



## METROPOLIZACION Y POLITICAS DE PLANIFICACION. UN DESAFIO PARA SANTIAGO DE CHILE

### METROPOLIZATION AND PLANNING POLICIES. A CHALLENGE FOR THE SANTIAGO DE CHILE

*Paulina Schiappacasse<sup>1</sup>, Bernhard Müller<sup>2</sup>*

#### RESUMEN

El Area Metropolitana de Santiago (AMS) ocupa un rol significativo en términos demográficos y de desarrollo económico en Chile. Sin embargo, el AMS esta siendo afectada por cambios estructurales típicos en la evolución de las grandes metrópolis, con las consecuentes externalidades negativas que incrementan las dificultades para enfrentar y orientar su crecimiento y para establecer instancias de colaboración entre los diferentes actores involucrados.

El propósito de este trabajo, es analizar la situación del AMS, en relación a las metas estratégicas necesarias para el logro de un desarrollo metropolitano sustentable. Se pretende contribuir al debate nacional actual en torno a la revisión y cambio de las políticas de planificación, en particular, las orientadas a enfrentar los procesos dinámicos que experimentan las ciudades.

**PALABRAS CLAVES:** áreas metropolitanas, planificación urbana, desarrollo económico

#### ABSTRACT

The Metropolitan Area of Santiago (AMS) plays an outstanding role in terms of demographic and economic development in Chile as well as regarding the country's position in the international economy. However, the AMS is affected by typical structural changes in the evolution of large metropolises leading to negative externalities which make it increasingly difficult to manage growth and to establish cooperation among the different stakeholders.

In this article perspectives of the AMS, are analyzed within the framework about strategic planning and sustainable development of metropolitan areas. It is intended to contribute to the present national debate about the revision and change of planning policies, and particularly those oriented towards the capacity the dynamic processes that the cities are experiencing.

**KEYWORDS:** Metropolitan Area, urban planning, economic development



*Plaza de Armas de Santiago, 1850, esquina sur poniente, hoy cruce de Compañía y Paseo Ahumada.*

<sup>1</sup> Geógrafo, Docente Departamento de Geografía, Universidad de Chile. Correo electrónico: [pschiapp@uchile.cl](mailto:pschiapp@uchile.cl)

<sup>2</sup> Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, IÖR. Dresden, Alemania. Correo electrónico: [b.mueller@ioer.de](mailto:b.mueller@ioer.de)

## I. Introducción

La necesidad de las metrópolis por integrarse en una economía global, fuertemente competitiva, requiere emprender renovadas estrategias de desarrollo que permitan entregar un ambiente favorable para el emplazamiento de los sectores más productivos y focos de la innovación. La reestructuración económica y los consecuentes cambios en las relaciones de producción, se han materializado en fuertes desequilibrios económicos y sociales, (Castells & Hall 1994; Boyer 1994). Prácticamente todas las ciudades reciben impactos del proceso de globalización, pero su grado de participación no es resultado de su posición en el orden internacional, sino de la naturaleza y alcance del proceso. De esta forma, los planes de desarrollo asumidos por cada entidad urbana resultan de vital importancia para orientar el crecimiento y procurar la cohesión social.

## II. Desarrollo metropolitano integrado: desafíos y opciones estratégicas.

Desde una perspectiva intraregional, la nueva modalidad de desarrollo ha provocado competencias por focalizar inversiones en las comunas centrales, “core cities”, y aquellas

que forman parte de la periferia suburbana. Sin embargo la mayor parte de la riqueza de las áreas metropolitanas continúa siendo generada, directa o indirectamente, en el “corazón” de la ciudad, mediante la concentración de la inversión o ventajas fiscales a través de la recaudación de impuestos, (Fisher & Peters 1998). Los municipios que no entregan ventajas para la localización de fuentes de inversión quedan fuera de esta nueva dinámica, (Klein et.al 2002).

En cuanto al perfil demográfico, el patrón común es el despoblamiento central y el crecimiento periférico, con fuertes consecuencias en la distribución y presión sobre la infraestructura y el deterioro de barrios residenciales centrales. Sin embargo los mayores desafíos se concentran en los desequilibrios sociales; no solo hay una fábrica social diversa (Frei 2001), sino también brechas crecientes en la distribución del ingreso y la calidad de vida (Pugh 1998). Por otro lado, las nuevas tendencias de desarrollo económico y social, traen severas consecuencias en la situación ambiental, en la medida que la “ecological footprint” está largamente excedida del espacio urbano, lo cual posiciona a las metrópolis como las mayores “consumidoras netas” de espacio y recursos (Wackernagel et. al 2000).

Si bien los debates en torno a la efectividad y factibilidad de gobiernos metropolitanos no son nuevos, estos



*Calle de acceso al Parque Forestal, que ubicado en pleno centro de la capital y con 172 ha, es uno de los más tradicionales de Santiago, bordea el casco histórico hacia el norte, orillando el río Mapocho.*

han reemergido con vigor para enfrentar el tema de la fragmentación en numerosos gobiernos locales y unidades de servicios. La revisión de la literatura, (Sharpe 1995; Bourne 1999; Lefevre 1999; Read 2000), da cuenta que no existen modelos específicos para conducir el desarrollo integrado y enfrentar la fragmentación interna, para muchos causante de la ineficiencia económica y de los patrones desiguales de desarrollo. Se argumenta, por lo tanto, que es fundamental llegar a cierta forma de coordinación. En este punto el debate se organiza en torno a la necesidad y los beneficios de dos propuestas opuestas: el modelo supramunicipal o “metropolitano”, con una autoridad elegida democráticamente y el modelo Intermunicipal o “descentralizado”, en el que los gobiernos municipales mantienen su autonomía y donde no existe una autoridad regional con mandato popular, (Bourne 1999).

Frente a la multiplicidad de problemáticas metropolitanas descritas, las proyecciones de Urban 21 (2000)

resultan alentadoras: el avance tecnológico puede cambiar las estructuras de vida y trabajo; las administraciones comunales se abren cada vez más a la ciudadanía y el crecimiento demográfico disminuye. Estas tres fuerzas actuarían a nivel mundial con diferentes intensidades, por lo que se requiere adaptar las estrategias en función de escenarios demográficos y socioeconómicos particulares; las tareas locales para avanzar hacia la sustentabilidad metropolitana pueden resumirse en cinco grandes aspectos:

#### *a) Identidad y Representación democrática*

En forma creciente la literatura hace referencia a la gobernanza, concepto que va más allá de la gobernabilidad y que hace referida a las relaciones entre la sociedad civil y el estado, entre las normas y los que son normados, entre el gobierno y los gobernados, (Mc Carney et al 1995). En la metrópolis esto se traduce en la búsqueda de una estructura



*Fase de construcción del proyecto Costanera Center, que con 4 torres de edificios, es uno de los centros de negocios más importante de la capital de Chile. El proyecto albergará un hotel de 5 estrellas, oficinas, centros comerciales diurnos y una gran torre central, que se constituye en la estructura más alta de Latinoamérica, con 300 m de altura.*



*Plaza Ñuñoa, enclavada en un cuadrante urbano lleno de atractivos culturales y gastronómicos, en los costados de la gran arteria que la atraviesa, Avda. Irarrázabal, comuna de Ñuñoa.*

con legitimidad política directa, con autonomía financiera y humana, tanto del gobierno central como del local, con amplia jurisdicción, y con una cobertura territorial consistente con el área funcional, (Lefevre 1999). Sus competencias claves deben sustentarse en la habilidad de influir sobre los patrones de uso del suelo y de desarrollo; en contar con los recursos para contribuir a la equidad social y en garantizar una distribución adecuada de los bienes y servicios públicos en toda la ciudad. Para Bourne (1999), las evaluaciones de eficiencia y de equidad de las diversas funciones desempeñadas por los gobiernos locales y regionales demuestran que ciertas funciones son mejor realizadas por modelos centralizados de gobierno participativo y otras por modelos descentralizados. El desafío ante quienes establecen políticas es encontrar el equilibrio correcto.

#### ***b) Equilibrio social interno, crecimiento económico y asociatividad***

La fragmentación y la falta de cooperación intrametropolitana son elementos comunes y en ellos se sustenta la necesidad por encontrar formas más eficientes de gestión. Los sistemas arancelarios de uso compartido (Cattoir & Vaillancourt 2002; Anderson & Wassmer 2000), iniciativas como la Agenda 21 (s.III, cap.28), o propuestas como el “smart

growth”, (American Planning Association 2002) constituyen ejemplos interesantes para avanzar en la búsqueda del equilibrio intrametropolitano. Sin embargo estos enfoques por si solos no ha sido suficientes para enfrentar el tema de la desigualdad social; la reducción de la fragmentación social requiere de la formulación de programas interconectados a largo plazo, que promuevan el desarrollo humano y económico e incluyan fórmulas de capacitación e integración a través de la articulación universidades-empresas, y de la inversión mixta flexible en I+D. Dentro de este accionar adquiere relevancia la participación de socios no administrativos, proceso complejo pero que conduce a buenos resultados. Por otra parte, la asociatividad internacional resulta cada vez más importante, incluyendo en algunas ocasiones a representantes del comercio, industria, entidades académicas y de investigación, (Meijers & Romein 2002).

#### ***c) Orientación Estratégica e Instrumentos de planificación efectivo***

Se hace necesario potenciar un Plan Estratégico Metropolitano que refleje el proyecto ciudad, acordado y redactado por los distintos actores públicos, privados interesados y la sociedad civil. Se sugiere desarrollar estrategias “comprehensive”, a implementar en conjunto con el sector privado y la

sociedad civil. El resultado no es una norma o un programa de gobierno, sino un contrato político entre las instituciones públicas y la población. Por ello su monitoreo es tan o más importante que el proceso de elaboración y aprobación consensada. Debe ser una estrategia que construya territorio, definiendo y delimitando los ámbitos espaciales para el accionar conjunto de instituciones públicas y actores económicos y sociales, pero también y sobre todo, debe responder al desafío de “hacer ciudad sobre la ciudad”, (Borja 2000).

#### *d) Gestión y cooperación en Infraestructura*

La infraestructura es crucial para el crecimiento económico y para una alta calidad de vida, por ello la ciudad debe ser competitiva en todas sus dimensiones. Por lo general, en forma explícita o implícita, la institución metropolitana se concentra en los servicios que requieren una amplia cobertura: transporte, medio ambiente, eliminación de residuos, suministro y saneamiento del agua y algunas veces cultura. Los niveles inferiores ejercen funciones de tipo más local, es decir que exigen mayor proximidad con el ciudadano.

En este punto, las opiniones se dividen; la fragmentación permitiría diferentes niveles prestación de servicios y, por lo tanto, tasas variables de impuestos por parte de los municipios de una misma metrópolis y, por ende, mayor elección para sus residentes. Quienes defienden la provisión uniforme de servicios sustentan que estos resultan más eficientes al aprovechar las economías de escala derivadas de la población bajo control. (Lefevre 1999; Bourne 1999). Lo relevante, más allá de quien asuma la prestación del servicio, es definir en forma clara las competencias internas en infraestructura, planificando el ajuste con la red regional, y estableciendo mecanismos para recuperar las plusvalías derivadas de su desarrollo.

#### *e) Eficiencia ecológica y calidad de vida*

Los problemas ambientales urbanos sobrepasan, la mayoría de las veces, jurisdicciones locales. Esto implica que iniciativas metropolitanas o regionales, pueden ser consideradas como componentes esenciales en la reducción de los efectos negativos colaterales del crecimiento urbano en el medio



*Como un elegante sector residencial que se origina en el s. XX en torno a la plaza y avenida de ese nombre, el Barrio Brasil constituye un remanente habitacional de la aristocracia santiaguina, antes de que ésta emigrara hacia el sector oriente de la gran capital. Hoy, está transformado en un barrio universitario, gastronómico y bohemio.*



*Como el principal cauce de agua de la ciudad, el río Mapocho cruza Santiago de oriente a poniente. Su extensión y cauce históricamente ha sido un objetivo de planificación urbana sustentable.*

ambiente. En esta línea, los planificadores metropolitanos han emprendido con éxito experiencias asociativas (Klein et. al 2002), reorientando su función hacia la mediación de conflictos regionales. Paralelamente se requiere fomentar la conciencia urbana, especialmente entre los ciudadanos con bajos ingresos, mediante proyectos imaginativos que los involucren e incrementen el porcentaje del PIB local destinado a mejorar la calidad del medio ambiente. En la medida que las ciudades implementen tecnología y proyectos ambientalmente sustentables, como las iniciativas en Singapur, Hong Kong y Curitiba, pueden hacer marketing de ellas mismas y de sus empresas.

En definitiva abundan las sugerencias destinadas a crear “ciudades más competitivas”, “economías basadas en el conocimiento”, o “regiones urbanas empresariales”, (Bourne 1999) las que apuntan a que la cooperación, coordinación y mercadeo son fundamentales para mejorar el crecimiento económico en un entorno altamente competitivo. Sin embargo el mercado no puede sustituir al gobierno, encargado de enfrentar los conflictos de intereses

y valores presentes en la metrópolis, Keating (2002). En este contexto se analiza la situación del Area Metropolitana de Santiago, en particular en aquellas dimensiones que involucran aspectos funcionales e institucionales propios del accionar de la planificación urbana y regional en la búsqueda de un desarrollo sustentable.

### **III. Desafíos del Area Metropolitana de Santiago.**

#### ***a) Identidad y representatividad democrática***

El AMS se materializa espacialmente en un mosaico de 34 comunas (figura 1), a partir de una definición claramente estadística<sup>3</sup>. Si bien esta aproximación es la mas utilizada en los ámbitos académicos y gubernamentales, no existe con-

<sup>3</sup> El AMS forma parte de la Región Metropolitana de Santiago. Con una superficie de y una población de , comprende las 32 comunas de la Provincia de Santiago y las comunas conurbadas de San Bernardo (Provincia de Maipo), Puente Alto (Provincia Cordillera).



*Siendo la segunda comuna más poblada de Chile, Maipú se extiende hacia el sector poniente de Santiago y es uno de los mejores ejemplos de “una ciudad propia al interior de una metrópolis”.*

senso en cuanto a su definición<sup>4</sup>. Esta confusión se proyecta a sus habitantes quienes no se identifican con la metrópolis, sino más bien con la comuna de residencia o trabajo. Consecuentemente no se reconoce una presión ciudadana para la resolución de los problemas metropolitanos; al no ser elegidos de forma directa, los organismos supramunicipales son percibidos por el ciudadano como algo lejano y fuera de su control.

Por su parte, los municipios se definen<sup>5</sup> como una ciudad al interior de la metrópolis y no se perciben reivindicaciones en torno a la necesidad de contar con un marco legal conjunto o con una autoridad metropolitana. Se ha configurado un Municipio democrático, orientado a resolver los problemas internos, con un conjunto de competencias que le han permitido superar su rol de gestor, y que no se

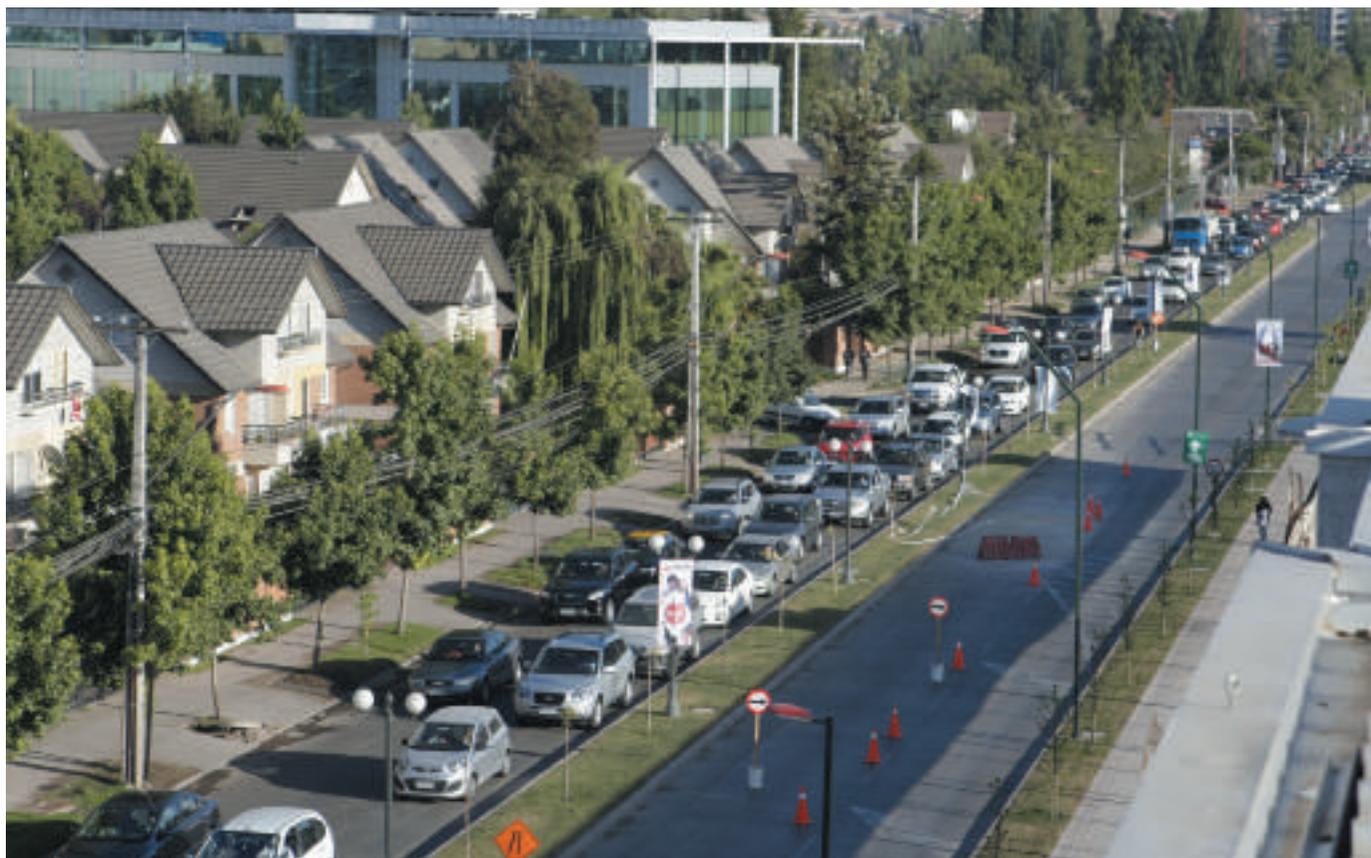
identifica con la metrópolis ni con el Gobierno Regional<sup>6</sup>. Al decir de Lefevre (1999), los gobiernos locales siempre han visto de mala gana la aparición de nuevas estructuras poderosas y autónomas; en el Reino Unido y Francia, las autoridades locales se han opuesto regularmente a la creación de instituciones ya sea individualmente o a través de sus asociaciones nacionales y en Italia, al igual que en Chile, la descentralización ha estado muy a favor de los gobiernos locales en lugar de autoridades a nivel de área. La Intermunicipalidad ha sido una manera de solucionar este problema, ya que evita los conflictos de autoridad y legalidad. A pesar que la normativa establece un Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal para las Áreas Metropolitanas<sup>7</sup>, este no ha funcionado debido a suspicacias autonómicas de

<sup>4</sup> Las Áreas Metropolitanas son “las extensiones territoriales formadas por dos o más centros de población, unidos entre sí por espacios construidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos” (art. 103 LOGCAR).

<sup>5</sup> Entrevistas realizadas a Secretarios Comunales de Planificación de Providencia, Santiago, San Joaquín y Quilicura, Enero 2003.

<sup>6</sup> El gobierno de la Región radica en el Intendente, designado por el Presidente de la República, con el apoyo de los Secretarios Regionales Ministeriales. La administración está a cargo del Gobierno Regional, compuesto por el Intendente y el Consejo Regional. Sus miembros son elegidos indirectamente por los concejales municipales y es presidido por el Intendente.

<sup>7</sup> Compuesto por los alcaldes del AMS, es presidido por el alcalde de la comuna cabecera regional o provincial



*Ubicada hacia el nororiente de Santiago, Huechuraba es una comuna nueva compuesta de sectores residenciales muy heterogéneos y con un desarrollo de ciudad empresarial que se constituye en el principal parque de negocios de Chile, con más de 500 empresas y 75 mil trabajadores.*

los municipios o a diferencias políticas, (Schiappacasse & Müller 2003).

El tema no deja de ser controvertido, Bannen (2003), plantea que<sup>8</sup>...”hay que sacarse de la cabeza de que toda el área urbana se identifique como la ciudad de Santiago. Esto es una falacia, porque es un conglomerado de ciudades que lamentablemente no se comportan como tal. Esta suerte de definición o creencia lleva indefectiblemente a seguir cometiendo errores urbanos enormes. El verdadero santiaguino es el que vive en la comuna de Santiago, y el verdadero providenciano es el que reside en Providencia”. Es evidente que en el AMS los gobiernos locales rara vez actúan teniendo en cuenta los intereses regionales y al parecer criterios de equidad, redistribución y responsabilidad pierden terreno frente a la búsqueda de eficiencia económica y competitividad interna.

Los errores se multiplican; al no existir un entidad coordinadora las competencias se superponen sobre el territorio, entorpeciendo y dificultando el desarrollo y la interacción. La solución ha sido adaptar la estructura orga-

nizativa del estado aprovechando unidades administrativas ya existentes; en otras palabras se ha “regionalizado” el tema metropolitano al atribuir al Gobierno Regional las funciones de coordinación y gestión metropolitana, con la consecuente falta de legitimidad descrita. Como parte de los procesos de reforma del gobierno metropolitano participativo, existe una clara necesidad de fomentar un “sentido de ciudad-región” que estimule una forma de pensar regional y que cree un sentido de responsabilidad regional más allá del compromiso personal con el vecindario y municipio propios.

#### ***b) Equilibrio interno colaboración y asociatividad.***

A pesar que el crecimiento demográfico del AMS ha ido disminuyendo<sup>9</sup>, la ciudad se consolida como el centro urbano más importante del país, concentrando el 35,6% de la población. Dinámicas internas propia como el proceso de suburbanización (Armijo 2000), la segregación social interna y el fuerte despoblamiento de las sectores centrales (figura 2 y 3), permiten vislumbrar que la ciudad se enfrenta a un nuevo estadio de desarrollo. Aumenta la demanda y necesidad de

<sup>8</sup> El metro es una barbaridad”. Entrevista publicada en “El Mercurio”, 16 noviembre de 2003. <http://www.revistatranvia.cl/tv25/TV25-Not011.htm>

<sup>9</sup> La tasa de crecimiento intercensal disminuyó de 1,9% en 1992 a 1,2% en 2002



*Con 905 metros sobre el nivel del mar, el cerro de Renca es una reconocida prominencia orográfica en un reconocido sector residencial y que comparten Quilicura y Renca, ambas comunas que establecen una gran asociatividad.*

espacio destinado al desplazamiento, creciendo la densidad de edificación, sin tener necesariamente una correspondencia con un aumento en la densidad de población (figura 4). Los fuertes desequilibrios internos se multiplican no sólo en aspectos de infraestructura y niveles de accesibilidad, sino también desde una perspectiva social reflejada en las disparidades que asume espacialmente el Índice de desarrollo humano comunal (figura 5), (PNUD 2000).

En cuanto a mecanismos de cooperación interna, si bien se reconocen instancias de asociatividad, estas son escasas, y se establecen entre municipios espacialmente colindantes.



*Comuna de La Reina, vista desde avenida Los Militares, importante área residencial del oriente de Santiago.*

Las formas asociativas menores han tenido un margen de aplicación como “lugar de encuentro” frente a problemáticas coyunturales, como inundaciones, tendido servicios básicos y la presentación de puntos de vista a las autoridades nacionales y regionales, (Schiappacasse & Muller 2003).

La marcada fragmentación y segmentación del espacio metropolitano conduce a pensar que la institucionalización del AMS debe ser funcional al esquema vigente en el país, de otra forma casi la mitad de la población del país se desarrollaría bajo un sistema de gobierno diferente. Aquí radican las reticencias, por parte de los niveles superiores, a la existencia



*Comuna de clase media, La Florida se caracteriza por constituirse en las últimas décadas como un área urbana de gran desarrollo y flujo comercial e industrial.*

de un organismo metropolitano democrático y de amplio espectro, puesto que éste es visto como un contraponer si los elegidos resultan ser de signo político opuesto. Hasta ahora en el tema de la gestión urbana, se ha privilegiado la formulación de políticas urbanas sectoriales, en particular en transporte, por sobre alternativas de cambio institucional; temas como el cobro efectivo al privado por el uso de servicios y la infraestructura de la ciudad (Ducci 2003) comienzan a ser comunes en los debates políticos y técnicos.

### *c) Orientación Estratégica e Instrumentos de Planificación efectivos.*

El crecimiento en extensión de la ciudad de Santiago, constituye una constante en toda su historia, las barreras naturales no han sido obstáculos para su avance como tampoco las restricciones legales para fijar límites urbanos, altamente vulnerables, ante la presión de agentes públicos o privados. En efecto, la planificación urbana<sup>10</sup> en el AMS ha estado marcada por la liberación y desregulación del suelo. La tendencia a la ocupación de territorios periféricos se mantiene, ya sea por intermedio de las ZODUC, Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado<sup>11</sup>, o a través de los planes de vivienda social impulsados por el Ministerio de la Vivienda (MINVU). Los problemas para hacer valer la normativa del PRMS, Plan Regulador Metropolitano de Santiago, se asocian con las escasas capacidades financieras y de gestión del MINVU; además el instrumento se debilita frente a las acciones del Ministerio de Obras Públicas, especialmente del programa Concesiones, que estimula el crecimiento urbano a través del mejoramiento de la infraestructura vial periférica e intraurbana, (Estrategia de Desarrollo 2000).

A nivel local sólo ocho comunas cuentan con Planes Reguladores elaborados con posterioridad al PRMS, (Schiappacasse & Müller 2003). Los procedimientos para la formulación, modificación, actualización o incluso aplicación de los instrumentos son complejos y extensos, desvirtuándose muchas veces el sentido original de los mismos. El PRMS, por ejemplo, registra 27 modificaciones desde 1997 lo cual

indica la necesidad de contar con instrumentos de planificación flexible y de menor complejidad, que puedan adecuarse a los actuales requerimientos<sup>12</sup>.

Existe una Estrategia Desarrollo Regional (EDR), elaborada para un período de 6 años (SERPLAC 2000) que a pesar de su impronta integradora, tiene nula influencia en la orientación de la inversión regional y consecuentemente en el ordenamiento territorial de la región, (Ramírez 1999). En el instrumento que debería orientar el desarrollo metropolitano, no se advierte una especial preocupación por el AMS, pues los objetivos asociados<sup>13</sup>, no logran articularse en una propuesta común, que permita hablar de la gestión urbana como una necesidad y con tareas concretas por abordar. La estrategia carece, en forma evidente, de una vinculación con los demás instrumentos de planificación; en particular con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO); la situación actual da cuenta que solo 29 comunas cuentan con un PLADECO vigente, es decir, que se “ajusta” a los lineamientos de la EDR, (Schiappacasse & Müller 2003).

Los factores explicativos quedan de manifiesto en el mismo documento en el que se reconoce una “invisibilidad del Gobierno Regional (GORE) y un bajo perfil del Intendente como su autoridad máxima; débil coordinación de los servicios, particularmente en la acción en los territorios, y utilización inefectiva de los instrumentos de gestión disponibles; inexistencia en un número considerable de municipios con Instrumentos de planificación e inversión, lo cual surge en parte por la débil coordinación del GORE y otros servicios con las municipalidades” (SERPLAC, 2000).

Si la lista de desafíos que enfrenta Chile en el área de la competitividad<sup>14</sup>, la encabeza la necesidad de “definir una estrategia país” (Olavarrieta & Manzur 2004), lo mismo ocurre con su principal Área Metropolitana. Es necesario implementar un proceso de discusión en torno a la imagen objetivo de la ciudad, a las inversiones que interesa fomentar y a las implicancias de estas a nivel de competitividad intraurbana, es decir, discutir estrategias que permitan configurar un territorio. Como dice Borja (2000) la política urbana hoy no hereda un territorio, lo construye o lo desestructura, si se deja llevar por dinámicas dispersas.

Es el momento para posicionarse como un polo de desarrollo latinoamericano, enfrentando el proceso de glo-

<sup>10</sup> Los instrumentos de planificación en Chile apuntan a la planificación físico-urbana del territorio, desatendiendo espacios rurales que han requerido la reinterpretación de otros cuerpos legales como la Ley de Predios Rústicos. El nuevo proyecto de ley reemplaza la expresión “planificación urbana” por planificación urbanística”, ampliando las competencias territoriales de los instrumentos.

<sup>11</sup> Permite el desarrollo urbano en Áreas de Interés Silvoagropecuario en comunas periféricas. Las empresas inmobiliarias deben internalizar las externalidades en servicios como educación, salud y áreas verdes e impactos impactos viales, procurando la conectividad con el resto de la región. el 30% de las viviendas que se construyan deben ser casas sociales o de subsidio. La modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, incorpora el concepto de “Planificación por Condiciones”, como alternativa a la “Planificación por Zonificación”.

<sup>12</sup> Estas deficiencias de los instrumentos de planificación son reconocidas en el Proyecto que modifica la Ley de Urbanismo y Construcciones.

<sup>13</sup> Los objetivos para el AMS son: “preparar, debatir y presentar instrumentos de gestión urbana, que contribuyan a implementar adecuadamente la regulación de los usos de suelo establecidos en los instrumentos de uso del territorio”; “orientar la transformación urbana y regional hacia un sistema integrado de ciudad central, ciudades periurbanas y localidades regionales, permitiendo la accesibilidad y completando redes y equipamiento”.

<sup>14</sup> Institute for Management Development. Índice Mundial de Competitividad. <http://www02.imd.ch>



*Vista del centro metropolitano de Santiago, cuyo desarrollo ha dado a la ciudad un carácter de gran competitividad en el plano de las urbes latinoamericanas.*

balización y no dejando que sean inversionistas externos los que finalmente decidan el rol de la metrópolis. Para de Forn (1999), a las ciudades que no son mundiales sólo les queda la vía de crear las condiciones necesarias para ser punteras en un sector determinado, por lo tanto, cada ciudad debe definir su especialización en este mundo global. El desarrollo desigual está basado ahora en la inclusión o exclusión de los centros urbanos de las redes dinámicas de las ciudades mundiales, (Barcelo, 1999). El AMS actual, carente de estructura representativa, es la que se proyecta al exterior, por ejemplo a través de la red Metrópolis<sup>15</sup>, donde es percibida como una unidad y que como tal, se relaciona con otras aglomeraciones con las que teje una red de colaboraciones y competencias a nivel mundial.

#### **IV. Conclusiones**

Las tendencias actuales en el desarrollo del AMS conducen a una mayor descentralización, expansión y progresiva polarización social, demandando y dificultando la articulación de un gobierno participativo metropolitano. En el marco

del debate internacional se requieren tres tipos de reformas centrales. En lo funcional, se debe precisar el accionar de los distintos niveles metropolitanos; en lo institucional se requiere la creación de una institución responsable de los asuntos estratégicos globales; en planificación, se hace necesario promover un proceso estratégico que integre instrumentos y políticas vigentes. Para ser exitosos es indispensable la asociación pública - privada y la participación de la sociedad civil en un marco de apertura y colaboración. Si no se define el marco adecuado para implantar un buen gobierno, será difícil mantener la actual captación de inversiones y posicionarse como espacio atractivo en un mundo metropolitano globalizado. Ni el Municipio de Santiago ni la Intendencia puede ser considerados representantes apropiados para el AMS en redes internacionales de cooperación e intercambio. El Municipio representa sólo una fracción – menos de cinco por ciento – de la población metropolitana y la Intendencia carece de legitimación democrática y del respaldo del mundo comunal. La autoridad metropolitana debe ser un interlocutor fuerte y legitimado, con capacidad para negociar y con una identidad que la haga más competitiva en el exterior.

<sup>15</sup> Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. [www.Metropolis.org](http://www.Metropolis.org).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- American Planning Association, 2002. Planning for Smart Growth: 2002 State of the States, Washington D.C.
- Anderson, J., R. Wassmer, 2000. Bidding for business. The efficacy of local economic development incentives in a metropolitan area. Chapter 1: Local Economic Development Incentives in the United States. W.E Upjohn Institute for Employment Research.
- Armijo, G., 2000. La faceta rural de la Región Metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la élite. EURE, vol.26, no.78, p.131-135.
- Barcelo, J., 1999. Modern approaches to local development. Habitat Debate (Nairobi) 5-1.
- Borja, J., 2000. Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización. Conferencia Mundial de Política Social Urbana. Valencia, junio 2000.
- Bourne, L., 1999. Modelos alternativos para el manejo de las regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas. Memoria del Foro Internacional sobre metropolización. [http://www.urbaninternational.utoronto.ca/NewDocs/metforum\\_2.pdf](http://www.urbaninternational.utoronto.ca/NewDocs/metforum_2.pdf)
- Boyer, R., 1994. Las alternativas al Fordismo. De los años 80 al siglo XXI; en Benko G., y Lipietz, A. (eds.): Las regiones que ganan, Edicions Alfons El Magnanim, Valencia.
- Castells, M., P. Hall, 1994. Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Madrid: Alianza Editorial.
- Cattoir P., F.Vaillancourt, 2002. Tax behaviour of sub-national governments: choices and constraints. Paper prepared for the Fiscal federalism in the Mercosul: the challenges of regional integration. International Conference, Porto Alegre, Brazil
- De Forn, M., 1999. Ciudad e Innovación Tecnológica. Revista CI-DOB d'Afers Internacionals, 47. Barcelona
- Ducci, J., 2003. Instrumentos económicos para la gestión de residuos sólidos. <http://www.iadb.org/int/DRP/esp/Red7/Docs/DucciSolidos02-03esp.pps>.
- Estrategia de Desarrollo, 2000. Santiago Región 2000-2005. Diagnóstico Estratégico Ambiente y calidad de vida.
- Fisher, P.S., A. H Peters, 1998. Industrial Incentives. Competition Among American Cities and States. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.
- Frei, W., 2001. Melting Pot Suburbs: A census 2000 Study of suburban diversity, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, Washington, D.C.
- Keating, M., 2002. Governing cities and regions: Territorial Restructuring. In Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. A.J Scott (ed.). Oxford, 371-390.
- Klein, J., J. Fontan, D. Tremblay, 2002. Mundialización, Acción Colectiva e Iniciativa Local. En la Reconversión de Montreal. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. <http://www.cmq.edu.mx/rrii/cuba%202000>
- Lefevre, C., 1999. Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa:1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política. Memoria del Foro Internacional sobre metropolización. [http://www.urbaninternational.utoronto.ca/NewDocs/metforum\\_2.pdf](http://www.urbaninternational.utoronto.ca/NewDocs/metforum_2.pdf)
- Mc Carney, P., M. Halfani, A. Rodriguez, 1995. Towards and understanding of Governance: the emergence of an idea and its implications for urban research in developing countries. In R. Stren and J.Bell (eds.), Urban Research in the developing World, vol.4.Perspectives on the City. Toronto, 91-141.
- Meijers, E., A. Romain, 2002. Building Regional Policy networks: a development strategy for poly-centric urban regions. Paper presented at the EURA Conference Urban and Spatial European Policies: Levels of territorial Government, Turin 18-20 April, 2002.
- Metrex, 1999. Carta Magna Metropolitana de Oporto. Declaración de la Red de Regiones y Areas metropolitanas Europeas. <http://www.eurometrex.org>
- Olavarrieta, S., E. Manzur, 2004. Índice Mundial de Competitividad. Departamento Administración, Facultad Economía, Universidad de Chile.
- Pugh, M., 1998. Barriers to Work: the Spatial divide between Jobs and Welfare Recipients in Metropolitan Areas, Discussion paper. Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, Washington, D.C.
- PNUD-MIDEPLAN, 2000. Desarrollo Humano en las comunas de Chile. Santiago
- Ramírez, M.,1999. Descentralización y Concentración Urbana en Chile: Una Visión desde la Perspectiva del Desarrollo Regional. En: Metropolización en Chile. Interrogantes y Desafíos. Mideplan, 1999.
- Read, R., 2000. Chances and Potentials of Networks in Supporting Future-oriented Development in Metropolitan Regions, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 2000, 737-744.
- Schiappacasse, P. B. Müller, 2003. "Gran Santiago: Nuevas perspectivas para una gestión urbana estratégica y un desarrollo regional integrado en el marco de experiencias internacionales en Áreas Metropolitanas". Informe Final. Gobierno Regional Metropolitano- Universidad de Chile. Junio, 2003.
- Sharpe, L.J.ed. 1995. The government of World Cities: The future of the Metro Model. Chichester, UK. Wiley and Sons.
- SERPLAC,GORE- RM, Intendencia Metropolitana, 2000. Estrategia de Desarrollo Región Metropolitana de Santiago 2000-2006. Alerce Talleres Gráficos, Santiago.
- Urban 21, 2000. Informe Mundial y declaración de Berlín sobre el Futuro Urbano. [www.pisunyer.org/pdf/document10.pdf](http://www.pisunyer.org/pdf/document10.pdf)
- Wackernagel M., N. Chambers, C. Simmons, 2000. Sharing Nature's Interest. Ecological Footprints as an Indicator of Sustainability Earthscan London <http://www.earthscan.co.uk/>