

La institucionalidad metropolitana frente al desafío del desarrollo en Latinoamérica: Los modelos de gestión urbana de Bogotá, Lima, Quito y Santiago en cuestión¹

Documento para su presentación en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 24 al 27 de septiembre de 2018.

Autores: Fuentes, Luis y Durán, Gustavo

Email: lfuentes@uc.cl; gduran@flacso.edu.ec

Twitter: N/A

Resumen:

El artículo estudia la institucionalidad metropolitana en cuatro ciudades de América Latina: Bogotá, Lima, Quito y Santiago. En un primer momento, se describen los modelos teóricos de gestión del territorio urbano. Posteriormente, se realiza una descripción y definición de los territorios metropolitanos en estudio, poniendo énfasis en las unidades de gestión estratégica. Finalmente, se analizan las instituciones y poderes sobre los territorios metropolitanos. Se obtiene que, las cuatro ciudades reflejan distintas variantes de modelos de administración. Bogotá, se asemeja al modelo consolidado, metropolitano o supramunicipal y Santiago al modelo descentralizado o intermunicipal. Lima estaría en un modelo intermedio aunque fragmentada espacial e institucionalmente, y el Distrito Metropolitano de Quito se asemeja al modelo teórico llamado supramunicipal.

Palabras clave: gobierno metropolitano, división político administrativa, institucionalidad metropolitana, territorio metropolitano

Introducción

La ciudad es donde se plasma y observan los resultados y contradicciones del desarrollo regional, tales como el crecimiento, bienestar, inequidad e informalidad dentro de una posición determinada de lo global. El protagonismo que ha adquirido lo urbano ha impulsado en muchos lugares del mundo nuevamente el debate acerca de la importancia

¹ Fuentes, L. y Durán, G. 2018. Cities in the South American Development: Bogotá, Lima, Quito, and Santiago in Regional Frame (versión en inglés). En E. Vivares (ed), Regionalism and the Post Commodities Boom in South America, 217- 242, International Political Economy Series, DOI 10.1007/978-3-319-62551-5_10

de políticas urbanas y gestión de los espacios metropolitanos. Como señala Harding (2005), el estudio del gobierno de la ciudad, especialmente de las conexiones entre los niveles local, regional, nacional y supranacional del sector público, se vuelve estratégico dado que su gobernanza está en el centro de la relación y equilibrio entre la competitividad urbana y cohesión social, principales objetivos de la acción pública. Hoy, en América Latina, las prioridades han estado vinculadas tanto las políticas urbanas que responden a una agenda “clásica” de desarrollo (infraestructura, servicios, educación, salud, etc.), como aquellas que surgen en un nuevo contexto de evolución urbana (seguridad, movilidad, participación ciudadana, etc.).

Sur América no es una excepción a esto, una de las regiones con el nivel más alto de urbanización en el mundo (80%) y con cerca de un tercio de su población residiendo en ciudades con más de un millón de habitantes (Cepal, 2014). Factores que intensifican la visibilidad e importancia del gobierno metropolitano. Sobre todo si se considera que a los problemas clásicos del desarrollo Sur Americano (informalidad, desigualdad, falta de infraestructura, bienestar entre otros), se le han agregado otras complejidades producto de la inserción de sus países en la escena global (migraciones, crimen organizado, tráfico ilegales y otros). En tal sentido, desde los noventa se han venido desarrollando algunos experimentos en términos de políticas urbanas con importantes y positivos impactos en la esfera pública. Algunos de estos son los casos de las políticas de transporte público en la Curitiba de Lerner, cultura ciudadana y transporte público en la Bogotá de Mockus y posteriormente Peñalosa, y últimamente las intervenciones en barrios pobres del Medellín de Fajardo.

Tomando en consideración y como punto de referencia el contexto de la relación región-ciudad en Sur América y los distintos modelos de administración metropolitana que reflejan esta relación, el objetivo es analizar las formas de administración y gestión de las áreas metropolitanas de Bogotá, Lima, Quito y Santiago frente a los desafíos urbanos. El trabajo busca encontrar similitudes y diferencias en la institucionalidad que opera en estos espacios geográficos y sus atribuciones en materias de competitividad o desarrollo económico, transporte e infraestructura, ordenación del territorio, desarrollo social y medio ambiente.

¿Por qué estas ciudades? La justificación que hace atractiva la comparación entre estas ciudades es que corresponden a las capitales de lo que geográficamente en Sur América se conoce como región Andina. Históricamente, los países sudamericanos con procesos

de urbanización más tempranos y avanzados fueron los de la costa atlántica, expuestos a un intenso intercambio con Europa. Hoy presentamos un giro globalizante que marca la región, convirtiendo a la costa pacífica es una zona estratégica en el comercio mundial, lo que se refleja en la relevancia de las principales ciudades de esta región. Hoy, pueden distinguirse tres aglomeraciones urbanas regionales de más de diez millones de habitantes localizadas en la zona atlántica, pero según UNU (2014) para el 2030 Lima y Bogotá ya estarán incorporadas a este selecto grupo de grandes aglomeraciones metropolitanas en Sur América.

El estudio de la institucionalidad metropolitana admite una multiplicidad de entradas para su discusión que van desde el ámbito financiero y los instrumentos de gestión, hasta la incidencia de los actores comunitarios en los procesos de decisión, entre otros. Pero también, el estudio de la institucionalidad y su dimensión del desarrollo en tanto estructura y contexto de agencia. En nuestro caso, la discusión se realizará desde el punto de vista de la institucionalidad y sus atribuciones como una forma de determinar las características y los modelos de administración a los que adscriben las distintas ciudades en análisis, en tanto respuesta a un complejo y conflictivo proceso de globalización e internacionalización de las ciudades Sur Americanas.

La sección está organizada en cuatro apartados, además del presente con fines introductorios. En el segundo se describen los modelos teóricos de gestión del territorio urbano así como una breve reseña histórica de los que han predominado. En el tercer apartado se realizará una breve descripción y definición de los territorios metropolitanos que se analizan, poniendo énfasis en la determinación de las unidades gestión estratégica que integran estos espacios geográficos. En la cuarta sección se analizan las instituciones y poderes sobre los territorios metropolitanos de Bogotá, Lima, Quito y Santiago. Finalmente, se presentan los principales resultados de este estudio comparado. Estas preocupaciones se inscriben en un contexto más amplio, relacionados a los desafíos regionales considerando las diferentes estructuras de desarrollo que definen y caracterizan nuestra región latinoamericana.

El desafío del gobierno metropolitano

Desde un enfoque historicista y pragmático, autores como Lefebvre (2000) y Bourne (1999) han planteado la estructura de desarrollo metropolitana al expresar que la discusión básicamente ha girado sobre la necesidad y los beneficios de dos modelos

opuestos de organización política metropolitana. Por un lado el modelo consolidado o “metropolitano” en el cual existen gobiernos, servicios y organismos reguladores relativamente fuertes, y por el otro, el modelo “descentralizado” (o local) en el cual los gobiernos municipales mantienen su autonomía y autoridad y donde no existen gobiernos metropolitanos o autoridades regionales con mandato popular (Bourne, 1999). Según Bourne (1999), la constitución de gobiernos metropolitanos en Norteamérica se remonta a los años 50 y gran parte de estos, fueron impuestos verticalmente por los gobiernos provinciales, mientras que en Europa, entre los años 1960 y 1980 la solución el tema de la gobernabilidad de las ciudades, fue impuesta por los Estados.

En Latinoamérica el debate es más reciente que en Norteamérica y Europa, sin embargo emergen factores estructurales que marcan la complejidad de las ciudades Sur Americanas tales como el surgimiento de nuevos actores sociales, fuerzas formales e informales, desempleo juvenil, crimen organizado, migraciones y refugiados, dentro de fragmentaciones productivas y de infraestructuras. Factores estos a los cuales deben sumarse la relevancia adquirida por el mercado y las conexiones regionales y globales que tienden a alterar los equilibrios en las relaciones de poder entre el gobierno central (Estado) los gobiernos locales (Municipios) y la sociedad civil, en la administración del territorio.

Algunas tendencias marcan los principales desafíos para las estructuras de desarrollo de la región. El crecimiento urbano, especialmente de los asentamientos informales, donde al 2014 vive aproximadamente un 20% de la población (ONU, 2016) continúa siendo un problema importante dada las consecuencias sociales que esto provoca. Otro tema emergente y que afecta la productividad de las ciudades y la calidad de vida es la movilidad, dado el crecimiento de la demanda que según la CAF solo entre 2010 y 2020 aumentará en 150 millones de viajes diarios adicionales. El riesgo vinculado a la sostenibilidad ambiental también se transforma en otro aspecto relevante de la gestión urbana.

Según Borja & Castells (1997), en América Latina los procesos de democratización política y descentralización de estado revalorizaron el papel de las ciudades y los gobiernos locales. Sin embargo las limitaciones de estos mismos procesos, los efectos sociales de las políticas de ajuste que se añadieron a las desigualdades y marginalidad heredada, los déficits en infraestructura y debilidad del entramado socio cultural, retrasó

la emergencia de las ciudades como protagonistas pero no como problema de desarrollo regional.

A raíz de ello, algunos estudios como el de Rodríguez y Oviedo de CEPAL (2001), siguiendo los lineamientos de Naciones Unidas², identifican cuatro estructuras de gobierno, configurando así un modelo suramericano de gestión “híbrida” de las áreas metropolitanas.

Figura 1. Modelos de gobierno de áreas metropolitanas

	<i>Modelos</i>			
	<i>Supramunicipal</i>		<i>Intermunicipal</i>	
<i>Características</i>	<i>Dependiente del Gobierno Central</i>	<i>Autónomo</i>	<i>Autónomo vinculado con el gobierno central</i>	<i>Autónomo Fragmentado</i>
<i>Vínculos con otros ámbitos de poder</i>	<i>Es parte del gobierno regional o provincial</i> <i>Municipios locales subordinados</i>	<i>Poder intermedio entre el gobierno central, provincial o regional y los municipios</i>	<i>Asociación o cooperación de todos los municipios de un área</i>	<i>Asociación o cooperación de algunos municipios de un área</i>
<i>Legitimidad política</i>	<i>Designación o elección de autoridad regional</i> <i>Asamblea regional de elección indirecta</i>	<i>Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular</i>	<i>Elección indirecta de los representantes.</i> <i>Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen</i>	
<i>Recursos financieros</i>	<i>Recursos del gobierno central</i>	<i>Autonomía financiera</i>	<i>Dependencia de los municipios o del nivel de gobierno central</i>	
<i>Competencias</i>		<i>Competencias diferentes y precisas</i>	<i>Diferentes y variables.</i> <i>Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios</i>	

Fuente: Rodríguez y Oviedo, 2001.

Según los autores estos modelos de gestión no son estáticos y puede haber tránsitos de una tipología a otra debido a las distintas dinámicas de desarrollo de la realidad. En tal sentido, el impacto de lo internacional permite detectar tres tipos de cambios que pueden afectar a los gobiernos metropolitanos: en el ámbito de la jurisdicción debido al

² Metropolitan Governance de Naciones Unidas (1995)

crecimiento extensivo de las ciudades en el territorio; en el modelo de gestión desde un modelo intermunicipal a supramunicipal o viceversa, y en el modelo de gobierno ya que como las instancias de gobierno nacen en un momento histórico producto de un proceso político y social, también pueden desaparecer en otro; esta constatación empírica es un buen reflejo de la consolidación de un modelo regional heterogéneo, que oscila entre modelos de gestión metropolitana neoliberales (apertura comercial y empresarialismo) y neodesarrollistas (políticas redistributivas).

Rodríguez & Oviedo (2001) identifican más alternativas pero al igual que otros investigadores profundizan el análisis de dos tipologías de modelos de administración metropolitana y sus derivados, el supramunicipal y el intermunicipal en tanto formas opuestas de organización institucional. Al respecto, plantean un esquema descriptivo de análisis que se puede apreciar en la Figura 1. En esta figura se puede observar las diferencias de los modelos en cuanto a sus vínculos con otros ámbitos de poder político, su legitimidad, financiamiento y competencias insertando la estructura de desarrollo metropolitana en contexto geográfico. Ejemplos del modelo supramunicipal a nivel internacional sería Londres o Toronto, por el contrario ejemplos del modelo fragmentado las comunidades urbanas francesas como Lyon.

Definición de los territorios metropolitanos de Bogotá, Quito, Lima y Santiago

Una de las principales dificultades para analizar las ciudades en estudio tiene que ver con su delimitación física, cuestión cada vez más compleja según la bibliografía especializada (Mongin, 2006; De Matteis, 1996). A pesar de ello, es necesario establecer ciertos límites para definir a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos del área metropolitana de Bogotá, Lima, Quito o Santiago. Por esto y considerando que cada uno de los países a los cuales pertenecen estas ciudades cuenta con un criterio distinto para definir cuándo estamos hablando de una ciudad o un área metropolitana, se ha optado por considerar la delimitación desde un punto de vista legal facilitando el análisis desde varias perspectivas.

En el caso de Colombia, las áreas metropolitanas tienen un reconocimiento jurídico en el más alto cuerpo legal del país. La Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991 reconoce a las áreas metropolitanas como una necesidad que se genera por el crecimiento urbano cuando plantea:

“cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e

integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano...” (Artículo 319 de la CPC).

No obstante esta norma de carácter general, la CPC define un régimen especial para Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, la cual se organiza como Distrito Capital (artículo 322 de la CPC). Así para el caso de esta investigación, el área metropolitana de Bogotá estará constituida territorialmente por veinte localidades que en conjunto constituyen la unidad administrativa Bogotá Distrito Capital. Esta unidad territorial tiene una superficie de 177.598 Ha. lo que representa un 0,15% del territorio nacional, de las cuales aproximadamente un 25% (45 mil Ha aproximadamente) corresponde al área urbana y el resto está catalogado como área rural según la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Bogotá D.C. aporta aproximadamente un 22% al PIB nacional. Por otro lado, según el censo del 2005, la capital colombiana posee una población de 6.840.116 lo cual representa un 16% de la población total del país, siendo el centro político, cultural y económico de Colombia.

El caso de Perú es distinto al de Colombia, dado que la Constitución Política de Perú (CPP) de 1993 no establece la posibilidad de constitución de áreas metropolitanas, aunque en el artículo 198 establece una medida excepcional para la capital:

“la Capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la Provincia de Lima.”

En los otros casos, las leyes orgánicas de municipalidades establecen mecanismos de coordinación, los cuales están integrados por los alcaldes distritales de la respectiva jurisdicción quienes coordinan los planes, programas, proyectos y presupuesto de las municipalidades de la provincia.

En tal sentido, el área metropolitana de Lima estará conformada por la gran conurbación de la Provincia de Lima e incluir la aglomeración de la provincia del Callao. Esto implica que administrativamente estará constituida por 49 distritos, 12% pertenecientes a Callao y el resto a la Provincia de Lima. El área de estudio corresponde a una superficie de 281.100 Ha, lo que representa el 2,7% de la superficie del país y el área urbana está

constituida por aproximadamente 66 mil Ha. En cuanto a la población, concentra 8.482.619 habitantes, lo que equivale al 33% de la población nacional (INEI, 2005).

En el caso del distrito metropolitano de Quito, la ley especial del distrito metropolitano del año 1993 dio el nacimiento al distrito metropolitano, pero con varios vacíos que fueron tratados de corregir en la elaboración de la constitución del 2008. Así Quito en nuestra investigación es conformado por 31 parroquias urbanas y 34 parroquias rurales. Las cuales en su conjunto suman una superficie de 406.696 Ha lo cual corresponde al 1.8% del territorio nacional. Con una población para el año 2010 de 2.239.191 (INEC, 2010) lo que equivale al 15.5% de la población total del Ecuador.

Chile constituye una excepción a los casos anteriores debido a que en la Constitución Política de Chile (CPCCH) no se hace ningún tipo de referencia a las áreas metropolitanas como territorios especiales dentro de la normativa nacional. La única referencia a las áreas metropolitanas en el máximo cuerpo legal se hace en el artículo 123 sobre administración comunal en donde se establecen fórmulas de coordinación intermunicipal solamente.

La ley a que hace referencia el artículo 123 de la CPCCH es la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley 19.175), donde se plantea que las áreas metropolitanas son “la extensión territorial formada 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” (Artículo 109). De este modo se fijan los espacios a los Gobiernos Regionales en materias de servicios públicos y un Consejo Regional de Acción Municipal para la planificación y coordinación de la acción local en los problemas comunes.

La referencia legal o jurídica más relevante a las áreas metropolitanas, para el caso de esta investigación ya que nos permite delimitar es el Área Metropolitana de Santiago se encuentra en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto con Fuerza de Ley 458). En este cuerpo legal se establece que en materia de planificación inter comunal las áreas metropolitanas corresponden a las unidades que sobrepasan los 500.000 habitantes. En este sentido y según el instrumento de planificación inter comunal de la ciudad de Santiago PRMS (Plan Regulador Metropolitano de Santiago) con la modificación del año 2006, el área metropolitana de la ciudad correspondería a la suma de los 52 municipios que forman la Región Metropolitana de Santiago, la que aquí se toma como referencia.

Instituciones y sus atribuciones en Bogotá, Quito, Lima y Santiago

Instituciones relevantes en el ámbito metropolitano

Las principales entidades territoriales reconocidas constitucionalmente en Colombia, Perú, Ecuador y Chile difieren en número y escalas. También, desde el punto administrativo existen diferencias en el reconocimiento de las áreas geográficas de las capitales como zonas especiales. En los casos de Colombia y Perú, se reconoce la capital de la República como “Bogotá Distrito Capital” y “Municipio Metropolitano de Lima” respectivamente; mientras que en el caso de Chile, a Santiago no se le hace ningún reconocimiento como territorio especial, más bien sigue el régimen corriente de administración del resto del territorio³. Para el caso del Ecuador si existe una ley especial del año 1993 que dio creación al distrito metropolitano de Quito.

Figura 2. División político administrativa y número de unidades en Chile, Colombia y Perú.

	<i>CHILE</i>	<i>COLOMBIA</i>	<i>PERÚ</i>	<i>ECUADOR</i>
<i>Tipo de Estado</i>	<i>Unitario</i>	<i>Unitario</i>	<i>Unitario</i>	<i>Unitario</i>
<i>Divisiones Político Administrativas</i>	<i>1. Nación</i> 2. <i>Regiones (15)</i> 3. <i>Provincias (53)</i> 4. <i>Comunas (346)</i>	<i>1. Nación</i> 2. <i>Departamentos (32)</i> 3. <i>Distritos (10)</i> 4. <i>Municipios (1.101)</i> 5. <i>Territorios indígenas</i>	<i>1. Nación</i> 2. <i>Regiones (0)</i> 3. <i>Departamentos (24)</i> 4. <i>Provincias (195)</i> 5. <i>Distritos (1.834)</i>	<i>1. Nación</i> 2. <i>Regiones (7 y 2 distritos metropolitanos)</i> 3. <i>Provincias (25)</i> 4. <i>Cantones (224)</i> 5. <i>Parroquias (1035)</i>

Fuente: Elaboración propia en base a Constituciones Políticas de Chile, Colombia, Ecuador y Perú. El número de unidades (en paréntesis), fue obtenido de los respectivos Institutos o Departamentos de estadísticas nacionales.

En Chile, el artículo 110 de la Constitución Política de Chile establece que para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones (a cargo de un intendente designado) y éstas en provincias (a cargo de un gobernador designado). Para los efectos de la administración local, las provincias se

³ Si bien la constitución diferencia como territorios especiales a la Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández, para el caso de esta investigación, tal situación no es relevante.

dividirán en comunas (a cargo de un alcalde y un concejo comunal escogidos por votación popular). Cada uno de estos niveles geográficos posee una representación organizacional con una estructura y unas determinadas funciones y atribuciones en el ámbito territorial, siendo los niveles regionales y comunales los más relevantes. En cuanto al gobierno central, el Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Gobierno. El gobierno central está constituido por Ministerios y Secretarías Regionales Ministeriales, las Intendencias Regionales, las Gobernaciones Provinciales y los servicios públicos nacionales creados para las funciones administrativas.

En el ámbito regional, el Consejo Regional y el Intendente son quienes de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos y Administración Regional (Ley N° 19.175) les corresponde la administración superior de cada región del país. Para el ejercicio de sus funciones cuenta con personalidad jurídica de derecho público, tiene patrimonio propio y las atribuciones que la Ley le confiere.

En el ámbito local, las municipalidades son las entidades en las cuales reside la administración local de las comunas, según la Ley Orgánica de Municipios. Los municipios son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, capaces de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representadas.

En Colombia, según el artículo 286 de la CPC, son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Cada una de ellas goza de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley; teniendo autoridades elegidas por votación popular para cumplir con sus objetivos particulares y los que demande el gobierno central. Especial atención, para este estudio, se debe tener con las entidades denominadas “distritos” las cuales corresponden a áreas territoriales que tienen una característica que las destaca o diferencia de las demás, como puede ser su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza. En la actualidad existen 10 distritos en Colombia, y para el caso de este trabajo el más relevante es Santa Fe de Bogotá Distrito Capital

El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá tiene un régimen especial señalado por la Constitución de la República. Es administrado por un Alcalde Mayor y un Concejo Distrital escogidos por voto popular. Su régimen político, fiscal y administrativo es determinado por la Constitución, las disposiciones vigentes para los municipios y por el Decreto Ley 1.421 de 1993 (Régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de

Bogotá). La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades. El alcalde de la localidad es designado por el Alcalde Mayor y están determinadas por el Decreto Ley 1421 que establece el régimen político, administrativo y fiscal bajo el cual operan hasta hoy las localidades de la ciudad. En cuanto al gobierno central, el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

En Perú, según la Constitución en el artículo 189, el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional (regiones y departamentos) y local (provincias y distritos). Es importante explicar que existen dos territorios especiales en este contexto: Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao, que se rigen por un estatuto especial y que para el caso de esta investigación son las entidades más relevantes ya que en conjunto forman el área metropolitana de Lima.

La Municipalidad Metropolitana de Lima, unidad político-administrativa que tiene jurisdicción sobre la Provincia de Lima, está dotada de un régimen especial que le otorga facultades y competencias de Gobierno Regional (artículo 198 de la CPP y 33 de la Ley de Bases de la Descentralización). Según esto entonces, el Alcalde de Lima Metropolitana ejerce atribuciones de Presidente Regional, como órgano ejecutivo y la Asamblea Metropolitana de Lima ejerce competencias y funciones de Consejo de Coordinación Regional, como órgano consultivo y de coordinación. Se reconoce un régimen especial jurídico a la Municipalidad Metropolitana de Lima por el cual asume, en forma excepcional, funciones correspondientes a los gobiernos regionales, sin constituir propiamente una región, produciéndose una integración de funciones tanto municipales (a nivel metropolitano y de gobierno local) como regionales en una misma entidad, basado en diferentes normas (Municipalidad de Lima, 2010).

Por otro lado, la Provincia Constitucional del Callao constituye una circunscripción político-administrativa de régimen especial: siendo una provincia, posee autonomía regional, con un Gobierno Regional (el Gobierno Regional del Callao). El Gobierno Regional tiene autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y se coordina con las municipalidades distritales sin interferir sus funciones y atribuciones. La estructura orgánica básica la conforman el Consejo Regional como

órgano normativo y fiscalizador, el Presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes distritales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. Excepcionalmente, tal como establece el artículo 43 de la Ley de Bases para la Descentralización, el Gobierno Regional compartirá jurisdicción territorial con la Municipalidad Provincial y ejercen las competencias y funciones que la ley les permite.

A su vez, la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao se subdividen en distritos, cada uno de los cuales posee una municipalidad distrital. Estas instituciones se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades, donde se establece que son personas jurídicas de derecho público interno, tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Por su parte en el gobierno central, el Presidente de la República quien desarrolla las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y dirige la política gubernamental. El poder ejecutivo está formado por el Presidente de la República, el Consejo de Ministros y los organismos constitucionales autónomos.

En el caso de Quito la constitución vigente del Ecuador estipula en su Art. 242 en cuanto a la organización del territorio así como el Art. 10 del COOTAD que existirán regiones, provincias, cantones y parroquias rurales además podrán conformarse regímenes especiales, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población el último caso población es la razón para la existencia de distritos metropolitanos como régimen especial al tener más de 1 millón de habitantes.

En cuanto a la administración según el Art. 238 los GADs Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera todos los GADs contarán con facultades legislativas con respecto a sus competencias a excepción de los parroquiales que solo son reglamentarias.

Para el caso de las regiones autónomas se debe aclarar que en el Ecuador aún no se han podido consolidar este nivel de organización a pesar de estar inscrito en la constitución de la república debido a un gran conflicto de intereses.

Figura 3. Principales características de los modelos de administración metropolitana de Bogotá, Lima, Santiago y Quito.

	<i>Tipo de modelo de administración metropolitana</i>	<i>Principales atribuciones de la institucionalidad metropolitana</i>	<i>Financiamiento</i>
<i>BOGOTÁ</i>	<i>Supramunicipal</i>	<i>Amplias atribuciones en el ámbito económico, ordenamiento territorial, infraestructura y transportes y medio ambiente.</i>	<i>Recursos propios recaudados mediante impuestos y posibilidad de endeudamiento.</i>
<i>LIMA</i>	<i>Modelo intermedio fragmentado institucional y espacialmente</i>	<i>Atribuciones exclusivas y compartidas en la mayor parte de los ámbitos del desarrollo económico, ordenamiento territorial, infraestructura y medio ambiente. Algunas instancias de coordinación en las decisiones con poco poder de decisión.</i>	<i>Recursos propios y transferencias desde el gobierno central. Transferencias mediante fondos de compensación y posibilidades de endeudamiento con control del Gobierno Central.</i>
<i>SANTIAGO</i>	<i>Intermunicipal vinculado al gobierno central</i>	<i>Atribuciones exclusivas y compartidas en los ámbitos del ordenamiento territorial, educación y salud</i>	<i>Ingresos propios y transferencias desde el nivel central. Alta dependencia de la mayor parte de los municipios del Fondo Común Municipal</i>
<i>QUITO</i>	<i>Modelo municipal metropolitano</i>	<i>Competencias ordenamiento de suelo, gestión de servicios básicos, tránsito y transporte</i>	<i>Recursos propios recaudados mediante impuestos, tasas y posibilidad de endeudamiento con garantías del gobierno nacional</i>

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de diferentes leyes y entrevistas.

Principales atribuciones en el ámbito metropolitano

Los cuatro casos analizados muestran arreglos institucionales de administración territorial diferentes, que si bien, no calzan perfectamente con los modelos que describe la literatura, se asemejan a distintas alternativas planteadas.

La administración de Bogotá, se inscribe bajo un modelo supramunicipal con una alcaldía metropolitana con autonomía y gobiernos locales municipales totalmente dependientes de la alcaldía mayor de la ciudad. Para ejercer sus amplias atribuciones, la alcaldía cuenta con un régimen fiscal en donde puede establecer, determinar y cobrar tributos, gravámenes, impuestos, tasas y sobretasas, en las áreas de industria y comercio, propiedad urbana (impuesto predial), sobretasas a la gasolina, valorización de propiedades por obras públicas, construcciones y peajes.

En cuanto a sus atribuciones, se constatan amplias atribuciones en cinco ámbitos del desarrollo metropolitano: desarrollo económico o competitividad, transportes e infraestructura, ordenamiento territorial, desarrollo social y medio ambiente, las cuales tienen su origen principal en el Decreto Ley 1421 de 1993 que describe el Régimen especial del Distrito Capital Bogotá.

Por ejemplo en el ámbito de la competitividad y desarrollo económico, la alcaldía mayor cuenta con amplias atribuciones. Entre las más importantes está el diseño y ejecución del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, el cual se ejecuta con presupuesto propio, por lo cual su grado de autonomía en las decisiones de inversión es bastante alto. Otras de las atribuciones relevantes en el ámbito de la competitividad y el desarrollo económico es el manejo tributario de la alcaldía mayor y la posibilidad de crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo. También, la alcaldía mayor cuenta con las atribuciones correspondientes a la dictación de normas y fiscalización de la industria inmobiliaria. También cuenta con la posibilidad de emitir deuda y autorizar cupos de endeudamiento para sus entidades descentralizadas, lo cual le otorga posibilidades de obtener el financiamiento para emprender grandes proyectos urbanos y no depender del traspaso de fondos desde el gobierno central.

También posee amplias atribuciones en materias ligadas al transporte e infraestructura y en términos de ordenamiento territorial, a través de los Planes Generales de Ordenamiento Físico del Territorio (POT). Otra de las atribuciones importantes en esta materia y que de alguna manera demuestra el control sobre el territorio y sus autoridades locales, tiene que ver con la capacidad de dividir el territorio del Distrito en localidades, asignarles autoridades y competencias y asegurar su funcionamiento y recursos.

Contrariamente al caso anterior, la administración del territorio metropolitano de la capital peruana es bastante más complejo. Esto es porque existe una fragmentación de las atribuciones y competencias institucional y espacialmente. Al respecto es importante recordar que el área metropolitana de Lima se encuentra fragmentada desde el punto de vista administrativo, por el Municipio Metropolitano de Lima que gobierna sobre la Provincia de Lima y el Gobierno Regional del Callao con jurisdicción en la Provincia Constitucional del Callao. Adicionalmente a esta fragmentación geográfica, existe una sobre posición de instituciones, lo cual se hace más patente en El Callao donde dos

instituciones (Gobierno Regional y Municipio Provincial) tienen jurisdicción sobre el mismo espacio geográfico. A estas instituciones se debe agregar los municipios distritales que corresponden a gobiernos locales que tienen jurisdicción sobre los distritos en los cuales se dividen la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Las competencias del Municipio de Lima que gobierna sobre la Provincia de Lima, están dadas por dos cuerpos legales, a saber: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades, en donde adicionalmente a las competencias normales (el Municipio de Lima es equivalente a un Gobierno Regional y a un Municipio Provincial), estos cuerpos legales otorgan atribuciones adicionales al Municipio Metropolitano de Lima. Pasa lo mismo con la Provincia Constitucional del Callao, la cual como se dijo posee dos instituciones, una Regional y la otra Municipal. Además de esto la mayor parte de los cuerpos legales otorga atribuciones exclusivas, compartidas y delegadas⁴ con otras instituciones, lo cual complejiza más aun las gestión sobre el territorio.

Adicionalmente a esta institucionalidad, existen instancias de coordinación metropolitanas tales como la Asamblea Metropolitana, que es el órgano consultivo y de coordinación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y le corresponden, la coordinación para la eficiente ejecución de las funciones, desarrollo de planes y cumplimiento de fines de la Municipalidad Metropolitana, las funciones del Consejo de Coordinación Regional como órgano consultivo y de coordinación y las que norme la Ley. Además de esto existen órganos de asesoramiento como la Junta de Planeamiento Metropolitano, Junta de Cooperación Metropolitana y Comisiones especiales de Asesoramiento. Estas instancias no poseen mecanismos de financiamiento de los proyectos por lo cual en la práctica las decisiones quedan en manos de las instituciones que poseen los recursos para su ejecución.

Desde el punto de vista del régimen fiscal los ingresos de los Gobiernos Regionales tienen origen en los bienes muebles e inmuebles de su propiedad, asignaciones y transferencias desde el gobierno central, derechos económicos que se generen por privatizaciones o concesiones que se otorguen, recursos asignados por el Fondo de Compensación Regional (FCR) y recursos producto de operaciones financieras y créditos e impuestos regionales.

⁴ Aquellas que, conforme a Ley, son delegadas a una entidad pública distinta de la titular de la responsabilidad con la finalidad que sean ejecutadas con mayor eficiencia. La responsabilidad frente a los ciudadanos no se delega (Ley N° 26922 Marco de Descentralización).

Adicionalmente el Municipio Metropolitano de Lima posee otras fuentes impositivas por la Ley Orgánica Municipal como: impuesto predial, impuesto de alcabala⁵, patrimonio vehicular, impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, impuesto a los juegos e impuesto a las apuestas. Adicionalmente a estos impuestos locales los municipios reciben recursos del Fondo de Compensación Municipal (FCM).

El caso de Santiago de Chile es distinto a los anteriores. Según los modelos revisados en la literatura, a pesar de tener un gobierno regional, las atribuciones de este organismo público son débiles en la medida en que es la representación del Presidente y sus ministerios en la región, por lo cual su autonomía queda supeditada a los objetivos de la política. Más bien esta institucionalidad puede ser caracterizada como un modelo descentralizado o intermunicipal, en donde los municipios ejercen autoridad en materias relacionadas al desarrollo urbano mediante sus atribuciones en áreas relacionadas a la ordenación de su territorio y algunos servicios públicos.

Desde el punto de vista del financiamiento de estas instituciones en el primer caso, el Gobierno Regional de Santiago se financia por transferencias desde el gobierno central ya que no posee ingresos propios ni posibilidad de endeudamiento. En el artículo 69 de la Ley de Gobierno y Administración Regional se detalla el patrimonio de estas instituciones.

En el caso de los Municipios, el artículo 13 detalla las formas de financiamiento de estas instituciones locales. Entre los más importantes se encuentran los bienes muebles e inmuebles; el aporte que les otorgue el gobierno regional; los ingresos provenientes de la participación en el fondo común municipal; permisos de circulación, patentes comerciales, entre otros.

En cuanto a las atribuciones de los gobiernos regionales en términos de control de los procesos de transformación territorial, son restringidas a excepción de materias relativas a la regulación urbana en el ámbito regional e intercomunal. En cuanto a los municipios

⁵ El Impuesto de Alcabala grava la transferencia de inmuebles a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio. La base imponible será el valor del inmueble determinado para efectos del Impuesto Predial. La tasa aplicable es del 3%, de cargo del comprador. Se encuentran exonerados de este Impuesto, la transferencia al Estado de los bienes materia de la concesión que realicen los concesionarios de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos al término de la concesión; así como las transferencias patrimoniales derivadas de las fusiones, divisiones o cualquier otro tipo de reorganización de empresas del Estado, en los casos de inversión privada en empresas del Estado.

poseen atribuciones exclusivas y compartidas. Específicamente en cuanto a las atribuciones en el ámbito del desarrollo económico y competitividad no posee ninguna competencia exclusiva relevante; en el ámbito de las compartidas

Desde el punto de vista del ordenamiento y desarrollo territorial, los municipios poseen como instrumentos la elaboración y aplicación de las normativas urbanas relacionadas a los usos del suelo, características de las construcciones, vialidad y áreas verdes; además de la aplicación de las normativas relacionadas con la urbanización del nivel nacional. En el ámbito social, es quizá donde los municipios presentan las atribuciones más relevantes (aunque compartidas) ya que están encargados de administrar la educación, aunque con restricciones importantes dependientes de los recursos del gobierno central y rigideces normativas. También de manera compartida poseen competencias sobre el sistema primario de atención de salud, asistencia social y jurídica, turismo y deporte y recreación. Finalmente respecto al medio ambiente los municipios poseen atribuciones relacionadas con el aseo y el ornato de la comuna, que es una de las pocas áreas en las cuales los municipios han ejercido la posibilidad de asociación que les otorga la ley en el artículo 137.

En el caso de la ciudad de Quito la Ley especial del año 1993 fue la que dio origen al Distrito Metropolitano, con varios vacíos sobre todo en materia de competencias, los mismos que fueron tratados de corregir en la elaboración de la constitución del 2008, a través del funcionamiento desconcentrado (Art. 254) que es parte del régimen especial indica que el Distrito Metropolitano puede crear administraciones zonales con el fin de mejorar la capacidad de gestión, a diferencia del modelo de Lima que es descentralizado donde las administraciones son elegidas por voto popular lo que a la final puede ir en contra de la gestión unitaria de la ciudad.

Para hablar de las atribuciones del distrito metropolitano se debe recordar que es de régimen especial y según la constitución en su Art. 266 le corresponden las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales.

En cuanto al financiamiento el COOTAD lo trata en sus artículos 270, 271 y 272 donde establece que el distrito metropolitano de Quito se financiará mediante transferencias o asignaciones desde el Estado central determinada por ley, las mismas que dependerán del tamaño de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros de la administración,

además recursos propios recaudados mediante tasas, impuestos, multas y cuanta con la posibilidad de endeudamiento con garantía del Estado central.

Bajo esta panorámica de la institucionalidad de las cuatro áreas metropolitanas en análisis, en la práctica se esconden una serie de aspectos que afectan la gobernabilidad territorial entendida como “la capacidad del gobierno de un territorio para orientar y conducir procesos con el objetivo de responder a las necesidades y demandas sociales de manera legítima y eficaz” (Pírez, 2005). Algunos de estos aspectos se relacionan con el papel de los actores. Dentro de estos las relaciones claves se establecen dentro del ámbito público entre las distintas instancias del gobierno central, metropolitano y local. Otro aspecto relevante tiene que ver con las unidades económicas y su papel dentro del ambiente económico de la ciudad y su capacidad de ejercer poder y la ciudadanía, actor emergente y fragmentado y cada vez más determinante en el desarrollo de los territorios. Las relaciones entre estos actores están mediadas por una serie de reglas dadas por la institucionalidad descrita, siendo clave su papel en el justo equilibrio de las relaciones de poder entre los actores. Así los énfasis en el gobierno y en el equilibrio de poder entre los actores bajo institucionalidades similares pueden constituir equilibrios precarios en la gobernanza metropolitana (Fuentes, Bannen y Perrozzi, 2016).

Así los aspectos que determinan la existencia de gobernabilidad en un territorio, están dados por la legitimidad, la estabilidad, la eficacia y la coordinación (Perrozzi, 2016). Para el caso de las ciudades en estudio estos elementos configuran escenarios diferentes. Por ejemplo en el caso de Santiago, la legitimidad de la autoridad metropolitana es vacía, ya que no existe y además los grandes proyectos urbanos están liderados por las autoridades nacionales o diluidos en una serie de actores; mientras que en el caso de Bogotá, la legitimidad está constituida por la elección directa del Alcalde, y por el papel que la autoridad ejerce en el liderazgo de los grandes proyectos de la ciudad. Otros ejemplos posibles están dados por la coordinación entre los diferentes actores. Por ejemplo en Lima, la complejidad de la institucionalidad, fragmentada territorialmente y entre los distintos niveles de gobierno hace compleja la coordinación entre los actores que pueden influir en los procesos de transformación del territorio (atribuciones, recursos, etc.), mientras que otras ciudades como Quito, en donde la coordinación está institucionalizada, esta relación es más fluida y eficaz.

Conclusiones

En términos generales, las cuatro ciudades analizadas reflejan las distintas variantes de modelos de administración metropolitana descritos en el texto. En el caso de Bogotá, se asemeja al modelo caracterizado como consolidado, metropolitano o supramunicipal y Santiago al modelo descentralizado o intermunicipal. Lima estaría en un modelo intermedio entre estos dos extremos con una instancia de coordinación intermedia, aunque fragmentada espacial e institucionalmente, y el distrito metropolitano de Quito se asemeja al modelo teórico llamado supramunicipal pero en el Ecuador se lo denominó como régimen municipal metropolitano.

En el primer caso, lo que se observa es un tipo de gobierno metropolitano con amplias atribuciones en prácticamente todas las materias de interés urbano, que le otorga capacidades de tener un mayor control sobre los procesos de cambio y transformación del territorio y cuenta con instrumentos y atribuciones para generar políticas que encaminen esas transformaciones hacia los objetivos o una determinada idea de ciudad. Sería posible calificar a esta institucionalidad como “promotora” (Orellana, et. al, 2012) ya que junto con intentar entregar servicios públicos de calidad a la ciudadanía y sus usuarios preferentemente con un enfoque de proveedor-cliente, tiene la posibilidad de emprender y desarrollar proyectos con sentido público (Transmilenio, metro, entre otros), eventualmente asociados con privados bajo entidades corporativas, con el objeto de influir en el desarrollo urbano y territorial para que la iniciativa privada vaya en armonía con la visión del municipio. En este sentido su posibilidad de anticiparse a las demandas hace que se diferencie de manera relevante de lo que sería una institucionalidad subsidiaria (típicamente neoliberal).

El modelo de administración del área metropolitana de Lima está bastante fragmentado y es muy complejo de analizar. Como se anticipó se encontraría en un nivel intermedio en cuanto a los modelos de administración metropolitana revisados en las lecturas, sin embargo su complejidad y superposición de funciones y atribuciones hace imposible vincularlo a alguno en particular. Los hallazgos de esta revisión constatan las conclusiones a las que llegan Rodríguez & Oviedo (2001) en el sentido en que la ley no establece los criterios de manejo ni de vinculación entre las diferentes instituciones que administran los recursos hídricos, usos del suelo e intensidad, recursos biológicos, contaminación, pese a los problemas que hacen imperativo el tratamiento integral y urgente de la gestión ambiental de Lima Metropolitana; tampoco la ley establece una

forma de estructura de gobierno de la ciudad adaptada a la dimensión demográfica de las provincias que la componen, la complejidad de la metrópoli y la naturaleza de los problemas deberían estar a cargo de una entidad con mandato específico, cosa que se diluye con la concurrencia de múltiples instituciones y una fragmentación jurisdiccional; finalmente la ley tampoco resuelve de manera efectiva los problemas de relaciones entre las múltiples instituciones con competencias sobre la ciudad, con lo cual a manera de hipótesis se podría especular que en el mapa de poder metropolitano predominan las decisiones e intereses de los municipios con mayores recursos y donde se concentran los grupos sociales de mayores ingresos.

Para el caso de Santiago es posible establecer que a pesar de que el modelo de administración metropolitana puede ser calificado como intermunicipal o descentralizado, la dependencia de estas instituciones locales respecto al gobierno central es muy importante. En el área metropolitana de Santiago confluyen una gran cantidad de instituciones del ámbito público y privado que actúan sobre la ciudad con intereses muy diversos. Entre esta multiplicidad de intereses es imposible consensuar un proyecto de ciudad y menos aún dirigir las acciones sobre el espacio metropolitano bajo objetivos comunes que propendan a mejorar la competitividad de la ciudad y generar mayor cohesión. Al respecto las decisiones de inversión y el control sobre el territorio en las comunas con menos recursos quedan supeditadas a los intereses del sector privado y del gobierno central (a través de los múltiples organismos que actúan). Cabe señalar que la legislación y el ejercicio de las atribuciones de las instituciones públicas con competencias sobre el área metropolitana de Santiago, se ejerce bajo un esquema subsidiario en donde la iniciativa privada juega un rol clave en los procesos de transformación del territorio ya sea en inversiones en materias de infraestructura, equipamiento y vivienda. Sin embargo como es sabido la iniciativa privada sólo surge cuando existen las demandas necesarias y aseguradas para los proyectos de inversión, por lo cual el generar un proyecto de ciudad y dirigir las acciones en ese sentido tampoco calza bajo este esquema de funcionamiento.

Finalmente, para el Distrito Metropolitano de Quito se puede decir que está asociado a un modelo metropolitano municipal autónomo en el estricto desempeño de sus competencias establecida por la constitución de la República del Ecuador, sin que esto signifique la importancia en las asignaciones entregadas por parte del estado central para la conformación de su presupuesto, las mismas que se consideran algunos criterios como

tamaño de población y uno de los más interesantes es la ejecución del presupuesto que ha venido desarrollando en función de la planificación anual del distrito. Por su característica autónoma la intromisión del Estado en la gestión no es mayor, sino para los mega proyectos donde se requiere una colaboración económica extra directa y como garante para créditos internacionales.

Así teóricamente, tomando en consideración los diversos esquemas de administración metropolitana revisados, la institucionalidad de Bogotá y Quito son las que, teóricamente, están en mejores condiciones de llevar a delante una gestión urbana acorde a los nuevos objetivos descritos en donde la competitividad urbana, la cohesión social y la sustentabilidad ambiental son los horizontes a alcanzar. Ambas ciudades poseen un enfoque de institución pública “promotora” del desarrollo del territorio se ajusta más a los nuevos objetivos de la gestión en la era global que una institución “subsidiaria”, en la medida en que puede responder de mejor forma a lo que se espera de una ciudad en un mundo en donde prima la competencia urbana.

No es el caso de los modelos de gestión metropolitana de Lima y Santiago. Primero confluyen tal cantidad de actores con intereses distintos que es imposible llevar adelante un proyecto de ciudad y el liderazgo se diluye entre todas las instituciones que actúan descoordinadamente sobre la ciudad. Por otro lado la discordancia entre el espacio geográfico y las instituciones que actúan sobre el territorio hace imposible una gestión urbana integrada del desarrollo urbano.

Sin embargo las cuatro ciudades enfrentan la “dificultad de la escala” ya que los procesos de transformación territorial no se adecuan a la escala en la cual se establecen las diversas formas de administración metropolitana. En muchos casos la Institucionalidad queda “sobre” y “bajo” la escala de la aglomeración, lo cual genera conflictos entre los diversos actores que intervienen en los procesos de transformación y no se adecúa a lo urbano como un proceso dinámico y en constante transformación física y funcional del territorio. Esto se vuelve complejo sobre todo considerando las características de las ciudades latinoamericanas, donde la urbanización (formal e informal) avanza a una velocidad, en muchos casos, mayor que las políticas públicas. Esto se ha ido intensificando en la medida en la cual estos países vayan profundizando sus procesos de inserción en los mercados internacionales, generando dinámicas económicas que intensifican la desigualdad social y la segregación espacial, entre otras problemáticas que afectan los modelos de desarrollo de la región.

Si bien, los cuatro países presentan modelos de desarrollo con diferentes énfasis, las amenazas (globales) y las debilidades (internas) son relativamente similares. A pesar de que todas las ciudades presentan institucionalidades diferentes, parece que ser que las fuerzas homogeneizadoras de la globalización y el mercado son más fuertes que la acción pública reguladora en cualquiera de sus formas, por lo cual la institucionalidad metropolitana constituiría un factor de baja incidencia para generar condiciones de equilibrio socioterritorial en el desarrollo y transformación económica, física y social de las ciudades en estudio (Fuentes y Orellana, 2012).

Referencias

- Allard, P., Orellana, A., & Néspolo, R. 2009. *Indicadores de Gestión Urbana Municipal*. Santiago: Informe de avance proyecto Fondecyt.
- Arenas, F. 2008. Obstáculos para la Gobernanza de los espacios metropolitanos chilenos: Fragmentación institucional, desarticulación instrumental, atomización social. En: G. Yáñez, A. Orellana, O. Figueroa, & F. Arenas, *Ciudad, Poder y Gobernanza*. Santiago de Chile: Eure Libros y Geo Libros.
- Ascher, F. 2001. *Los Nuevos Principios del Urbanismo*. Madrid: Alianza.
- Barrena, X. 2010 02-Enero. La nueva área de BCN emerge como el contrapeso de Madrid. *El Periódico de Cataluña*, Enero 02, 33.
- Begg, I. 1999. Cities and competitiveness. *Urban Studies* 36 (5-6):795-809.
- Benko, G. 1996. *Economía, Espacio y Globalización en la aurora del siglo XXI*. Sao Paulo: Huicitec.
- Borja, J., & Castells, M. 1997. *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana.
- Bourne, L. 1999. *Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas. Memoria del Foro Internacional sobre metropolización*. Disponible en:
http://www.urbaninternational.utoronto.ca/NewDocs/metforum_2pdf
- Brenner, N. 2003. La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental Post Fordista. *EURE* 29 (86): 5-35.

- Buck, N., Gordon, I., Harding, A., & Turok, I. (2005). *Changing Cities. Rethinking Urban, Competitiveness, Cohesion and Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cuervo, L. 2003. Globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990. En: *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina*, 315-345. Barcelona: Institut Catllá de Cooperació Iberoamericana.
- De Mattos, C. 1999. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE* 25 (76): 29-56.
- De Mattos, C. 2003. *De la planificación a la governance: implicancias para la gestión urbano-regional*. Santiago: Documento preparado como texto para los cursos que dicta el autor.
- De Mattos, C. 2007. *Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: Cinco tendencias genéricas*. Medellín: Perspectivas para América Latina.
- De Mattos, C., Fuentes, L., & Sierralta, C. 2004. *Santiago ¿ciudad de clase mundial?* Santiago: Eure Libros.
- Dematteis, G. 1998. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudad latinas. En F. Monclus, *La Ciudad Dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura
- Edwards, S. 1997. *Crisis y Reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*. Buenos Aires: Emecé Editores S.A.
- ECLAC. 2014. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: United Nations Publications.
- Fernández, R. 2008. *Un Planeta de Metrópolis (en crisis). Explosión urbana y del transporte motorizado, gracias al petróleo*. Madrid.
- Fuentes, L. y Orellana, A. 2013. *Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes*. Estudios, Ciudad y Territorio- Estudios Territoriales (CyTET). Ministerio de Fomento.
- Fuentes, L., Bennen, P. y Perrozi, A. 2016. Planificación Territorial: políticas de ordenamiento y gestión del suelo, ¿se puede evitar la especulación? La comuna y la región metropolitana. En: *Estudio regional Latinoamérica: hacia la implementación integral de la nueva agenda urbana*. Quito.

- Glickman, N., & Woodward, D. 1989. *Los nuevos competidores. Lo inversores extranjeros cambian la economía norteamericana*. Barcelona: Gedisa.
- Hall, P. 1996. *Ciudades del mañana*. Historia del urbanismo en el siglo XX. Ediciones del Serbal: Barcelona.
- Harding, A. 2005. Gobierno y cambios socioeconómicos en las ciudades. En N. Buck, I. Gordon, A. Harding, & I. Turok (Eds) *Ciudades en transformación. Reconsideración de la competitividad, cohesión y gobernabilidad urbana*, 55-69. Madrid: Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial. Comunidad de Madrid.
- Harvey, D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in the urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* 71B: 3-17.
- Harvey, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- INEC, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos. 2010. *VII Censo nacional de población y VI de vivienda 2010*.
- Instituto de Geografía UC y SUBDERE. 2002. Proyecto: *Definición de un modelo de gobierno, administración y financiamiento para las áreas metropolitanas*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.
- Jessop, B. 1994. The transition to post-fordism and the schumpeterian workfare state. En: B. Loader, & R. Burrows (Eds), *Toward a Post-Fordism Welfare State?* 13-38. London: Routledge.
- Lefevre, C. 2000. Establecimiento de Gobiernos Metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política. Ponencia dictada en el Foro Internacional sobre metropolización. Santa Cruz – Bolivia: ACD – Universidad de Toronto.
- Malecky, E. 2004. Jockeying for position: What it means and why it matters to regional development policy when places compete. *Regional Studies* 38 (9):1101-1120
- Muller, B. 2004. *Gobernabilidad metropolitana y cooperación público - privada*. Santiago: Cepal
- Naciones Unidas. 1995. Governance and Public Administrations Branch. Department for Development Support and Management Services. Metropolitan Governance. Patterns and Leaderships. Report of High-Level Interregional Meetings. Abril 18-20. Quito. Ecuador. New York.

Naciones Unidas. 2014. *World Urbanization Prospect. The 2014 Revision*. New York: United Nations Publications.

Naciones Unidas. 2016. *Urbanization and Development. Emerging Futures*. World cities report 2016. PNUD.

Orellana, A. 2009. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE* 35 (104):101-120.

Orellana, Allard, Néspolo, & Mercado 2012. Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista de geografía Norte Grande* (51): 67-80: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000100004>

Porter, M. 1990. *The competitive advantage of Nations*. New York: Harvard Business Review.

República de Chile. 1980. Constitución Política de Chile. Santiago.

República de Chile. 1993. Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional. Santiago.

República de Chile. 2002. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Santiago.

República de Chile. 2009. Ley General de Urbanismo y Construcciones. Santiago.

República de Colombia. 1991. Constitución Política de Colombia. Bogotá.

República de Colombia. 1993. Decreto 1421. Bogotá.

República de Colombia. 1993. Ley 60. Bogotá.

República de Colombia. 1997. Ley 388 Ley de Ordenamiento Territorial. Bogotá.

República de Perú. 1993. Constitución Política del Perú. Lima.

República de Perú. 1998. Ley 26922 Ley Marco de Descentralización. Lima.

República de Perú. 2002. Ley 27783 Ley de bases de la Descentralización. Lima.

República de Perú. 2002. Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima.

República de Perú. 2003. Ley 11318 Ley Orgánica de Municipalidades. Lima.

Rodríguez, A., & Oviedo, E. 2001. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: Cepal. Serie medio ambiente y desarrollo.

Rodriguez, A., & Winchester, L. 1999. La fragilidad y potencialidad de lo público. *Ambiente y Desarrollo*, 38-43.

Rodriguez, A., Moulaert, F., & Swyngedouw, E. 2001. Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* XXXIII (129): 409-424.

Secretaría Regional Metropolitana de Vivienda y Urbanismo. 2008. *Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago*. Memoria Explicativa. Santiago.

Webster, D., & Muller, L. 2000. *Urban competitiveness assesment in developing country urban regions: the road forward*. Urban Group, INFUD-The World Bank.