental, siendo una excepción la existencia de alguna Alcaldía Mayor o Gobierno Metropolitano” (Orellana Ossandón, 2009). En este sentido, se entiende que los arreglos institucionales cambiaran notablemente de país en país, e incluso respecto de diferentes regiones, tanto cuando la institucionalidad metropolitana depende de la normativa regional como por las diferentes trayectorias de las distintas regiones (Demazière, 2020).

Se han propuesto algunas clasificaciones de las gobernanzas metropolitanas, entre las que se cuenta una proporcionada en el ámbito de la OECD, que ha tenido una importante influencia en el ámbito académico. Ella responde a la idea que los arreglos institucionales van de lo más ligero a lo más fuerte según su diseño.

a) Coordinación informal / blanda. A menudo se encuentran en casos de desarrollo urbano policéntrico, las plataformas ligeramente institucionalizadas para el intercambio de información y la consulta son relativamente fáciles tanto de implementar como de deshacer. Por lo general, carecen de herramientas de ejecución y su relación con los ciudadanos y otros niveles de gobierno tiende a ser mínima (OECD, 2015a).

b) Autoridades intermunicipales. Cuando se establecen con un solo propósito, dichas autoridades tienen como objetivo compartir costos y responsabilidades entre los municipios miembros, a veces con la participación de otros niveles de gobierno y organizaciones sectoriales. Las autoridades polivalentes adoptan una gama definida de políticas clave para el desarrollo urbano, como el uso del suelo, el transporte y la infraestructura (OECD, 2015a).

c) Autoridades supramunicipales. Se puede introducir una capa adicional por encima de los municipios creando un gobierno metropolitano elegido directamente o con los gobiernos superiores estableciendo una estructura metropolitana no elegida. El grado de participación municipal y la capacidad financiera a menudo determinan la efectividad de una autoridad supramunicipal (OECD, 2015a).

d) Estatus especial de “ciudades metropolitanas”. Las ciudades que superan un umbral de población legalmente definido pueden ascender a un estatus especial como “ciudades metropolitanas”, lo que las coloca en el mismo nivel que el siguiente nivel superior de gobierno y les otorga competencias más amplias (OECD, 2015a).

2.1.1. Dimensiones críticas

Por su parte, en los últimos años y específicamente en el ámbito de los sistemas de innovación (principalmente en respecto de los sistemas tecnológicos (Borrás & Edler, 2014), sin considerar de forma más directa los otros tipos de sistemas de innovación, nacionales, regionales y sectoriales (Carlsson et al., 2002)), se han propuesto una perspectiva de análisis de la gobernanza que se centra en tres dimensiones clave: la primera variable ('quién') tiene como objetivo investigar el actor principal que implementa estrategias de gobernanza, es decir, el actor principal (the 'who'); segunda dimensión sobre el "cómo" involucrar a las demás partes interesadas en la toma de decisiones, es decir, su enfoque de la gobernanza (the 'how'); y la tercera dimensión, que arroja luz sobre "qué" se está gobernando, en este caso sobre la innovación sostenible, cuyas conceptualizaciones van desde las tecnologías ambientales para impulsar la sostenibilidad a un enfoque holísticos ponen de relieve la interacción entre el medio ambiente y las esferas social y económicas (the 'what') (Lupova-Henry & Dotti, 2019), es decir, el objeto de la política pública en la que se enmarca la gobernanza.

Una revisión un poco más exhaustiva nos muestra que estas tres dimensiones (WHO – HOW – WHAT) han sido definidas de la siguiente forma: haz

1) ¿Quién gobierna? (WHO): La dimensión "¿Quién gobierna?" se refiere a la representación de los diferentes intereses de los actores en la iniciación y coordinación del mecanismo de gobernanza. Ello se enfoca dos aspectos: el primero, consideramos el equilibrio entre la iniciativa de los actores públicos y privados en el arreglo institucional definido (Hillman et al., 2011); y el segundo aspecto, se refiere al nivel de gobernanza, que va desde el global, pasando por el nacional y regional y hasta el local (Hillman et al., 2011), lo que puede complementarse de alguna forma con la idea de gobernanza multinivel (Piattoni, 2009).

2) ¿Cómo gobernar? (HOW): La dimensión "¿Cómo gobernar?" Implica los diversos modos de gobernanza, es decir, las formas, los instrumentos, las herramientas. También aquí, dos aspectos están definidos para este marco teórico: primero, tenemos el mecanismo básico de dirección, es decir, cuál es la vía de influencia entre un arreglo institucional (el acuerdo que convoca y coordina los diferentes intereses) y el resultado obtenido, e incluso pueden distinguirse al menos cuatro tipos genéricos de mecanismos diferentes: el regulador, el de mercado, el normativo y el cognitivo (Hillman et al., 2011); y en segundo lugar, y más específico del área de los sistemas de innovación tecnológica, es si el acuerdo institucional está dirigido al lado de la demanda ('atracción del mercado'), o al lado de la oferta ('impulso tecnológico') en el sistema de innovación (Hillman et al., 2011), lo que es extrapolable a la idea de cuasi-mercado (Brandsen, 2004).

3) ¿Qué gobernar? (WHAT): La dimensión "¿Qué gobernar?" captura qué partes del sistema son los objetivos de la gobernanza. En el enfoque de los sistemas socio técnicos

(o tecnológicos) de innovación, se consideran dos aspectos: en primer lugar, destacamos los procesos del sistema de innovación tecnológico abordados, es decir, los procesos clave (desarrollo y difusión del conocimiento, influencia en la dirección de búsqueda, experimentación empresarial, formación de mercado, legitimación, movilización de recursos y desarrollo de externalidades positivas) son más o menos el objetivo explícito de varios acuerdos de gobernanza establecidos para influir en el sistema de innovación tecnológica (Hillman et al., 2011); y el segundo aspecto se refiere a la especificidad en términos de sistema y tecnología. Aquí queremos captar que los acuerdos de gobernanza pueden centrarse en diferentes tecnologías y un número diferente de tecnologías (Hillman et al., 2011). AQUÍ POR tanto, cabría entender que áreas de política territorial son o deben ser incluidos.

Otros autores incluso han agregado, de alguna forma, una cuarta dimensión “¿Porqué gobernar? (WHY), relacionada con la legitimidad, tanto de entrada (como se toman las decisiones, es decir, la participación) así como en la legitimidad de salida (de algún modo asociada a la eficacia) (Borrás & Edler, 2020)

2.2. Discusión: nueva gobernanza metropolitana en Chile y dimensiones clave.

A principios del años 2018, la presidenta de la República promulgó una ley modificatoria (*LEY N° 21.074, FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS.*, 2018) (en adelante (Ley N° 21.074) respecto de la LEY N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (*LEY N° 19.175, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL.*, 2005), en adelante (Ley N° 19.175, la “LOGGAR” o simplemente “la Ley”). Esta reforma implicaba la aparición de nuevos actores institucionales y un nuevo diseño del gobierno y la administración de las regiones, se crean nuevas divisiones, mecanismos de traspaso de competencias, una figura de delegado presidencial (regional y provincial) y las áreas metropolitanas como nuevo contexto y con “el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano”. (artículo 104, Ley 19.175), lo cual se constituye en un acápite propio como parte en la ley, el “Capítulo VIII: De la Administración de las Áreas Metropolitanas”, que será el centro de atención primordial de los párrafos que siguen y que es, en definitiva, el diseño propiamente tal de la gobernanza metropolitana, en su ámbito institucional.

Una advertencia debe ser hecha en este punto, tanto la definición de “área metropolitana” como otros temas relacionados con el marco territorial de esta modificación legal han sido objeto de una soterrada controversia debido a, entre otras cosas, la definición entregada por el cuerpo legal de las áreas metropolitanas (y ratificada de cierta forma por el reglamento¹⁶) hace referencia a una “continuo de construcciones urbanas” y no un “área urbana funcional” (basadas en el viaje al trabajo (EUROCITIES, 2013)) como es el estándar a nivel internacional, por ejemplo, para la OCDE (OECD, 2013, 2015a, 2015b). Pero estos temas, si bien muy relevantes, no son el propósito de este trabajo y por tanto, en los acápites siguientes se discutirá el diseño de la gobernanza metropolitana como se ha señalado con anterioridad.

¹⁶ El reglamento demoró más de dos años en confeccionarse y más de un año en pasar las revisiones de juridicidad por parte de la Contraloría General de la República.

2.3. Discusión: quién

Con todo, el Artículo 104 bis de la Ley señala “En cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas que serán administradas por el **gobierno regional** respectivo con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano”. En esta línea, es necesario recordar que el Artículo 22 de la Ley explicita que “El gobierno regional estará constituido por el **gobernador regional** y el **consejo regional**”. Esto es importante pues, a pesar de que el primero es quien ejerce “órgano ejecutivo” (artículo 23 de la Ley) es el gobierno regional quien administra la respectiva área metropolitana.

2.4. Discusión: cómo

Considerando que el “Cómo” se refiere a la forma como el actor relevante convoca y coordina a los demás actores involucrados, es necesario hacer un par de distinciones. Se crea aquí un conjunto de elementos distintos, uno de carácter territorial, uno de carácter administrativo y otro de carácter sectorial (que en realidad también es un conjunto). Estas instancias son: el consejo consultivo de alcaldes, el departamento de áreas metropolitanas y una serie de instrumentos y medidas que involucran a otros actores institucionales.

2.4.1. Consejo consultivo de alcaldes

Definida las áreas metropolitanas por la propia Ley, a través de su artículo 104 bis inciso 4° de la Ley, pasa a definir cuáles son sus órganos de administración. “Para la administración de las áreas metropolitanas, el respectivo gobierno regional consultará sus decisiones a un comité compuesto por los alcaldes de las comunas integrantes de dicha área metropolitana. Ese comité consultivo será presidido por el gobernador regional y deberá ser convocado por éste al menos una vez cada semestre, a fin de conocer la situación de la administración del área metropolitana, y para que los respectivos alcaldes formulen propuestas sobre su administración¹⁷”.

2.4.2. Departamento de áreas Metropolitanas

En la misma línea, para la administración de las áreas metropolitanas se define Artículo 104 ter: “En cada gobierno regional que tenga bajo su administración una o más áreas metropolitanas existirá un departamento de áreas metropolitanas”. Es importante considerar que dicho departamento “*apoyará al gobernador regional en la gestión*”, es decir, esa es su función genérica, y que además el mismo Artículo 104 ter en su inciso segundo de la LOCGAR, define las funciones de este departamento:

- a) La **coordinación e interacción del gobierno regional con los órganos administrativos** de la administración central y local.
- b) La **coordinación de los planes** a los cuales hace referencia el artículo 104 quinquies, emitiendo un informe respecto a dicha materia.

¹⁷ Luego definen un par de normas básicas de funcionamiento, entregando los detalles a un “reglamento emitido por el gobierno regional” (artículo 104 bis inciso 5° de la Ley)

c) Actuar como **secretaría ejecutiva del comité consultivo de alcaldes**¹⁸.

En cuanto a la primera función, **coordinación e interacción**, debería entenderse como una articulación de diferentes actores públicos (dependientes de la administración central, regional o de carácter comunal) que tienen competencias en la “gestión” del área metropolitana. En este punto la ley no contempla la forma, pero puede deducirse que se deberá considerar para estos efectos lo definido en el artículo 20 de la LOCGAR, modificada por la ley 21.074, que entre otras, “*el gobierno regional tendrá las siguientes atribuciones*¹⁸:

c) Convenir, con los servicios públicos, las municipalidades u otros gobiernos regionales, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional

d) Disponer, supervisar y fiscalizar las iniciativas que se ejecuten con cargo a su presupuesto;

e) Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo

k) Diseñar, elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos dentro de su territorio, y

l) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que las leyes le encomienden.” (LEY N° 19.175, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL., 2005).

Así mismo, respecto de la segunda función del departamento, **coordinación de planes**, esta se realiza a través de “un informe”, que presumiblemente es *el mismo* al que se refiere el artículo 104 quinqués inciso sexto de la LOCGAR. Cabe destacar que el legislador se refiere aquí solo a los planes y no a las “medidas” incluidas en el artículo 104 quinqués, las cuales caen dentro del concepto apoyo en la gestión del artículo 104 ter de la Ley. Con todo, en este punto se define una forma de relación del gobierno regional con otros actores públicos con injerencia en el territorio, lo que analiza con más profundidad más adelante.

Artículo 104 quinqués, inciso 5 de la Ley, por su parte, para la aprobación del plan regulador metropolitano o intercomunal, según sea el caso, y sus modificaciones, y el plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y sus modificaciones, el gobernador regional deberá remitir dichos instrumentos al consejo regional previa consulta al comité de alcaldes.

Por último, las funciones consideradas en la letra c) de artículo 104 ter de la LOCGAR, la actuación como “**secretaría ejecutiva del comité consultivo de alcaldes**” tiene relación con:

- a) El apoyo al Gobernador regional para lograr que la convocatoria del consejo permita “conocer la situación de la administración del área metropolitana” (art. 104 bis inciso 4)¹⁹ que el legislador considera como el fin de la convocatoria.

¹⁸ La numeración corresponde al original.

¹⁹ “Ese comité consultivo será presidido por el gobernador regional y deberá ser convocado por éste al menos una vez cada semestre, a fin de conocer la situación de la administración del área metropolitana, y para que los

- b) Las consultas que el respectivo gobierno regional realice sobre sus “*decisiones para la administración de las áreas metropolitanas*”, (art. 104 bis inciso 4)²⁰.
- c) La aprobación de ciertos instrumentos por parte del gobierno regional, que incluyen la consulta a dicho consejo, como lo estipula el artículo 104 quinqués respecto del “plan regulador metropolitano o intercomunal, según sea el caso, y sus modificaciones” (Artículo 105 quinqués, inciso 5), y del “plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y sus modificaciones” (*LEY N° 21.074, FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS., 2018*).
- d) La aprobación de medidas, tales como las relativas al sentido de tránsito de “vías intercomunales, así como las relativas a “La recolección, transporte y/o disposición final de los residuos sólidos domiciliarios de una o más municipalidades del área metropolitana”
- e) Como por otra parte, la facultad que tienen los miembros del consejo, los alcaldes, para presentar propuestas, como lo dispone el artículo 104 bis inciso 4.
- f) Por último, dado que, como ya se comentó, el gobernador regional puede disponer otras medidas para ejercer las “**atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones**” (artículo 20 I)) disponiendo el artículo 104 bis “Un reglamento emitido por el gobierno regional regulará la forma de convocatoria y el funcionamiento de dicho comité, entre otras materias”, otras funciones podrán ser ejercidas por el departamento (*LEY N° 21.074, FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS., 2018*).

2.4.3. Planes y medidas

En este punto se discute más pormenorizadamente de los instrumentos de planificación en cuya elaboración participa el gobernador regional con el apoyo del Departamento de Áreas Metropolitanas, el consejo consultivo de alcaldes y el consejo regional, como los primeros actores involucrados en la gobernanza. En este sentido, es posible sostener que la necesidad de coordinación entre los diferentes instrumentos podría beneficiarse de los elementos que son comunes a todos o parte de ellos; así, por ejemplo, tanto el plan de transporte como el regulador contemplan una imagen objetivo del territorio y, por lo mismo, sería relevante que esa imagen fuese consistente, pero que esto no está previsto en el diseño que se contempla en la modificación de la LOCGAR.

respectivos alcaldes formulen propuestas sobre su administración. Los acuerdos y proposiciones que formule este comité serán aprobados por la mayoría de los votos de los alcaldes o sus representantes”

²⁰ “Ese comité consultivo será presidido por el gobernador regional y deberá ser convocado por éste al menos una vez cada semestre, a fin de conocer la situación de la administración del área metropolitana, y para que los respectivos alcaldes formulen propuestas sobre su administración. Los acuerdos y proposiciones que formule este comité serán aprobados por la mayoría de los votos de los alcaldes o sus representantes” (art. 104 bis inciso 4 LOCGAR)

El primer instrumento considerado, en el artículo 104 quinqués a) de la Ley, es **PLAN MAESTRO DE TRANSPORTE URBANO METROPOLITANO**, “propuesto por la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones”, por lo que dicha secretaría ministerial es el primer actor público sectorial convocado a la gobernanza metropolitana; pero aunque la ley nombra expresamente dicho órgano, los planes de transporte urbano son desarrollados por Programa de Vialidad y Transporte Urbano SECTRA, de la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), que es un organismo técnico especializado en planificación de transporte y cuyas principales funciones son proponer planes de desarrollo de sistemas de transporte urbano, realizar la evaluación social de las iniciativas de inversión en infraestructura y gestión de los sistemas de transporte y desarrollar las metodologías y modelos necesarios para el análisis en transporte en general (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones., 2018).

EL PLAN REGULADOR METROPOLITANO²¹, indicado en el artículo 104 quinqués c) de la LOCGAR, es el siguiente instrumento considerado y “que elaborará la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo conforme dispone el decreto con fuerza de ley N.º 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, promulgado el año 1975 y publicado el año 1976, que aprueba la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones” Los planos reguladores están definidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) (*Decreto Con Fuerza de Ley N° 458, Que Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones*, 1976), “PARRAFO 3°. - De la Planificación Urbana Intercomunal” se refiere en detalle a la planificación urbana. En particular, el Artículo 34° define: “*Se entenderá por **Planificación Urbana Intercomunal** aquella que regula el desarrollo físico de las **áreas urbanas y rurales de diversas comunas** que, **por sus relaciones**, se integran en una **unidad urbana**”.* Más aún, el Plan Regulador Metropolitano “será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el Área Metropolitana” (Artículo 36° Ley General de Urbanismo y Construcciones)

Respecto a los procesos de elaboración y aprobación el Artículo 36° indica “El Plan Regulador Intercomunal será **confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo**, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el Área Metropolitana”. Estas últimas están relacionadas con el informe del departamento”.

A su vez, el inciso segundo señala “Elaborado un Plan Regulador Intercomunal, las Municipalidades respectivas deberán pronunciarse sobre dicho Plan dentro de un plazo de 60 días, contados desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación”²². Así mismo, LGUC artículo 37 (Modificada por ley de fortalecimiento), “Los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos serán aprobados por el consejo regional y promulgados por resolución del gobernador regional”.

²¹ Aunque el efecto de este plan respecto del objeto del presente informe no es directo, es importante señalar que la debida coordinación de estos planes tiene relevancia para la movilidad.

²² El inciso tercero señala “Previa autorización de la Secretaría Regional correspondiente, un grupo de Municipalidades afectas a relaciones intercomunales podrán confeccionar directamente un Plan Regulador Intercomunal, el que deberá ser aprobada por dicha Secretaría, con consulta a los organismos fiscales que estime necesario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente”.

Lo que debe ser complementado con lo establecido por el artículo 104 quinqués inciso 4, que establece que el gobernador “deberá remitir dichos instrumentos al consejo regional previa consulta al comité de alcaldes”, así como también, con la necesidad de “incluir un informe del Departamento de Áreas Metropolitanas sobre su consistencia con los demás planes mencionados” del artículo 104 quinqués inciso 5). Es decir, en este tipo de planes participan las municipalidades, el consejo regional, el gobernador (apoyado en el departamento) y el ministerio de la vivienda a través de la secretaría regional.

En último término **PLAN INTERCOMUNAL DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA DE MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO**, definido en el artículo 104 quinqués letra d) de la LOCGAR,” que *elaborarán las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones*”, ambas entidades ya incluidas en la gobernanza metropolitana. Fue la ley N° 20.958 del 15 de octubre de 2016, que establece un sistema de aportes al espacio público (*LEY N° 20.958, Establece Un Sistema de Aportes Al Espacio Público*, 2016), la que introdujo este nuevo instrumento de planificación que viene en forma comunal o intercomunal, según corresponda²³, que permite gestionar racionalmente los recursos que a partir de dichos aportes se recauden.

Del mismo modo, es el artículo 176 de la LGUC, el que define este instrumento, en su versión comunal, “**Cada municipio elaborará un plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, que contendrá una cartera de proyectos, obras y medidas** incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes o asociadas a éstos, debidamente priorizadas, para mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de sus espacios públicos y la cohesión social y sustentabilidad urbanas”. Se agrega además que “Para estos efectos, el municipio contará con la **asistencia técnica** de las **secretarías regionales ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Transportes y Telecomunicaciones**”, y de **SECTRA** (inciso segundo del citado artículo). Por último, se contempla la posibilidad de que “Las municipalidades soliciten **“al gobierno regional la elaboración de estos planes”**”.

Esta disquisición es importante pues muestra una desconexión respecto de lo definido para las áreas metropolitanas, para las cuales no es la institución que tiene a cargo la administración de del territorio²⁴ la encargada de la elaboración del plan, hablamos del gobierno regional, si no que las secretarías ministeriales, que dependen del delegado presidencial regional y que a nivel comunal sólo prestan asistencia técnica, las que están encargadas de la elaboración del plan²⁵, como lo reafirma el artículo 177 de la LGUC. Con todo, para resumir el proceso e identificar los actores implicados, son los alcaldes involucrados a quienes se consulta y luego el consejo regional quienes aprueban el plan, y el gobernador quien lo presenta a dichas instancias, lo que es un contrasentido pues no lo elabora.

²³ Modificando las leyes General de Urbanismo y Construcciones (Decreto Con Fuerza de Ley N° 458, Que Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1976), de Municipalidades, Orgánica de Gobiernos Regionales (LEY N° 19.175, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL., 2005), entre otras.

²⁴ En el caso de las comunas es la municipalidad respectiva. Artículo 1° Ley 18.695 orgánica de municipalidades.

²⁵ Aunque no se explicita, es plausible que SECTRA siga cumpliendo en este ámbito su rol técnico.

MEDIDAS

Sin perjuicio de que existen otras, la ley expresamente indica dos **medidas** en el artículo 104 quinquies letra b) de la LOGCAR. Esto es, por una parte, el “sentido del tránsito vehicular de las vías urbanas definidas como intercomunales, en coordinación con la Secretaría Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones”; y, por otra, la “recolección, transporte y/o disposición final de los residuos sólidos domiciliarios de una o más municipalidades del área metropolitana”, no obstante esto último lo deja la ley en un ámbito de potencial acuerdo entre municipios y gobierno regional pues la responsabilidad de este asunto está en manos de los primeros (*LEY N° 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES*, 2006). Así y todo, en general, los actores involucrados son las municipalidades, en ambos casos, y el ministerio de transportes en el primero. A su vez, se contempla una participación menor en el contexto de los planes de descontaminación metropolitanos, que define la Secretaria Regional Ministerial de Medio Ambiente, así como la creación de un fondo especial que se solicita a la Dirección de Presupuesto²⁶, dependiente del Ministerio de Hacienda. En ambos casos, la participación de las instancias definidas por la ley para la gobernanza de las áreas metropolitanas es tan mínima que es en realidad una política sectorial.

2.5. Discusión: qué

Este aspecto no está claro ni explícito dentro de la propia LOGCAR, por lo que debe deducirse de los instrumentos que se han definido para convocar y coordinar a los actores, los cuales hemos agrupado en las temáticas correspondientes como sigue.

2.5.1.Movilidad

Estos planes de transporte público referidos anteriormente tienen por objetivo “mejorar la movilidad de las grandes ciudades y de las de tamaño medio” (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones., 2018), involucrando inversiones de cierta magnitud, “orientadas al desarrollo de los Sistemas de Transporte Urbano, en concordancia con el desarrollo urbano previsto para las ciudades, como son las inversiones en infraestructura vial, en el mejoramiento del transporte público” (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones., 2018), puede afirmarse que se gobierna es la movilidad, aunque limitado a la esfera del transporte público. Como así mismo, estos planes están conformados por un “conjunto de iniciativas que responden a las necesidades de movilidad, actuales y futuras, de los habitantes de la ciudad, en base a diagnósticos y modelamiento y en base a una visión integral de su sistema de transporte en concordancia con el desarrollo urbano previsto para cada ciudad en cuestión” (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones., 2018).

2.5.2.Desarrollo físico

El artículo 34°, en su inciso 3° de la LOCUG, define el instrumento para “La Planificación Urbana Intercomunal” la que “se realizará por medio del **Plan Regulador Intercomunal** o del **Plan Regulador Metropolitano**, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto

²⁶ Se discute en el congreso otra ley que da más facultades a esta repartición publica en la gestión de los recursos regionales. Es, por tanto, una discusión aún abierta.

de normas y acciones para orientar y regular el **desarrollo físico** del área correspondiente²⁷ Más aún el Artículo 35° estipula “El Plan Regulador Intercomunal estará compuesto de:

- a) Una **memoria explicativa**, que contendrá los objetivos, metas y programas de acción;
- b) Una **Ordenanza**, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y
- c) Los **planos**, que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc.

Por tanto, es, por una parte, la visión del desarrollo físico del territorio y la correspondiente regulación del uso del suelo los objetos finales de este ámbito de política.

2.5.3. Infraestructura y espacio público

Como ya se señaló, el artículo 176 de la LGUC, define el plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, como una “**cartera de proyectos, obras y medidas** incluidas en los instrumentos de planificación territorial existentes o asociadas a éstos, debidamente priorizadas” y además, define el objetivo del plan, “para mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de sus espacios públicos y la cohesión social y sustentabilidad urbanas”.

2.5.4. Medidas.

Como se señaló más arriba, parte de las medidas no generan un esquema de gobernanza propiamente tal, más bien son concesiones mínimas a quienes gestionan el territorio, en esto nos referimos a los planes de descontaminación y al fondo de inversión metropolitano. Por otro lado, tanto el sentido del tránsito (de algunas vías) como la disposición de residuos sólidos domiciliarios son dos elementos en que las fallas de coronación han sido aisladas de la gestión propiamente tal de las áreas metropolitanas, así se resuelve un problema sectorial con los actores locales (transito) como abre una posibilidad de solución a la atomización de la gestión de residuos que no permite una mínima gestión. Con todo, las áreas de política consideradas en este párrafo se abordan de una manera tan poco claro que es difícil afirmar que deben ser incluidas como una materia de política.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una primera observación es que en un primer acercamiento parece ser que la perspectiva de las dimensiones críticas es útil en el momento del análisis de gobernanzas territoriales, aunque el enfoque requiera más desarrollo y adaptación.

²⁷ El inciso final hace equivalentes ambos tipos de planes para los efectos de los artículos 35 al 40. “Las disposiciones de los artículos siguientes, referentes al Plan Regulador Intercomunal, regirán igualmente para los Planes Reguladores Metropolitanos”.

En un segundo término, desde la perspectiva de quien convoca en la gobernanza metropolitana (el WHO) parece que el diseño es claro para gran parte de los ámbitos de política, salvo para los contemplados en la “medidas” que claramente no se quisieron poner dentro del mismo esquema de gobernanza. Aquí es plausible que los diferentes intereses en pugna a la hora del diseño no hayan logrado un mínimo acuerdo (Valenzuela-Van Treek & Toledo-Alarcón, 2017).

Los actores, por su parte, vinculados a la gobernanza a través del “HOW” están claramente relacionados con lo territorial, alcaldes y gobierno regional, así como con lo sectorial, urbanismo y transporte, así como los instrumentos. Pero claramente, el proceso de coordinación entre las políticas sectoriales se ve poco claro. Por ejemplo, no está contemplado un mecanismo de planificación estratégica urbana, “en que los objetivos que se establecen tienen que ver con la transformación de la ciudad en términos físicos, económicos y sociales para garantizar una mejor calidad de vida a la ciudadanía” (Estela Barnet, 2018), al mismo tiempo.

Más aún, a pesar de que los ámbitos de política (el WHAT) están claros, no hay una consistencia con el papel que juega cada actor y el resultado esperado. Pues si lo que se pretende es superar las fallas de coordinación no hay ninguna instancia en la cual, en especial los actores sectoriales, se implemente una visión de conjunto.

Más aún, a pesar de que en el análisis no se incluyó pues no se le menciona directamente, el delegado presidencial regional, que coordina a las secretarías ministeriales en general, podría transformarse en un elemento disociador pues no tiene facultades directas en los instrumentos considerados pero sí en las políticas sectoriales, lo que transforma su participación en un incógnita.

Tal como se propuso en su momento, parece necesario abordar el “WHY”, a pesar de que sea una perspectiva aún en desarrollo. No obstante, la legitimidad del proceso se ve dificultada por un diseño que da más protagonismo a los funcionarios designados a cargo de las políticas sectoriales que a los alcaldes (electos) e incluso en algunos casos, respecto del gobernador mismo. De otro modo, tampoco está claro cuál es el resultado esperado con este diseño, se habla de administración y gestión, pero para qué no está tan claro, aunque hay bastante escrito al respecto a nivel internacional (Naciones Unidas., 2017; OECD, 2015a).

Por último, un análisis más profundo de las implicancias de adaptar esta perspectiva de las dimensiones críticas a las gobernanzas territoriales parece ser necesario, por lo que un complemento que puede ser interesante es llevarlo a un ámbito intermedio como son los sistemas regionales de innovación, por ejemplo.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bartolini, D. (2013). The Role of Incentives in Co-operation Failures. In *OECD Regional Development Working Papers: Vol. 2013/09* (2013/09). <https://doi.org/10.1787/5k46bj4t4nxs-en>
- Borrás, S., & Edler, J. (Eds.). (2014). *Governance of Socio-Technical Systems: Explaining Change*. Edward Elgar Publishing.
- Borrás, S., & Edler, J. (2020). The governance of change in socio-technical and innovation systems: Three pillars for a conceptual framework. In S. Borrás & J. Edler (Eds.), *Governance of Socio-Technical Systems: Explaining Change* (pp. 23–48). Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781784710194.00011>
- Brandsen, T. (2004). *Quasi-market governance*. Lemma Publishers.
- Carlsson, B., Jacobsson, S., Holmén, M., & Rickne, A. (2002). Innovation systems: analytical and methodological issues. *Research Policy*, 31, 233–245. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00138-X](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00138-X)
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood The Report of the Commission on Global Governance*.
- Correa, C. (2014). Governing Urban Future. *Governing Urban Futures*, 54. https://b7a2bff57ce0e87c1ddf-082e7e193ab68c7d8c492b8b6f26a502.ssl.cf3.rackcdn.com/files/2014/11/GoverningUrbanFutures_newspaper_screen.pdf
- Deleamarle, A., & Larédo, P. (2020). Governing radical change through the emergence of a governance arrangement. In S. Borrás & J. Edler (Eds.), *Governance of Socio-Technical Systems: Explaining Change* (pp. 159–186). Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781784710194.00017>
- Demazière, C. (2020). The Multiple Agencies of Metropolitan Institutions: Is There Convergence? In K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Springer.
- Divay, G., & Wolfe, J. M. (2002). *METROPOLITAN GOVERNANCE BACKGROUND STUDY: WHAT DO WE NEED TO KNOW? A RAPID FORAY INTO OPERATIONAL CONCERNS LITERATURE REVIEW*.
- Estela Barnet, O. (2018). LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA METROPOLITANA EN BARCELONA: ¿HACIA UNA TERCERA GENERACIÓN DE PLANES? *Papers*, 61 GOBERNA, 133–174. <https://iermb.uab.cat/ca/revistapapers/n-61-governanca-metropolitana/>
- EUROCITIES. (2013). *Metropolitan areas in action. Concluding report* (Issue November).
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and abuses of the concept of integration. *Int. Soc. Sci.*

J., 50, 105–113. <https://doi.org/10.4135/9780857021045.n13>

Hillman, K., Nilsson, M., Rickne, A., & Magnusson, T. (2011). Fostering sustainable technologies: A framework for analysing the governance of innovation systems. *Science and Public Policy*, 38(5), 403–415. <https://doi.org/10.3152/030234211X12960315267499>

Koschatzky, K., & Kroll, H. (2009). Gobernanza multinivel en los sistemas regionales de innovación. *Ekonomiaz*, 1.er cuatr(70), 132–149.

Lange, P., Driessen, P. P. J., Sauer, A., Bornemann, B., Lange, P., Driessen, P. P. J., Sauer, A., & Bornemann, B. (2013). Governing Towards Sustainability — Conceptualizing Modes of Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(3), 403–425. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>

Lerda, J. C., Acquatella, J., & Gómez, J. J. (2003). Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental). In *Series de la CEPAL* (Vol. 76, Issue Medio ambiente y desarrollo). <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/Lerdaacquatellagomez.pdf>

Lupova-Henry, E., & Dotti, N. F. (2019). Governance of sustainable innovation: Moving beyond the hierarchy-market-network trichotomy? A systematic literature review using the 'who-how-what' framework. *Journal of Cleaner Production*, 210, 738–748. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.11.068>

Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. (2018). *Programa de Vialidad y Transporte Urbano: SECTRA - Página de Inicio*. <http://www.sectra.gob.cl/>

Decreto con fuerza de ley N° 458, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, (1976) (testimony of Ministerio de Vivienda y Urbanismo).

Naciones Unidas. (2017). *Habitat III nueva agenda urbana*. <https://doi.org/ISBN: 978-92-1-132736-6>

OECD. (2013). The Chilean urban system and its challenges. In *OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013*. <https://doi.org/10.1787/9789264230040-en>

OECD. (2015a). Governing the City. In *OECD Publishig* (Vol. 29). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

OECD. (2015b). *The Metropolitan Century*. <https://doi.org/10.1787/9789264228733-en>

Orellana Ossandón, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *Revista Eure*, 35(104), 101–120. <https://doi.org/10.30854/anf.v14.n23.2007.200>

Piattoni, S. (2009). MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE EU . Does it Work ? Globalization and Politics : A Conference in Honor of. *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*, 46.

- LEY N° 19.175, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL.*, 1987 (2005) (testimony of República de Chile).
- LEY N° 18.695, ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES*, (2006) (testimony of República de Chile).
- LEY N° 20.958, establece un sistema de aportes al espacio público*, 1987 (2016) (testimony of República de Chile).
- LEY N° 21.074, FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS.*, (2018) (testimony of República de Chile).
- Rojas, F., & Vera, L. F. (Eds.). (2019). *CONSTRUYENDO GOBERNANZA METROPOLITANA*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valenzuela-Van Treek, E., & Toledo-Alarcón, C. (2017). Pugna por gobernanza urbano metropolitana en Chile. *Revista Urbano*, 35.
- Zimmermann, K. (2020). What Is at Stake for Metropolitan Regions and Their Governance Institutions? In K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance* (pp. 59–75). Springer.
- Zimmermann, K., & Feiertag, P. (2018). RETURN OF THE METRO-MODEL? GOVERNANCE AND PLANNING IN METROPOLITAN REGIONS UNDER CHANGE. AN INTERNATIONAL COMPARISON OF FRANCE, ITALY AND GERMANY. *Papers*, 61, 17–26.
- Zimmermann, K., Galland, D., & Harrison, J. (2020). *Metropolitan Regions, Planning and Governance* (K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.)). Springer. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6>