

Gobernabilidad metropolitana en Bogotá y Santiago: institucionalidad divergente, resultados convergentes

Luís FUENTES (1) & Arturo ORELLANA (2)

(1) Geógrafo, Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile & (2) Economista, Doctor en Geografía Humana. Pontificia Universidad Católica de Chile.

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es entender en qué medida las particularidades asociadas al desarrollo y evolución de las áreas metropolitanas en América Latina, se explica por la institucionalidad que las gobierna. Para tal objeto, se comparan los casos Bogotá en Colombia y de Santiago de Chile; conforme estas áreas metropolitanas representan dos modelos de gobierno metropolitano opuestos. Se plantea como hipótesis: a pesar de que ambas metrópolis sostienen dos modelos de institucionalidad opuestos, 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 constituye un factor de escasa incidencia para generar condiciones de equilibrio socioterritorial en el desarrollo y transformación económica, física y social de las ciudades en estudio.

DESCRIPTORES: Gobernabilidad. Áreas metropolitanas. Institucionalidad metropolitana. Transformaciones urbanas.

1. Introducción

Las ciudades adquieren cada día más protagonismo tanto en la vida política, económica, social, cultural y mediática, por esto hoy, se puede hablar de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales (BORJA & CASTELLS, 1997). Entre los factores más importantes que empujan esta tendencia están la competitividad urbana, extensión territorial, necesidades de infraestructura,

fragmentación social y cultural, el surgimiento de nuevos actores colectivos, la presión del mercado inmobiliario, y otros.

Por esto, en muchos lugares del mundo se ha impulsado nuevamente el debate acerca de la implementación de nuevas modalidades de administración y gestión de los espacios metropolitanos. En términos generales, la literatura plantea que al intentar hacer una distinción se podría diferenciar entre las aglomeraciones

Recibido: 29.03.2012; Revisado: 02.10.12
e-mail: lfuentes@uc.cl; amorella@uc.cl
Este artículo se desarrolló en el marco del proyecto Fon-

decyt N°1110387 Los autores agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios para la mejora del artículo.

que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, las que no lo tienen pero están coordinadas a nivel superior y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Tomando en consideración las tipologías, los distintos modelos y sus problemáticas, el objetivo de este artículo es comparar los casos de Santiago y Bogotá; los cuales representan dos casos opuestos de gobierno metropolitano y analizar la evolución que han tenido estas ciudades en los últimos diez años, haciendo énfasis en las transformaciones de la base productiva, el mercado del trabajo, la pobreza y las desigualdades urbanas.

La hipótesis que se busca comprobar es que a pesar de que ambas metrópolis sostienen dos modelos de institucionalidad opuestos, 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 constituye un factor de escasa incidencia para generar condiciones de equilibrio socio territorial en el desarrollo y transformación económica, física y social de las ciudades en estudio.

No obstante, el estudio de la institucionalidad metropolitana admite una multiplicidad de enfoques para su discusión, los cuales van desde el ámbito financiero y los instrumentos de gestión urbana y territorial, hasta la incidencia de los actores comunitarios en los procesos de decisión, entre otros. En el caso de este trabajo, 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 metrópolis en análisis y comparación.

Para tal efecto, este trabajo se organizará en cuatro apartados. El primer apartado, hará una introducción a modo de justificación de la problemática que trata esta investigación. En un segundo apartado, se describirán los modelos teóricos de administración del territorio y una breve reseña histórica de los que han predominado en distintas ciudades del mundo. En el tercer apartado, se describirá los modelos de administración e institucionalidad presentes en Santiago y Bogotá con sus atribuciones, intentando establecer las importantes diferencias entre sí. Y, finalmente, en un cuarto apartado, donde se pretende validar la hipótesis, demostrando que más allá de las diferencias estructurales entre ambas metrópolis, siguen tendencias similares en cuanto a su desarrollo urbano en los últimos diez años, para luego arribar a las principales conclusiones que surgen del análisis.

2. Modelos de administración metropolitana

La discusión en torno a la administración y gestión de las áreas metropolitanas en el mundo no es nueva. En Norteamérica existen aportes desde los años cuarenta sobre esta problemática (JONES, 1942). Sin embargo, causas atribuidas a la globalización tales como: aumento de la movilidad del capital, incremento explosivo de la urbanización y la competitividad interurbana, han aumentado la intensidad del debate en el último tiempo. Es así, como autores como BOURNE (1999) y LEFEVRE (2000) en un análisis con un carácter historicista, han planteado una visión pragmática sobre la institucionalidad metropolitana al expresar que la discusión básicamente ha girado sobre la necesidad y los beneficios de dos modelos opuestos de organización política metropolitana: el modelo consolidado o «metropolitano» en el cual existen gobiernos, servicios y organismos reguladores relativamente fuertes y, 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). A favor del modelo local, existen argumentos que se basan en los principios de la democracia, es decir, de la representación, autonomía y legitimidad. En contraposición, se sugiere que las estructuras metropolitanas fragmentadas conducen a la ineficacia en la provisión de servicios, ya que son demasiado pequeños para lograr economías de escala. Además, existen argumentos a favor de que una metrópolis fragmentada contribuya al incremento de la polarización social (LEFEVRE, 2000; BOURNE, 1999; ORELLANA, 2009; FUENTES, 2012).

Respecto al modelo metropolitano, los proponentes de la descentralización explicitan que son estructuras administrativas más burocráticas, rígidas e inflexibles (BOURNE, 1999). Según ellos la provisión de servicios eficientes, pueden ser obtenidos mediante acuerdos voluntarios entre municipios, sin la necesidades de gobiernos metropolitanos. Cada escuela de pensamiento político tiene puntos de vista más bien diferentes sobre el papel operacional de los gobiernos urbanos y sobre la naturaleza de los vínculos global-nacional-local en la política y gobiernos locales (CLARKE & GALE, 1997).

La postura de BORJA & CASTELLS (1997) no coincide del todo con lo anterior, ya que plantean que existirían tres grandes distinciones que pueden realizarse entre las áreas metropolitanas desde el punto de vista de su institu-

cionalidad: las que tienen algún tipo de gobierno, las que no lo tienen pero que están coordinadas a un nivel superior y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Otros autores como MULLER (2004), al igual que el primer caso plantea que básicamente existen dos modelos de gobierno a nivel metropolitano: el modelo supramunicipal y el intermunicipal o descentralizado, habiendo muchas alternativas intermedias entre estos dos modelos.

El debate en Latinoamérica es más reciente que en Norteamérica y Europa, sin embargo, varios factores como el surgimiento de actores sociales más empoderados, la complejidad alcanzada por las ciudades y la relevancia adquirida por el mercado, han tendido 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. Esto ha llevado a que se realicen algunos estudios al respecto, como por ejemplo el realizado por RODRIGUEZ & OVIEDO (2001) para la CEPAL.

A modo de primera conclusión sobre los modelos de administración metropolitana, sin duda la mayor parte de los autores coincide en definir principalmente a dos estructuras entre las cuales se organizan las diferentes institucionalidades en el mundo: metropolitano (LEFEVRE, 2000), estructura metropolitana (BORJA & CASTELLS, 1997) o supramunicipal (MULLER, 2004); y en el otro extremo, descentralizado (LEFEVRE, 2000), sin estructura institucional metropolitana (BORJA & CASTELLS, 1997), intermunicipal (MULLER, 2004). Lo mismo pasa para los estudios realizados en Latinoamérica, los cuales a pesar de reconocer en algunos casos más estructuras institucionales, igual utilizan estas dos tipologías como base para el análisis.

3. La administración metropolitana en Bogotá y Santiago de Chile

3.1. Instituciones relevantes en el ámbito metropolitano

Desde el punto administrativo existen diferencias entre Chile y Colombia en el reconocimiento de las áreas geográficas de las capitales como zonas especiales. En el caso de Colombia, se reconoce la capital de la República como «Bogotá Distrito Capital»; mientras que en el caso de Chile, a Santiago no se le hace ningún reconocimiento como territorio especial.

En el caso de Chile, el artículo 110 de la Constitución establece que para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio se divide en quince regiones, las cuales son gobernadas por un Intendente y un gabinete regional compuesto por secretarios ministeriales y directores de servicios, todos designados por el Presidente de la República. Las regiones se subdividen en provincias, donde cada Gobernador responde al Intendente y también es un cargo designado por la máxima autoridad del país. Y, finalmente, en cada provincia hay comunas que tienen un municipio donde gobierna un Alcalde y existe un Concejo Municipal, todas autoridades escogidas bajo sufragio universal cada cuatro años. Cada uno de estos niveles geográficos posee una representación organizacional con una estructura y unas determinadas funciones, siendo a escala regional y comunal donde se asientan parte importante de las atribuciones y competencias con efectos en el ordenamiento territorial y planificación urbana, muchas veces tanto en colaboración como también en disputa con el nivel central de gobierno. Así entonces, los asuntos de escala metropolitana quedan sometidos por lo general a las directrices del Gobierno Central, donde la experiencia fallida de dotar de un sistema de transporte integrado para el Área Metropolitana de Santiago a partir de febrero del año 2007 a través del proyecto Transantiago, reveló entre otras cosas la resistencia política que existe a reconfigurar territorialmente la institucionalidad y mantener un modelo centralista y sectorial de gobierno para asuntos metropolitanos (FIGUEROA & ORELLANA, 2010).

Desde el punto de vista del gobierno central, las entidades político-administrativas que tienen mayor injerencia en el ámbito del territorio metropolitano es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es a quien corresponde la planificación del desarrollo urbano en el ámbito nacional y sus secretarías ministeriales en el ámbito regional e intercomunal. A esto habría que sumar al Ministerio de Obras Públicas por su incidencia territorial de la toma de decisiones en materias de infraestructura urbana y el Ministerio de Transportes por su tarea respecto al transporte público. Otro actor importante que tiene gran incidencia en el ámbito de la configuración, movilidad urbana y desarrollo metropolitano en Santiago es la empresa Metro S.A.

En el ámbito regional, el Intendente y el Consejo Regional son quienes de acuerdo a la LOGCAR les corresponden la gestión urbana y territorial en 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 los municipios son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, capaces de ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representadas.

En el caso de Colombia, según el artículo 286 de su Constitución Política, 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 Bogotá Distrito Capital

El Distrito Capital 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 Bogotá). La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades. El sector central está compuesto por el despacho del Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales

En cada una de las localidades hay una junta administradora, elegida popularmente por períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva. El alcalde de la localidad es designado por el Alcalde Mayor y sus atribuciones es-

tán determinadas por el Decreto Ley N° 1421 que establece el régimen político, administrativo y fiscal bajo el cual operan hasta hoy las localidades de la ciudad.

Desde el punto de vista del gobierno central las instituciones más relevantes serían: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el de Transportes, aunque por el alto nivel de descentralización y autonomía local, tales instituciones tienen relevancia en el nivel de las políticas públicas generales, no así en la aplicación de políticas locales, las cuales son adoptadas por las autoridades distritales.

Para ambos casos (Chile y Colombia), se reconoce la existencia de una multiplicidad de instituciones que intervienen en el ámbito urbano, considerando por ejemplo las policías, ministerios nacionales, organismos sectoriales y hasta el Congreso con la generación y aprobación de leyes que rigen distintos ámbitos de la vida en las ciudades.

3.2. Principales atribuciones en el ámbito metropolitano

Los dos 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. Mientras que Bogotá presenta un modelo similar al supramunicipal con un gobierno metropolitano autónomo, Santiago presenta una institucionalidad alineada con el modelo intermunicipal, descentralizado (ver FIG. 1).

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 han definido y constatado 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.

FIG. 1/ Principales características de los modelos de administración metropolitana de Bogotá y Santiago

Áreas metropolitanas	Modelo de administración metropolitana al que se aproxima	Principales atribuciones de la institucionalidad metropolitana	Financiamiento
BOGOTÁ	Supramunicipal	Amplias atribuciones en el ámbito económico, ordenamiento territorial, infraestructura y transportes y medio ambiente.	Recursos propios recaudados mediante impuestos y posibilidad de endeudamiento.
SANTIAGO	Intermunicipal o descentralizado	Atribuciones exclusivas y compartidas en los ámbitos del ordenamiento territorial, educación y salud.	Ingresos propios y transferencias desde el nivel central. Alta dependencia de la mayor parte de los municipios del Fondo Común Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Específicamente 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, esta alcaldía cuenta con las atribuciones correspondientes a la dictación de normas y fiscalización de la industria inmobiliaria, así como 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.

En materias ligadas al transporte e infraestructura, la Alcaldía Mayor cuenta con las atribuciones necesarias para diseñar y ejecutar un sistema de transporte público, celebrando los contratos de concesión necesarios y creando empresas públicas o mixtas como en el caso del Transmilenio y el controvertido proyecto de metro a través de la Empresa de Transporte Férreo Metropolitano. Además, esta institución pública también cuenta con la atribución de dictar normas sobre tránsito y transporte, con las cuales se han generado iniciativas como

«pico y placa» que restringe la circulación de los automóviles en ciertos horarios con el fin de disminuir la congestión del tráfico. Es importante señalar que la autoridad metropolitana desarrolla la función de diseño y construcción de infraestructura y obras públicas urbanas, mediante el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vía el Plan Operativo Anual de Inversión que contempla para el 2010 una inversión equivalente a más de 460 millones de dólares (INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, 2010).

En términos de ordenamiento territorial, la Alcaldía mayor tiene como instrumento de planificación el Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio (POT), el cual incluye entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con este objetivo dicta las normas necesarias para los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano. En esta área la alcaldía también tiene la atribución de regular la preservación y defensa del patrimonio cultural. 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.

En materias relacionadas con el desarrollo social, las atribuciones son muy relevantes también. Las principales atribuciones se relacionan con la dirección, administración y prestación de los servicios de educación y salud pública, conforme a las atribuciones y com-

petencias otorgadas por el Decreto 60 de 1993. Estas temáticas fueron uno de los puntos centrales de la política de descentralización impulsada a partir de 1993. Otra de las funciones en materias sociales se relaciona con la recreación y el deporte, mediante las cuales la alcaldía puede constituir sociedades de economía mixta u otras entidades asociativas que tengan por objeto construir y administrar escenarios que brinden recreación masiva y faciliten la práctica de los deportes o establecimientos e instalaciones complementarios de los anteriores.

Finalmente, en materia de medio ambiente, la administración metropolitana puede dictar las normas necesarias para garantizar el patrimonio natural y ecológico del distrito. En particular en cuanto a los desechos, la alcaldía mayor cuenta con la facultad de constituir sociedades de economía mixta que fueren necesarias para asegurar la eficiente recolección, manejo, reciclaje y disposición final de las basuras y el barrido de calles y demás bienes de uso público.

El caso de Santiago de Chile es distinto al anterior. 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 nacional. 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, el Gobierno Regional de Santiago se financia por transferencias directas desde el gobierno central a través de la Ley de Presupuestos de la Nación, ya que no posee ingresos propios ni posibilidad de endeudamiento. En el artículo 69 de la LOCGAR se detalla el patrimonio de estas instituciones que está constituido por los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco; los bienes

muebles e inmuebles que adquiera legalmente a cualquier título y los frutos de tales bienes; las donaciones, herencias y legados que reciba, de fuentes internas o externas, de acuerdo a la legislación vigente, las cuales estarán exentas del trámite de insinuación; los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue respecto de los bienes a que se refiere la letra e) del artículo 70; los ingresos que perciba en conformidad al inciso final del número 20° del artículo 19 de la Constitución Política de la República; los recursos que le correspondan en la distribución del FNDR¹; las obligaciones que contraiga en el desarrollo de sus actividades, en conformidad a la ley; los derechos y obligaciones que adquiera por su participación en las asociaciones a que se refiere el inciso quinto del artículo 104 de la Constitución Política de la República y los demás recursos que le correspondan en virtud de la ley.

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 FCM²; los derechos por los servicios prestados y los permisos; los ingresos por motivo de actividades o de los establecimientos de su dependencia; los ingresos que recauden de los tributos que la ley les permita aplicar y que tengan una clara identificación local, para ser destinados a obras de desarrollo comunal, como el impuesto territorial, los permisos de circulación, patentes comerciales y finalmente las multas e intereses establecidos a beneficio municipal.

En cuanto a las atribuciones, el gobierno regional en materia de competitividad y desarrollo económico son bastante acotadas. Entre las más importantes están: elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, las que deberán ajustarse a las políticas nacionales, resolver las inversiones de los recursos de distribución del fondo nacional de desarrollo regional, la promoción de la investigación científica y el fomento del turismo.

¹ Fondo Nacional de Desarrollo Regional, es el principal instrumento financiero con que cuenta el Gobierno Central para transferir recursos fiscales a cada región para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impacto regional, provincial y local. Su administración corresponde principalmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior y a los Gobiernos Regionales. Fuente: www.subdere.gov.cl

² Fondo Común Municipal, constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos. La propia Constitución Política chilena en su Artículo 122, lo define como un «mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país». Asimismo, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a través de su Artículo 14, le confiere la función de «garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento». Fuente: www.subdere.gov.cl

Respecto a la temática de transporte e infraestructura las únicas atribuciones tienen que ver con la construcción, reposición y conservación de las obras de pavimentación, la coordinación con las autoridades nacionales y comunales en los proyectos de dotación de infraestructura y equipamientos y el fomento al desarrollo de las localidades aisladas mediante la dotación de infraestructuras económica y social. En el ámbito del desarrollo y ordenación del territorio es donde el gobierno regional tiene las atribuciones más relevantes radicadas principalmente en la aprobación de los planes regionales de desarrollo urbano y los planes metropolitanos e inter comunales.

En términos sociales las atribuciones tampoco son tan decisoras, ya que más que nada tienen que ver con el establecimiento de las prioridades, la coordinación y el fomento a los programas e inversiones que vienen del ámbito nacional. Finalmente en términos de medio ambiente tiene el deber de fomentar y velar por la protección y conservación del medio ambiente, adoptando las medidas para tal objetivo.

En cuanto a los municipios poseen atribuciones exclusivas y compartidas. Específicamente, en relación a las atribuciones en el ámbito del desarrollo económico y competitividad no posee ninguna competencia exclusiva relevante; en el ámbito de las compartidas, los municipios tienen atribuciones en la esfera de la capacitación y promoción del empleo. En la temática relacionada con la infraestructura y transportes los municipios deben aplicar las disposiciones de transporte y tránsito público dentro de la comuna y posee atribuciones compartidas relacionadas con la urbanización y la vialidad local.

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 con el nivel central) 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. Otras atribuciones relativas al ámbito social tienen que ver con el apoyo a los planes y programas

relacionados con las viviendas sociales en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Cabe destacar que en el área de la salud, educación, recreación y cultura los municipios pueden crear y financiar corporaciones para el desarrollo de tales objetivos.

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. Al respecto, la Empresa Metropolitana de Residuos Sólidos (EMERES), fue creada en 1986 tras la crisis sanitaria del vertedero Lo Errázuriz y en la actualidad está formada por la asociación de 21 municipios de la zona sur de la Región Metropolitana. En un principio a la formación de esta empresa concurren sólo 14 Municipalidades: Santiago; Ñuñoa; San Miguel; La Cisterna; Providencia; Maipú; La Granja; La Reina; La Florida; San Ramón; La Pintana; Macul; Peñalolén; y Estación Central. Posteriormente, se incorporó como socia, la Municipalidad de San Joaquín. En tanto, las Municipalidades de El Bosque, Recoleta, Cerrillos, Independencia, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, formadas en el año 1991, utilizan también los servicios de la empresa.

Como conclusión al estudio de ambos casos podemos observar que ambas ciudades poseen modelos de administración y gestión totalmente opuestos, los cuales pueden clasificarse claramente en los polos de los modelos descritos en la literatura revisada en este trabajo.

4. Distinta institucionalidad metropolitana ¿diferentes ciudades?

4.1. Competitividad, reestructuración productiva y precarización laboral

Como consecuencia de los avances en la aplicación de políticas de liberalización económica y los esfuerzos locales de *city marketing* (más aplicado al caso de Bogotá), Chile y Colombia han logrado posicionar a sus principales ciudades en el mapa para los negocios dentro de la región latinoamericana. Así por lo menos lo demuestran los datos emanados de diversos rankings, especialmente del ranking de mejores ciudades para hacer negocios de la Revista América Economía. En este informe anual, Bogotá pasó del lugar trece en 2001 al seis en el

FIG. 2/ Evolución de la composición del PIB por ramas de la actividad económica en Bogotá DC y Región Metropolitana entre 1990 y 2005

Ramas de la actividad económica	Bogotá DC			Región metropolitana de Santiago		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Actividades Primarias (Agricultura, Caza y Silvicultura, Pesca y Minería)	0,3	0,4	0,9	2,3	2	2
Manufactura	22,8	16,2	16,8	19,6	17,9	16,1
Construcción	9,3	4,8	6,1	6,9	5,8	6,6
Comercio, Restaurantes y Hoteles	11,9	12,8	14,3	11,7	13,7	14,1
Electricidad y Agua	3,7	3,4	3,2	1,8	1,8	1,6
Transporte y Comunicaciones	9,1	9,8	9,8	6,5	9,5	10,7
Servicios financieros y empresariales, propiedad de la vivienda, personales y administración pública	43	52,5	48,9	51,2	49,2	48,8

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE y MIDEPLAN, diversos años.

2009, mientras que en el ranking de 2010 se ha posicionado en el lugar ocho. Por otro lado, Santiago fruto de un proceso de reformas económicas iniciado de manera mucho más temprana, desde la primera edición del ranking en el 2001 comenzó a tener un lugar importante en el contexto latinoamericano, pasando del cuarto lugar al segundo desde el 2009.

Este proceso de crecimiento económico y apertura de estas ciudades a la inversión privada nacional e internacional ha tenido consecuencias en la estructura productiva metropolitana, generando transformaciones las cuales se pueden observar en la FIG. 2.

Lo primero que se observa al realizar una mirada comparativa a los datos, es la tendencia a la convergencia en la estructura productiva de ambas ciudades que se comprueba con la similitud de la composición final del PIB; con una representación mínima del sector primario; una pérdida de relevancia de la manufactura y un crecimiento del sector servicios, especialmente comercio, restaurantes y hoteles. La única tendencia en la cual difieren es en los servicios financieros y empresariales, propiedad de la vivienda, personales y administración pública, que en el caso de Bogotá DC aumenta y en el caso de Santiago disminuye levemente, aunque el resultado final es converger totalmente en el 2005. Otras tendencias económicas destacables de ambas ciudades es el proceso de concentración económica respecto al país, el cual en el caso de Santiago ha crecido desde 43,3 % a 47% del PIB país en el 2005. Mientras que en el caso de Bogotá se ha mantenido relativamente estable desde 1990 a la fecha en torno a un 22%.

Otro aspecto muy relevante en cuanto a las transformaciones de las ciudades que se insertan en los circuitos globales tiene que ver con los mercados del trabajo urbanos y el deterioro de las condiciones para los trabajadores. Al analizar la situación del empleo en las dos ciudades, estas no escapa a las tendencias explicadas por WELLER (2011) para el caso de Latinoamérica respecto a mayores grados de exclusión del empleo después de las reformas de flexibilización introducidas por la mayor parte de los países, así como la mayor exposición a los shocks externos producto de la apertura económica. Respecto a los hallazgos en el análisis de las tendencias en los mercados del trabajo de ambas ciudades es posible plantear varias tendencias comunes.

En primer lugar, respecto a los niveles de participación en el mercado laboral, ambas ciudades presentan niveles bajos en hombres y mujeres, si se les compara por ejemplo a los países de la OCDE (los cuales son aproximadamente 80% en hombres y más de 60% en mujeres)³. Tanto Santiago como Bogotá presentan valores similares en torno al 70% en el caso de los hombres y en torno al 50% en el caso de las mujeres. En general las tendencias de absorción del mercado laboral de ambas ciudades respecto al crecimiento económico reflejan una disminución de la elasticidad, ya que a pesar de enfrentar un ciclo absolutamente favorable, sobre todo en la última década en Colombia y en los noventa en Chile, esto no ha tenido un impacto importante en la participación laboral. De he-

³ Portal Estadístico OECD.

cho, en ambas ciudades entre 1990 y 2009 la participación de los hombres ha caído en un 5,4% en la capital colombiana y en un 0,8% para el caso de Santiago.

Adicionalmente, cabe consignar que la información proveniente de las encuestas de empleo muestran que en ambas ciudades se presentan niveles de segmentación crecientes del mercado laboral, si se analiza su participación por edades e ingresos, situación preocupante debido a que en una economía competitiva, el trabajo se vuelve fundamental para transferir los beneficios económicos hacia las personas. Para ejemplificar, en Santiago los datos de las encuestas de hogares⁴ muestran que mientras los grupos etáreos de 45 a 54 años tienen niveles de participación superiores al 75%, los jóvenes entre 15 y 19 años no superan el 21%. Además entre 1987 y 2009 mientras la tasa de participación de los trabajadores entre 55 y 64 años crecía un 14%, la de los jóvenes entre 20 y 24 disminuía un 1,7%. Mientras que para el caso de Bogotá, si bien se presenta un nivel de participación mayor en los jóvenes de todas maneras existen importantes diferencias, ya los jóvenes entre 15 y 19 años tienen un 30% menos de participación que los grupos de 30 a 39 años.

Respecto a la segunda de las exclusiones, la del empleo, según lo que plantea WELLER (2011), se observan importantes diferencias en el acceso al trabajo cuando el análisis se realiza por ingresos, edades, ocupaciones o niveles educativos. Los datos muestran que están aumentando las barreras de acceso al empleo para los más jóvenes, ya que las tasas de desempleo aumentan de manera mucho más amplia en estas cohortes de edades. Los datos para el caso de Santiago también muestran que los deciles más pobres se enfrentan a tasas de desempleo cada vez más importantes: 30,1% en 1987 y 35,9% en el 2009, lo cual refleja las dificultades de estos segmentos sociales para encontrar empleo y el surgimiento de nuevas barreras de entrada al mercado laboral, lo cual se transforma en nuevas formas de exclusión social. En el caso de Bogotá se observa el mismo fenómeno, si se cruzan las tasas de desempleo por edades o por niveles de ingreso. En el caso de los grupos más jóvenes la tasa de desempleo era de 25,9% en 1991, la cual aumentó a 42% en el 2007.

Quizá el aspecto más importante y preocupante de los analizados en este apartado, es la relación con la tendencia al aumento del empleo precario o la cuarta exclusión en la expresión de WELLER (2011). Las tendencias encontradas en ambas ciudades apuntan en esta dirección, el aumento del empleo de mala calidad que se manifiesta en la disminución de los empleos con contrato, el aumento en la movilidad y consecuente disminución de la duración del empleo y el aumento en la informalidad. Por ejemplo, en el caso de Santiago el porcentaje de asalariados sin contrato en el decil más pobre pasó de 24,7 en 1990 a 32,4 en el 2009, mientras que en el decil más rico pasó de 8,3 a 12,5% entre los mismos años. Es decir la desprotección aumenta en todos los niveles de ingreso, sin embargo la de los más pobres triplica la de los más ricos. En el caso de Bogotá, estas tendencias también son comunes y a la desprotección laboral se suma la escasa duración del empleo. Por ejemplo en el caso de los jóvenes la duración media del empleo en 2005 era de 39 semanas, lo cual disminuyó a 19 en el 2007. En general un 28,7% de los asalariados dura un año en el trabajo. El aumento en la informalidad es otra de las características del mercado del trabajo de Bogotá. Si bien es un fenómeno característico de la economía colombiana, después de las reformas ha aumentado aún más, pasando de 50% en 1992 a casi 53% en el 2005.

Esta situación es preocupante en la medida en que la informalidad se caracteriza por la desprotección no solo en materia laboral, sino también en materia de salud y seguridad social, lo cual sumado a la retirada del Estado crea un panorama complejo sobre todo para los sectores que se ven más afectados por esta tendencia.

De este análisis del mercado del trabajo, se pueden concluir tres aspectos principalmente. En primer lugar, que el crecimiento económico generado en las tres ciudades no necesariamente ha contribuido en aumentar las tasas de participación laboral, las cuales se mantienen bajas sobre todo en los jóvenes y en los sectores de menores ingresos. En segundo lugar, que se están produciendo importantes segmentaciones en el acceso al empleo que se manifiesta en tasas de desempleo muy altas sobre todo en los jóvenes y sectores de menores ingresos. Y, en tercer lugar, que está aumentando crecientemente el empleo desprotegido o de baja calidad que se manifiesta en la desprotección vía contratos, en la alta rotación laboral y en el aumento de la informalidad, la cual ya era muy relevante en Bogotá en décadas pasadas.

⁴ Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN) elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social.

4.2. Metropolización expandida

Teniendo como punto de inicio de este trabajo la hipótesis planteada por DE MATTOS (2007), quien sugiere que más allá de la permanencia de la identidad específica de cada una de las ciudades latinoamericanas, existen tendencias genéricas que están afectando a las ciudades, conforme a las transformaciones inherentes a la fase de modernización capitalista asumidas por sus respectivos países. Estas tendencias se están manifestando en todas las ciudades que se han involucrado estructuralmente en la nueva dinámica económica global, obviamente con manifestaciones y alcances diferentes según las particularidades y el nivel de desarrollo de los países respectivos. Sin embargo, más allá de estas condicionantes, existe una amplia literatura que ha descrito las transformaciones de cada una de las ciudades latinoamericanas, en especial de los casos analizados en este trabajo⁵.

En el caso de Bogotá a partir de los noventa, como señala Cuervo:

«se dieron las condiciones básicas para que la globalización tuviera un impacto notable sobre la organización socio espacial de la ciudad. Primero, afectó y aceleró el cambio en las reglas del juego económico, es decir, tuvo un impacto más estructural que meramente coyuntural. Segundo, su duración e intensidad fueron suficientes para traducirse en modificaciones sobre el espacio construido. Así, es esperable no solamente que los cambios económicos hayan tenido impacto espacial, sino que además este impacto haya tendido a introducir algunas modificaciones sobre la estructura socio espacial de la ciudad» CUERVO (1999:35).

Entre los cambios más importantes, advierte el mismo Cuervo, está el crecimiento del contorno regional y en especial de los municipios de la Sabana, (que están fuera de la jurisdicción de la Alcaldía Mayor de Bogotá). En la FIG. 3 se confirma tal observación, ya que entre 1993 y 2005 tales municipios clasificados desde el punto de vista funcional de la metrópolis como el «disperso», en conjunto crecen en más de 50%, mientras que el centro histórico mantiene un crecimiento

bajo. Cabe señalar que para el caso de la capital colombiana se tuvo que tomar parte de los municipios de Cundinamarca, que se encuentran fuera de la jurisdicción de Bogotá DC, para dimensionar el fenómeno de la metropolización expandida en su real escala.

La evolución de Santiago es coincidente con la tendencia en el crecimiento mayoritariamente periférico. La tendencia a la metropolización fue advertida hace tiempo. DE MATTOS (1999), planteaba hace más de diez años que parecía

«importante destacar ciertos rasgos que si bien no pueden considerarse como estrictamente novedosos, pues algunos de ellos ya habían comenzado a manifestarse en el período precedente, su intensificación y generalización es lo que podría considerarse como lo nuevo de la actual fase de metropolización».

Entre los que destacó el autor se encontraban la acentuación incontrolable de la tendencia a la suburbanización, con la formación de un periurbano difuso, de baja densidad, que prolonga la metrópoli en todas las direcciones en que ello es posible; y la afirmación de una estructura metropolitana polarizada y segregada, donde la estratificación social tiene una perfecta lectura territorial.

Así, la metropolización expandida se ha tornado un fenómeno característico de la ciudad actual y las cifras de crecimiento demográfico de la FIG. 3 lo demuestran. En ambas ciudades el aporte del suburbio y los municipios o localidades situadas fuera de la mancha urbana contigua son las que más aportan al crecimiento urbano. En el caso de Santiago, el último censo también detectó un crecimiento importante en el centro histórico después de varias décadas de pérdida de población.

Más allá de las particularidades, es posible observar que ambas ciudades se encuentran enfrentando procesos de transformación relevantes en su estructura urbana, en donde la metropolización emerge como un fenómeno que complejiza la gestión de las ciudades sobre todo en aspectos como el transporte, la planificación urbana y el medio ambiente.

⁵ Por ejemplo para el caso de Bogotá, para más detalles se pueden revisar los trabajos de CUERVO (1999, 2003), ALFONSO (2010), MERTINS (2004), entre otros. Y, en el caso de Santiago también existe abundante investigación, para

lo cual se recomienda revisar los trabajos de DE MATTOS (1999, 2002, 2010), SABATINI & ARENAS (2000), RODRÍGUEZ & WINCHESTER, (2001); DUCCI (2000); HIDALGO (2004), ORELLANA & FUENTES (2008), entre otros.

FIG. 3/ **Aporte al crecimiento demográfico de las ciudades de cada sector de la ciudad según su estructura urbana entre los dos últimos censos de los respectivos países (%)**

Área Metropolitana	Centro histórico	Pericentro	Suburbio	Disperso
Bogotá Metropolitana ⁶ entre 1993 y 2005	0,5	21,5	61,7	16
Santiago Metropolitano ⁷ entre 2002 y 2012	15,2	-4,2	61,2	27,8

Fuente: Elaboración propia a partir de información del DANE e INE respectivamente entre los años 1993 y 2005 para Colombia y 2002 y 2012 para Chile (datos preliminares para el 2012).

4.3. Pobreza y desigualdades sociales

Otro de los debates interesantes en la literatura internacional ha sido sobre los efectos de la liberalización económica, competitividad y globalización en la pobreza y desigualdades sociales urbanas (SASSEN, 1999, 2007; MOLLENKOPF & CASTELLS, 1991; HAMNETT, 1994; entre otros).

Para el caso de las ciudades en estudio, ver FIG. 4, en cuanto a la evolución de la pobreza e indigencia se observa la disminución en forma sostenida en ambas capitales, siendo los índices más altos los de la capital colombiana. A pesar de esta tendencia general, al interior

de las ciudades existen períodos quinquenales en los cuales en algunos casos la pobreza aumenta. Estos serían por ejemplo en la primera década de aplicación del modelo neoliberal en Bogotá y en Santiago entre 2005 y 2010.

A pesar de este aparente éxito en la lucha contra la pobreza, las desigualdades sociales han persistido, en contraposición a los períodos de alto crecimiento económico experimentados por estos países en años recientes. Tal situación se puede observar en la FIG. 5 que muestra en primer lugar, los altos niveles de desigualdad presentes en ambas ciudades y su evolución entre 1990 y 2010. Esto demuestra que a pesar de que este aumento en la marea

FIG. 4/ **Evolución de la pobreza (%)**

Área Metropolitana	Condición	1990	1995	2000	2005	2010
Bogotá DC	Pobreza no indigente	37,4	40,0	41,4	27,0	—
	indigencia	7,7	7,6	11,7	4,2	—
Región Metropolitana	Pobreza no indigente	23,4	12,1	11	8,2	8,8
	indigencia	9,6	2,6	4,1	2,4	2,7

Fuente: Para Bogotá DNP - MERPD. Metodología de medición y magnitud de la pobreza. Para Santiago Encuesta CASEN Mideplan. En este último caso los años exactos son 1990, 1996, 2000, 2006 y 2009.

FIG. 5/ **Evolución del índice de GINI**

Área Metropolitana	1990	1995	2000	2005	2010
Bogotá DC	0,51	0,51	0,56	0,53	0,59
Región Metropolitana	0,54	0,55	0,57	0,53	0,55

Fuente: DANE y cálculos del Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID a partir de encuestas de Hogares del DANE. Para Santiago Encuesta CASEN Mideplan. En este último caso los años exactos son 1990, 1996, 2000, 2006 y 2009.

⁶ Centro histórico: La Candelaria, Santa Fé. Peri centro: Antonio Nariño, Barrios Unidos, Chapinero, Engativa, Fontibón, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe, San Cristóbal, Teusaquillo. Suburbano: Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Tunjuelito, Usaquén, Usme. Disperso: Chía, Cota, Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibate, Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Gachancipá, y Bojacá.

⁷ Centro histórico: Santiago. Peri centro: Ñuñoa, Providencia, San Miguel, Renca, Independencia, Cerrillos, Recoleta, Macul, San Joaquín, Quinta Normal, La Cisterna, Estación Central, Conchalí, San Ramón, Lo Prado, La Granja, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Cerro Navia. Suburbano: Puente Alto, Quilicura, Maipú, Las Condes, Pudahuel, San Bernardo, Lo Barnechea, Peñalolén, Huechuraba, Vitacura, La Florida, La Reina, La Pintana. Disperso: Lampa, Colina, Peñaflores, Paine, Buin, Padre Hurtado, Isla de Maipo, El Monte, Talagante, Calera de Tango, Pirque, Curacaví, San José de Maipo.

ha servido para levantar todos los barcos (disminución de la pobreza), ha alzado mucho más a los yates que a los botes (persistencia de la desigualdad), parafraseando la clásica metáfora neoliberal.

Estas desigualdades sociales se manifiestan espacialmente en fuertes contrastes a nivel metropolitano con comunas que concentran los niveles altos de la pirámide social, mientras otras comunas son socialmente homogéneas en pobreza⁸. Respecto a las formas de agrupamiento de los distintos grupos sociales, existen algunas similitudes y también diferencias. Ambas ciudades presentan un marcado sector en donde se concentran los grupos altos de la pirámide social. En Bogotá es del centro histórico al norte y en Santiago del centro histórico hacia el oriente. Sin embargo a pesar de esta similitud, la estructura social de este sector tradicional de altos ingresos es diferente en las ciudades.

En el caso de Bogotá y Santiago existe una diversidad social, ya que otros grupos de una clase social más baja también tienen presencia ahí. Por el contrario la localización de los sectores más bajos de la pirámide social queda relegada mayoritariamente a las zonas más periféricas de la ciudad, en Santiago en el poniente y sur de la ciudad formando una especie de media luna y en Bogotá principalmente en el sector sur de la ciudad.

Una muestra de las desigualdades entre las comunas o localidades en Bogotá DC se puede observar en la FIG. 6, donde se comparan la composición de cada unidad administrativa local en cuanto a la proporción de pobreza existente y la proporción de población con educación universitaria completa. En ambos casos se observa una fuerte correlación negativa entre ambas variables, es decir a mayor cantidad de pobreza, menor proporción de población con estudios universitarios. En el caso de Bogotá en un extremo podemos observar localidades como Teusaquillo, Usaquén o Chapinero con niveles de pobreza muy bajos respecto al promedio metropolitano (menores al 15%) y niveles de población con estudios universitarios superiores al 30%. En contraste se observan otras localidades con niveles de pobreza superiores a 50% como Ciudad Bolívar o Usme y con niveles muy bajos de población con estudios universitarios, menores al 1,5%.

⁸ En el trabajo de ORELLANA & FUENTES (2008), se da cuenta de una cierta geometría espacial que se repite sobre diferentes variables que miden la desigualdad intra metropolitana en Santiago.

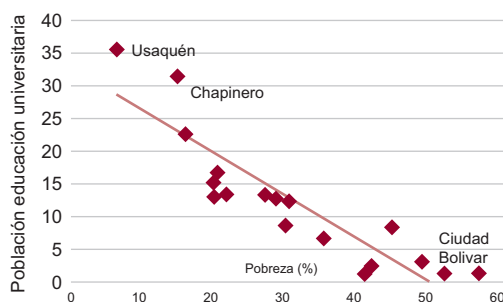


FIG. 6/ Relación y composición de las localidades de Bogotá DC entre pobreza y población con educación universitaria completa

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Encuesta de Calidad de Vida, 2007.

La misma situación se observa para el caso del área metropolitana de Santiago como se observa en el FIG. 7, donde se corrobora una estructura socio espacial muy similar al caso anterior, con comunas con un alto nivel de población con estudios universitarios y niveles de pobreza muy bajos como Las Condes y Vitacura y otras comunas con la relación inversa como los casos de San Bernardo o Lo Espejo.

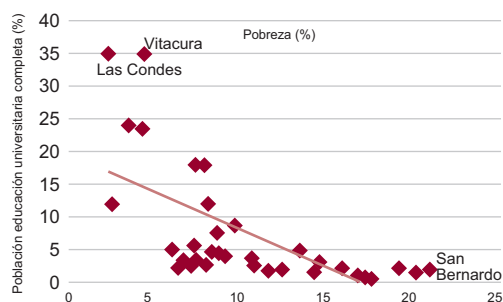


FIG. 7/ Relación y composición de las comunas del área metropolitana de Santiago entre pobreza y población con educación universitaria completa

Fuente: Elaboración propia en base a información de Encuesta CASEN para Santiago, 2006.

Esta desigual distribución de la población en el territorio, para el caso de Santiago presenta una inversión local que difiere de manera relevante entre comunas, ya que mientras la inversión promedio para el año 2005 estaba en torno a los US\$ 140per cápita⁹, comunas como Vitacura, Las Condes y Providencia que lide-

⁹ Sistema Nacional de Información Municipal de la SUBDERE, www.subdere.gov.cl

ran en materia de calidad de vida todos los ranking a nivel metropolitano y nacional hasta ahora, invertían entre 400 y 500% más sobre el promedio, mientras que otras comunas como La Pintana, El Bosque y Cerro Navia que viven la realidad inversa, sólo invertían un tercio de ese promedio (ORELLANA, 2007).

Distinto es el caso de Bogotá en donde no se observan estas diferencias de inversión local tan importantes, ya que según datos de SIS-BEN¹⁰ la inversión local del año 2004 estaba en torno a los US\$ 235, las localidades que más invierten están un 50% por sobre este promedio y las que menos invierten llegan a un 80% de este valor promedio. A pesar de estas diferencias en cuanto a la inversión local entre un modelo de administración y otro, las tendencias estructurales en materia de desigualdad intra metropolitana, parecen ser más fuertes que las políticas de focalización de recursos que pueda realizar las entidades públicas en cualquiera de sus formas.

En resumen, el análisis comparado de la realidad de Bogotá y Santiago en consideración a las diferencias existente en su configuración política-administrativa que cada Estado tiene para abordar la gobernabilidad, planificación y gestión del territorio, entrega evidencia significativa en términos que la institucionalidad tiene escasa incidencia en la configuración socio-territorial de la metrópolis, siendo la globalización y las fuerzas del mercado factores más determinantes en el resultado y la evolución que hasta ahora están teniendo ambas ciudades. De esta forma, se puede afirmar que existe evidencia sustantiva que valida la hipótesis de trabajo planteada en esta investigación, es decir, las áreas metropolitanas de Bogotá y Santiago bajo modelos de gobierno metropolitano divergentes se muestran resultados socio-territoriales convergentes.

5. Reflexiones finales

Las últimas décadas han estado marcadas por una tendencia a la metropolización en América Latina con consecuencias significativas en la calidad de vida de su población urbana. Por un lado, han sido positivas por una modernización de sus infraestructuras, conectividad con la economía global y crecimiento de su ingreso per cápita. Sin embargo, por otro lado, también con efectos negativos fundamentalmente por

un distanciamiento mayor entre el estándar de calidad de vida de la población de mayores ingresos (minoría) y la población de menores ingresos (mayoría). Lo anterior, básicamente queda reflejado a través de una serie de informes elaborados por diversos organismos internacionales¹¹ que muestran un deterioro en las condiciones de estabilidad en el mercado del trabajo, empeoramiento en la distribución del ingreso, mayor consumo de suelo y pérdida de patrimonio ambiental, segregación y fragmentación socioespacial, entre otras externalidades negativas, consecuencias en gran medida del proceso de globalización y metropolización, particularmente en la región más urbana del mundo.

Esta investigación que analiza y compara el proceso de desarrollo económico y social ocurrido en las dos últimas décadas en dos de las principales capitales de América Latina, las áreas metropolitanas de Bogotá y Santiago, tiene el mérito de hacerlo en consideración a que en ambos países se optó en el período de análisis, por un modelo de desarrollo económico similar, pero en donde sus metrópolis se gobiernan, planifican y gestionan bajo un modelo institucional diametralmente opuesto. De este modo, se puede afirmar que los resultados obtenidos permiten extrapolar algunos juicios importantes sobre la situación de otras áreas metropolitanas de América Latina, ya que los modelos de gobierno que subyacen a cada realidad metropolitana se aproximan en muchos aspectos a estos modelos de gobernabilidad planteados.

Los resultados obtenidos dan cuenta de la trascendencia que ha tenido los procesos de liberalización económica fomentados por organismos multinacionales y los propios gobiernos nacionales en el desarrollo y configuración de las áreas metropolitana. Esto no solo para consagrarlos como nodos articuladores de la economía nacional con la global, sino que como el receptáculo de cambios significativos de las dinámicas económicas, sociales y ambientales. Para bien o para mal, urge la necesidad tener un modelo de gobernabilidad metropolitano que combine adecuadamente un desarrollo económico competitivo, con cohesión social y ambientalmente sustentable del territorio, lo que conforme a los resultados obtenidos parece ser que en la actualidad ambos modelos analizados no tienen incidencia alguna, ya que la gestión urbana

¹⁰ Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, <http://www.sisben.gov.co/>

¹¹ BID, Banco Mundial, PNUD, entre otros.

poco puede hacer frente a estas tendencias estructurales producto del impulso de iniciativas de orden nacional.

En el caso de Santiago, se reconoce que desde hace tiempo ha estado en el campo académico la discusión sobre las posibles ventajas de una especie de Alcaldía Mayor a la usanza de las metrópolis colombianas. Sin embargo, si bien en el último ha permeado el interés en la agenda pública donde algunos parlamentarios han hecho presente la necesidad de reformular la institucionalidad territorial para darle gobierno a nuestras ciudades metropolitanas, empezando por Santiago, lo cierto que aún

constituye sólo una declaración de voluntades y lejos de ser un tema de interés con respaldo político importante, tanto en las estructuras formales como informales de la sociedad chilena.

Frente a ello, más que en el modelo institucional, la fórmula se encuentra en la capacidad y consideración territorial que tenga la o las entidades de gobierno (independiente de forma de elegir sus autoridades) para gobernar, planificar y gestionar sus políticas públicas y direccionar adecuadamente al resto de los agentes privados y de la sociedad civil. Al menos para los casos de Bogotá y Santiago, así se demuestra.

6. Bibliografía citada

- ALFONSO, O. (2010): Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana. In S. JARAMILLO, *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*: 366. Olacchi, Quito.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana, Madrid.
- BOURNE, L. (1999): «Modelos alternativos para el manejo de las Regiones Metropolitanas: El desafío para las ciudades norteamericanas». *Foro Internacional sobre Metropolización*, La Paz.
- CLARKE, S. & G. GAILE (1997): *The work of cities*. University of Minnesota Press.
- CUERVO, L. M. (1999): «Expansión metropolitana y globalización en Bogotá». V *Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*: 59. Toluca.
- DE MATTOS, C. (1999): «Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo». *EURE*: (25)76. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19607602>> ISSN 0250-7161
- (2007): «Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas». Ponencia presentada en el *Seminario Internacional «La globalización neoliberal y la planeación urbano-regional: perspectivas en América Latina*, 23-24 agosto de 2007: 1-31. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.
- DUCCI, M. E. (1998): «Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin?», *EURE*, 24(72). Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19607205>> ISSN 0250-7161
- FIGUEROA, O. & A. ORELLANA (2007): Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. *EURE*, 23(100): 165-171.
- FUENTES, L. (2012): *Ciudades y sociedades urbanas en transformación. Competitividad, reestructuración y cohesión social en Bogotá, Lima y Santiago*. Tesis para optar al grado de Doctor. Programa de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- HAMNETT, C. (1994): «Social polarisation in global cities: theory and evidence». *Urban Studies*, 401-424.
- HARDING, A. (2005): «Gobierno y cambios socioeconómicos en las ciudades. En N. BUCK & I. GORDON & A. HARDING, & I. TUROK, *Ciudades en transformación. Reconsideración de la competitividad, cohesión y gobernabilidad urbana*. 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. Series B, Human Geography*», 71 B (1): 3-17.
- HIDALGO, R. (2004): «De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile». *EURE*, 30(91): 29-52.
- JESSOP, B. (1994): «The transition to post-fordism and the schumpeterian workfare state». In B. LOADER, & R. BURROWS, *Toward a Post-Fordism Welfare State?*: 13-38. Routledge, London.
- JONES, V. (1942): *Metropolitan Government*, The University of Chicago press, 364 p.
- JOUBE, B. (2005): *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.
- LEFEVRE, C. (1999): «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.
- MERTINS, G. (2004): Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas y repercusiones espaciales. *Perspectiva geográfica*, 10: 109-126.
- MOLLENKOPF, J. & M. CASTELLS (1991): *Dual city: restructuring New York*. Russell Sage Foundation New York.
- MULLER, B. (2004): *Gobernabilidad metropolitana y cooperación público - privada*. CEPAL, Santiago.
- ORELLANA, A. (2009): «La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios». *EURE*, 25(104): 101-120, abril.
- & L. FUENTES (2007): «El Arco el Cono y el Clúster: geometrías espaciales para la gobernabilidad metropolitana y local de Santiago». En G. YÁÑEZ, & A. ORELLANA & O. FIGUEROA & F. ARENAS, *Ciudad, Poder y Gobernanza*. Santiago de Chile: Colección Rideal, Eure Libros y Geolibros.

- REPÚBLICA DE CHILE (1980): *Constitución Política de Chile*. Santiago.
- (1993): *Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional*. Santiago.
- (2002): *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Santiago.
- (2009): *Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Santiago.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1991): *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- (1993): *Decreto 1421*. Bogotá.
- (1993): *Ley 60*. Bogotá.
- (1997): *Ley 388 Ley de Ordenamiento Territorial*. Bogotá.
- RODRÍGUEZ, A. & E. OVIEDO (2001): *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL. Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ, A. & L. WINCHESTER (1999): La fragilidad y potencialidad de lo público. *Ambiente y Desarrollo*, 15(3): 38-43.
- RODRÍGUEZ, A. & F. MOULAERT & E. SWYNGEDOUW (2001): «Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 129: 409-424.
- SASSEN, S. (1999): *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Eudeba. Buenos Aires.
- (2007): «El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza». *EURE*, 23 (100): 9-34.
- WELLER, J. (2011): «Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina». *Nueva Sociedad*, 232: 32-49.

