

# LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA DESDE LAS PERIFERIAS DE SANTIAGO

Arturo Orellana Ossandón<sup>1</sup>

## I. ANTECEDENTES

El Área Metropolitana de Santiago (AMS) es el centro neurálgico de la Región Metropolitana (RM), una región que ocupa el 2% del territorio nacional donde reside una población de 6,1 millones de habitantes, lo que representa el 40,1% del total de la población que vive en el país y donde prácticamente el 97% es población urbana. El Producto Interno Bruto (PIB) de la RM representa el 48% del país lo que hace que la dinámica económica de esta región supere largamente a la del resto del país. Así entonces, el AMS no sólo es el motor de la economía nacional, sino la principal fuente de capital social y político del país.

En términos político-administrativos, la RM está compuesta por 6 provincias y 52 comunas<sup>2</sup>, donde el AMS agrupa 34 comunas; 32 pertenecientes a la Provincia de Santiago, más las comunas de Puente Alto y San Bernardo, cuyos municipios son capitales de las provincias Cordillera y Maipo, respectivamente. En esta área metropolitana residen 5,4 millones de habitantes, casi un 90% de la población total de la región, donde cabe consignar que al año del CENSO 2002 Puente Alto superó los 500 mil habitantes mientras San Bernardo los 250 mil habitantes, ambos prácticamente doblando su población en el período intercensal 1992-2002, lo que grafica en parte el proceso de urbanización acelerado en la periferia que acompañó la última década al AMS.

El AMS desde comienzos de la década de los '80 experimenta un acelerado proceso de expansión de sus fronteras urbanas. En un inicio,

1 Economista Universidad de Chile, Magíster en Desarrollo Urbano Universidad católica de Chile y Doctor en Geografía Humana, Universidad de Barcelona, Profesor-investigador de Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

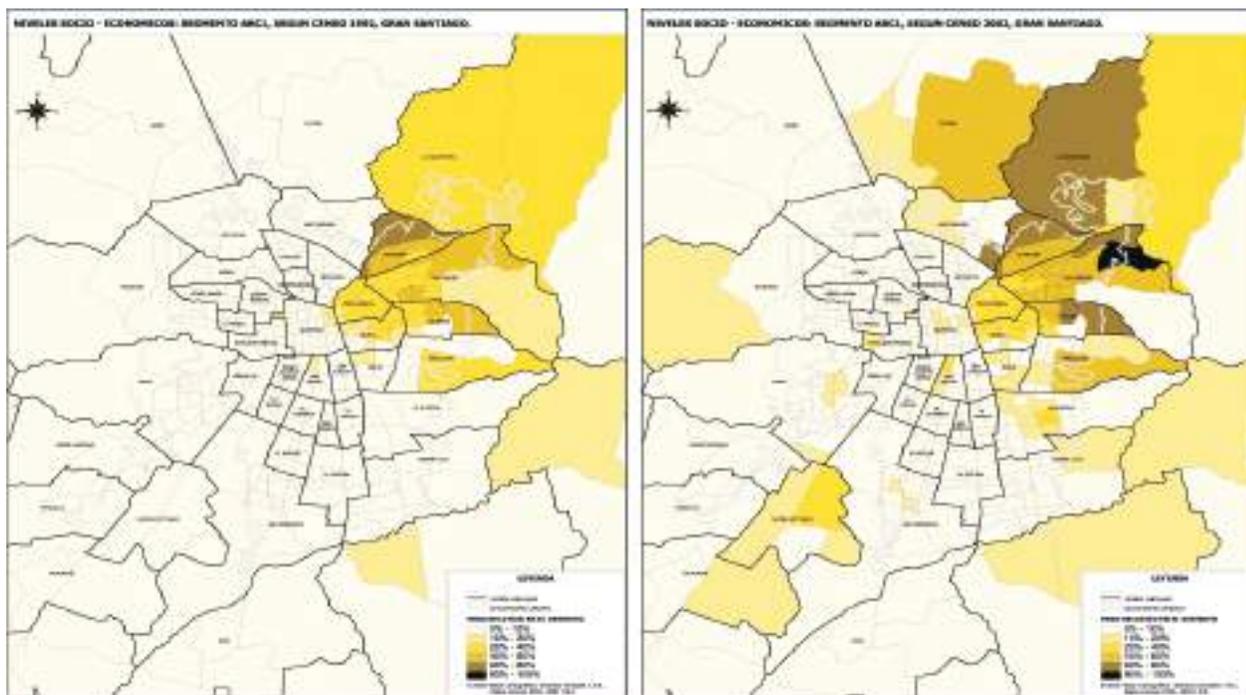
2 Considere el lector, que se hablará de municipio cuando se haga referencia a la institucionalidad que gobierna y administra localmente, mientras que se hablará de comuna cuando se haga referencia al territorio que política-administrativamente está bajo tuición del municipio.



fruto de las políticas de desregulación impulsadas por el gobierno militar, pero posteriormente derivado de los procesos de reestructuración productiva de la región hacia una economía de servicios, el vertiginoso desarrollo de la industria inmobiliaria y la marcada tendencia peri-urbana de las políticas de vivienda social en busca de suelos de menor valor de mercado (ver de Mattos, 2003; de Mattos y Riffo, 2005).

Resultado de este proceso, ya a principios de los años noventa se fue afianzando progresivamente el patrón histórico de segregación socioespacial y de espacialización territorial en el AMS que históricamente ha predominado en el desarrollo urbano de Santiago. Si

**Figura 1: Cambios en la localización del segmento ABC1 en el período intercensal 1992-2002**



Fuente: Proyecto Fondecyt N° 1040838, Informe Final, Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y cambios socioterritoriales en el Gran Santiago,<sup>4</sup> C. de Mattos, L.Riffo, X. Salas y G.Yañez, (2005).

bien este patrón, se reconoce que es intrínseco a gran parte de las experiencias de metropolización a escala global como lo advierte un reciente trabajo de Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández Güell (2006).

Esto puede observarse en detalle en la Figura 1, donde se advierte que durante el período intercensal 1992-2002, si bien aumenta la concentración de población de altos ingresos (ABC1<sup>3</sup>) en algunas comunas periféricas donde antes prácticamente estaba ausente este tipo de población, también se constata que aumenta la concentración de población ABC1 en las comunas del denominado cono oriente.

De posible realizar un zoom a los mapas expuestos en la Figura 1, se constataría que comunas como Lo Barnechea y Vitacura concentran de su total población más de un 60% que clasifica como ABC1, así como Las Condes y Providencia la siguen con más del 40% de su población. Este resultado contrasta severamente cuando se observa el balance que existe en las periferias fuera del cono oriente, es decir, las periferias localizadas al norte, poniente y sur-poniente del AMS, donde hacia el año 2002 en promedio no se supera el 10% de la población ABC1 residiendo en comunas localizadas fuera del cono oriente. Esta

3 La población definida como ABC1, corresponde a hogares cuyos ingresos superan aproximadamente los US\$ 4.000 y representan poco menos que el primer decil de ingresos del total de población del país.

4 En imprenta.

**Cuadro 1: Comparación configuración espacial de municipios del AMS**

Municipios	Tasa Aumento poblaciond Anual (%)	Densidad residencial (Hab./Hás.)	Área Industrial (%)	Área Comercial (%)	Áreas Verdes (%)
Quilicura	11,9	183	34,3	2,2	0,9
Puente Alto	6,8	196	3,9	7,6	3,2
Maipú	6,2	185	12,0	5,3	1,9
Pudahuel	3,6	195	21,5	19,1	1,6
San Bernardo	2,6	124	29,0	1,7	1,0
Vitacura	0,3	72	0,4	5,9	16,3
Providencia	0,8	214	0	18,0	14,9
Las Condes	1,9	106	0	9,4	7,4
Lo Barnechea	4,1	47	0	1,4	9,8
<b>AMS</b>	<b>1,3</b>	<b>142</b>	<b>8,9</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>

Fuente: Elaboración propia, según datos de libro *Santiago ¿Hacia dónde vamos?* CEP, (2006).



tendencia si bien se ha mantenido, dado el crecimiento económico del país que ha permitido en una década duplicar el ingreso per cápita, el fuerte desarrollo del mercado inmobiliario y financiero, el aumento sostenido del valor del suelo en el sector del cono oriente fruto del aumento de la demanda por residencia y sobretodo por el desarrollo de los servicios, se advierte también en la gráfica evidencia de un proceso tenue pero creciente de localización de la población ABC1 en la periferia norte-poniente-sur de Santiago.

## II. LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA: Un marco conceptual exploratorio

El marcado desequilibrio socioterritorial que muestra la AMS entre comunas tiene una expresión significativa en la gobernabilidad metropolitana, la que se manifiesta en particular en la capacidad que tiene cada administración local de gobernar sobre los procesos de decisión urbana y territorial, más allá de sus límites políticos-administrativos. Es decir, en ausencia de un modelo consensuado de ciudad que guíe coordinadamente las actuaciones públicas y la iniciativa privada, a través de diferentes y variados proyectos en el ámbito inmobiliario residencial y productivo, la configuración socioespacial resultante en el AMS ha llevado a una dinámica de competitividad y disputa entre comunas, convirtiéndose la AMS en un marco espacial en que predominan los intereses dominantes de quienes detentan mayores privilegios en el ejercicio del poder (Orellana, 2005).

No sólo al comparar los perfiles socioeconómicos de la población, sino a través de la comparación de un sin número de parámetros como se sintetizan en el Cuadro 1, se evidencia importantes desequilibrios que expresan lo que ya nos advertía Veltz (1998), cuando señalaba que "a escala metropolitana las ciudades tienden a parecerse y a escala local a fragmentarse". Es así, como este cuadro presenta una comparación entre las comunas que pertenecen al cono oriente con aquellas que dibujan gran parte de la periferia norte-poniente-sur: Quilicura, Puente Alto, Maipú, Pudahuel y San Bernardo, donde estas cinco comunas guardan la particularidad que en el período intercensal 1992-2002 alcanzaron la mayor tasa de crecimiento demográfico de todas las comunas de la AMS, muy por sobre la media que alcanzó en ese período una tasa de 1,3% anual. Es así como en una década, las comunas de



Puente Alto y Maipú doblaron su población, llegando aproximadamente al medio millón de habitantes, mientras que Quilicura con una población hacia 1992 cercana a los 42.000 habitantes, triplicó su población en ese mismo período. El proceso de extensión urbana significó un área de expansión para la AMS de casi 17.000 hectáreas, donde un 50% fue aportado por las cinco comunas periféricas de mayor crecimiento demográfico (Galetovic y Poduje, 2006).

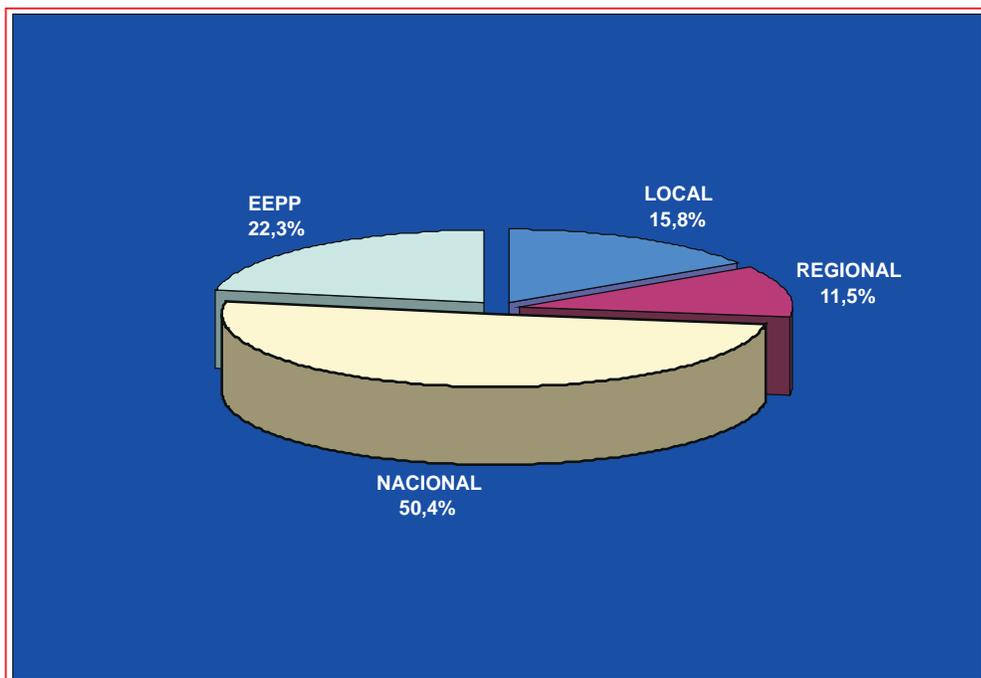
Figura 2: Diagrama de factores gobernabilidad metropolitana desde lo local



Si se compara los demás datos presentados en el Cuadro 1, se constata la amplia brecha que existe entre municipios del cono oriente y los del resto de la periferia. Los primeros muestran una densidad residencial en promedio más baja, lo que supone mayor disponibilidad de m<sup>2</sup> de suelo por habitante, siendo la excepción la comuna de Providencia la cual concentra un 18% de su territorio para fines comerciales muy por sobre el promedio de la AMS.<sup>5</sup> Por otro lado, la ausencia casi total de territorio comunal para fines industriales en contraposición a un mayor promedio de áreas verdes que presentan los municipios del cono oriente en relación a los de la periferia, permite aproximarse a una dualidad manifiesta de los atractivos que tienen las comunas en términos de calidad vida.

La forma en que se expresa la mayor o menor competitividad entre municipios en una escala metropolitana, va de la mano del carácter de las acciones que, desde el ámbito de la gestión local, se ejercen con influencia y en una perspectiva del desarrollo urbano y territorial muy ligada a los intereses del perfil socioterritorial de su población predominante. Sin embargo, en una aproximación más integral, se

**Gráfico 1: Participación Inversión Pública Efectiva (IPE)**

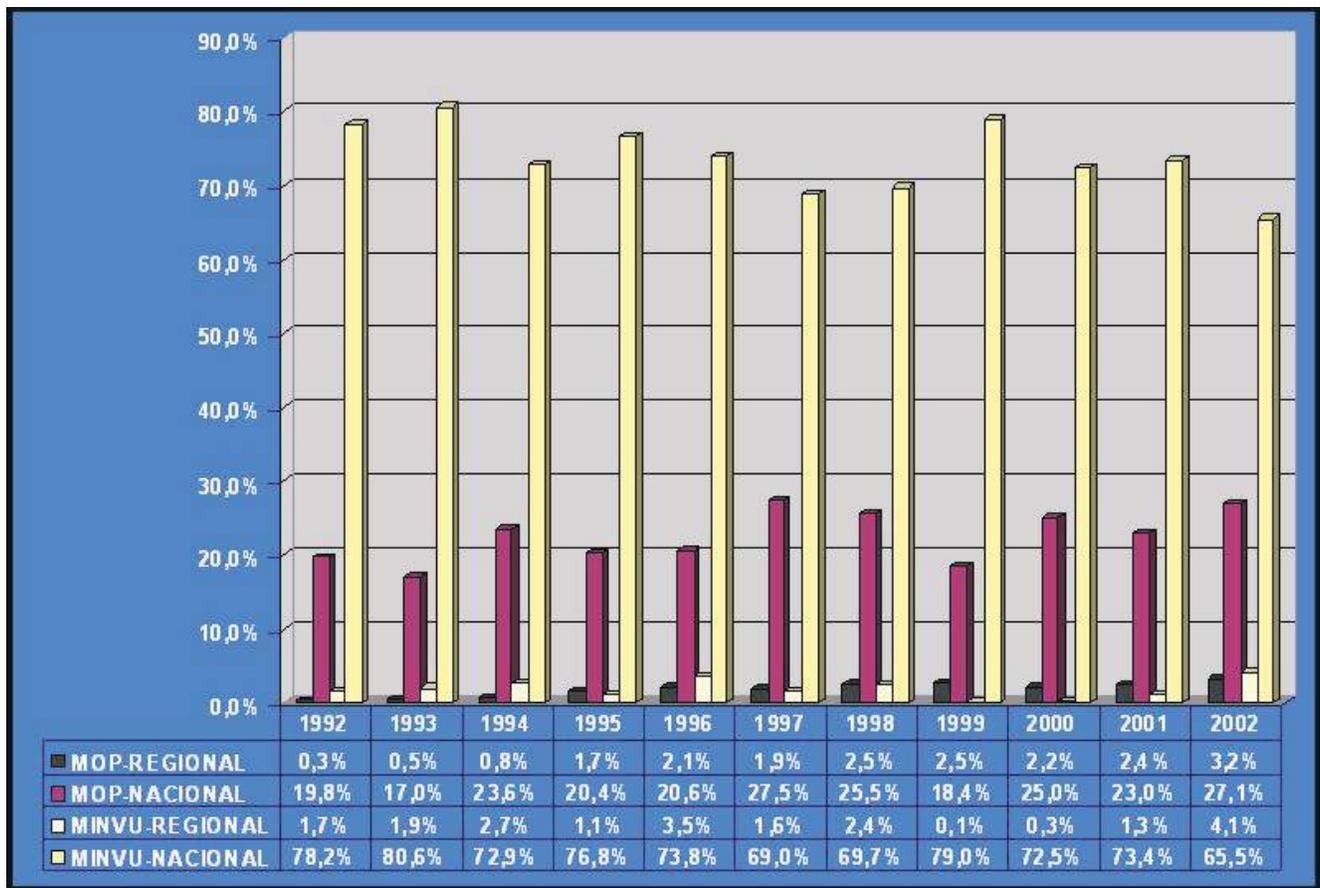


5 Aunque por debajo de la comuna de Pudahuel, debe contemplarse que este último dato está sobreestimado, debido a que se considera parte del área comercial los terrenos que ocupa el Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez.

puede plantear que son tres los factores a escala local que son determinantes en la gobernabilidad metropolitana, a saber:

§ Autonomía territorial, entendiendo por ello la capacidad del gobierno municipal de tener un mayor control de los procesos de decisión sobre las actuaciones urbanas y territoriales que ocurren en su comuna. Así entonces, una comuna podrá carecer de cierta autonomía territorial, tanto por sostener en su territorio el despliegue de grandes infraestructuras públicas y privadas que externalizan gran parte de las decisiones, o ya sea porque dispongan de suelo urbanizable, condición propia de las comunas periféricas.

**Gráfico 2: Participación IPE en infraestructura y vivienda 1992-2002**



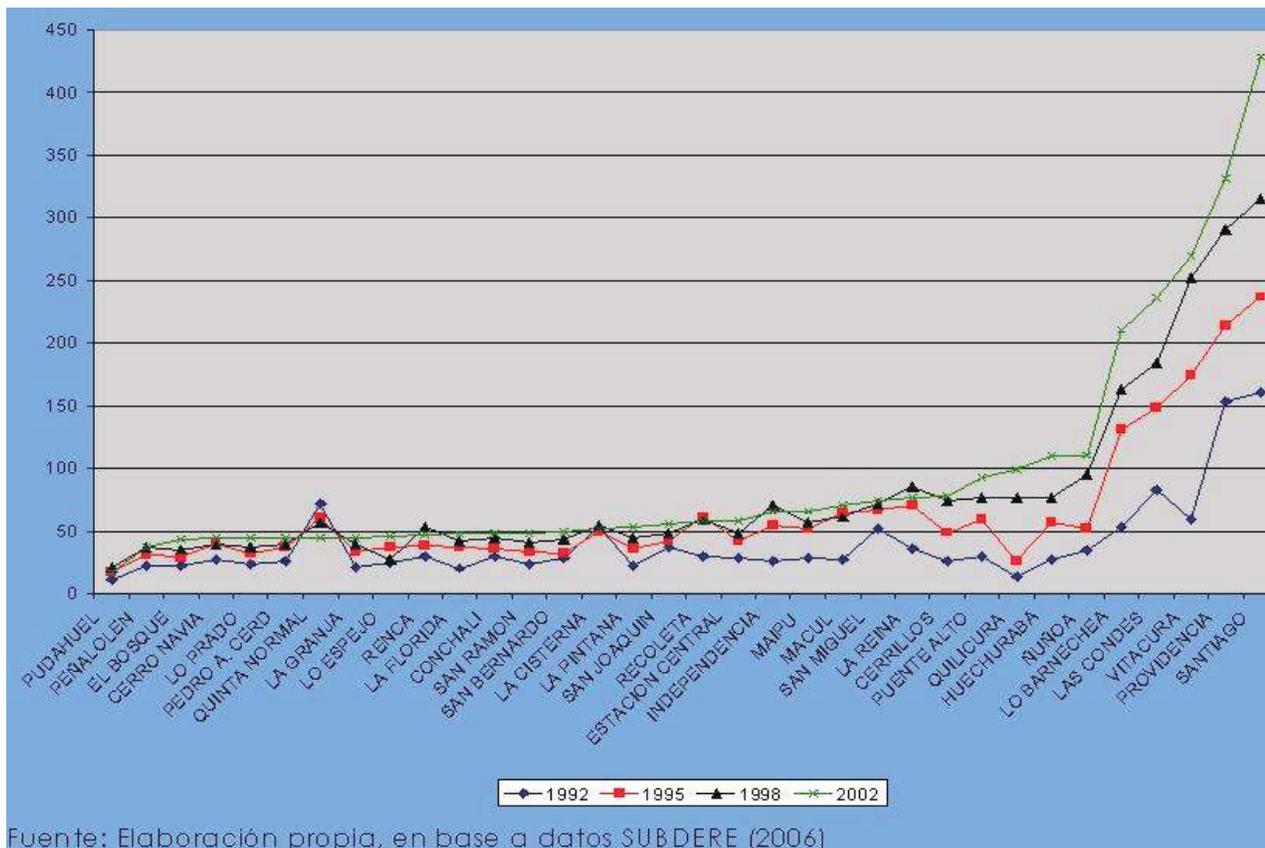
Fuente: Elaboración propia, según datos Mideplan (2004)



§ Capacidades endógenas, entendiendo por ello la existencia de una población residente con capacidades dirigenciales y profesionales que fortalezcan la red de influencia y de control efectivo sobre la gestión local, así como para potenciar la atracción del territorio comunal para la inversión privada a través de proyectos más en sintonía con la comunidad social y política residente.

§ Disponibilidad de recursos, entendiendo por ello la disponibilidad de recursos económicos y técnicos (personal municipal) que permitan llevar a cabo una gestión local con los mayores estándares de calidad posibles, así como influir significativamente en los procesos de actuación urbano y territorial dentro de la comuna.

**Gráfico 3: Comparación presupuesto per cápita municipios AMS entre 1992-2002 (m\$)**



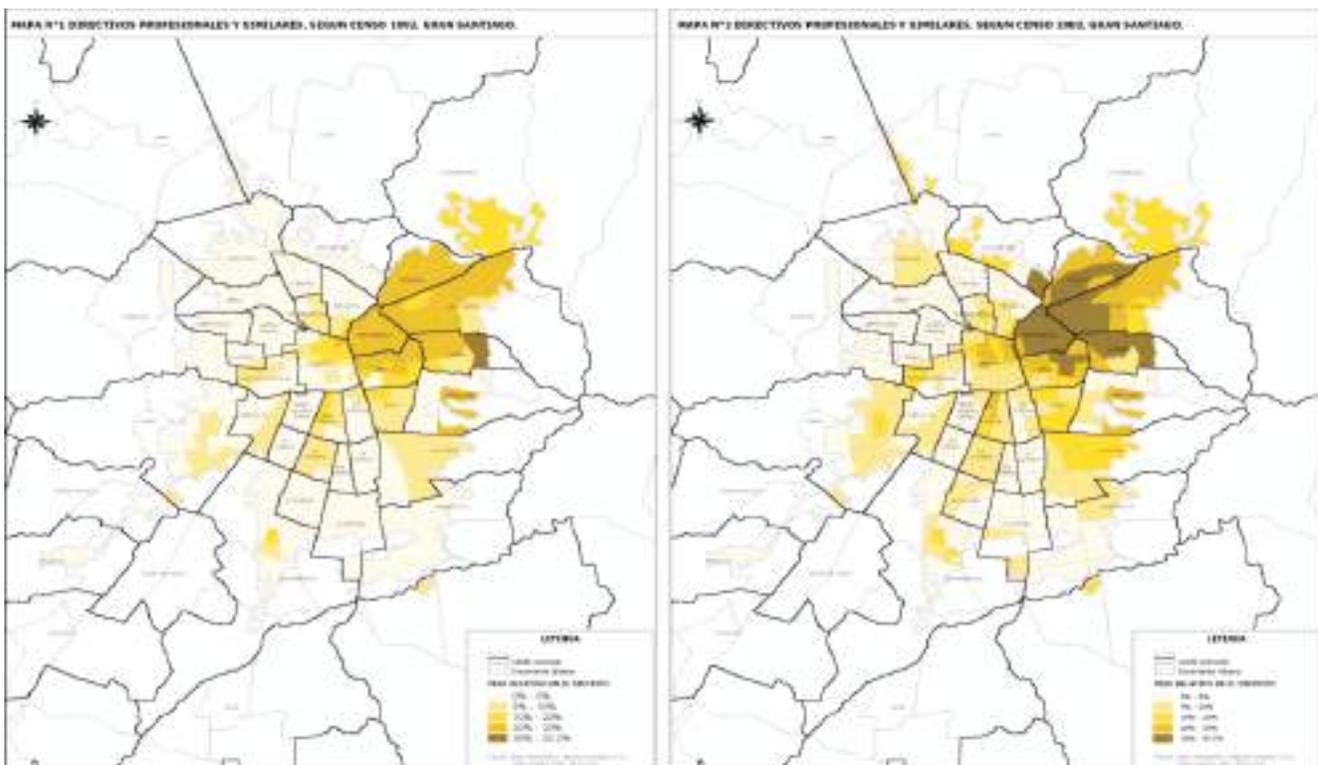
Fuente: Elaboración propia, en base a datos SUBDERE (2006)



Estos tres factores que definen el grado de influencia en la gobernabilidad metropolitana de los municipios, se presentan en el diagrama de la Figura 2. En términos exploratorios, se puede considerar que una mayor tendencia a la externalización, significa que son factores externos los que resultan más determinantes en los procesos urbanos y territoriales que marcan el desarrollo local y metropolitano. Así entonces, una menor capacidad en cada uno de los tres factores expuestos, implica que la gestión del municipio resulta menos eficaz para influir más sustancialmente en la dinámica socioterritorial local y, al mismo tiempo, se constata una menor competitividad intra comunal para incidir en la estructura de poder que gobierna a escala metropolitana.

En definitiva, un municipio tendrá mayor capacidad de incidir en la gobernabilidad metropolitana, cuando sostenga una importante

**Figura 2: Cambios en localización directivos profesionales y similares 1992-2002**



Fuente: Proyecto Fondecyt N° 1040838, Informe Final, Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y cambios socioterritoriales en el Gran Santiago, C. de Mattos, L. Riffo, X. Salas y G. Yañez, (2005).

autonomía territorial, muestre capacidades endógenas muy por sobre la media comunal y cuente con un disponibilidad de recursos suficientes en términos económicos y profesionales para una satisfactoria gestión municipal.

### III. DESDE LAS PERIFERIAS: NUEVOS ESCENARIOS PARA LA GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

Desde el punto de vista de la gobernabilidad a escala regional, además de que la autoridad máxima (Intendente) es designado por la Presidencia de la República y los Consejeros Regionales son elegidos por los partidos políticos a través de los alcaldes y concejales, esto habla de la poca independencia que tienen para tomar decisiones político-administrativas en relación al territorio, cuestión que se puede constatar en el Gráfico 1 ya que menos del 27% de la inversión pública efectiva se decide regional o localmente. Es decir, de cada \$ 4 que se invierten en la región, sólo \$ 1 es decidido por autoridades de la región metropolitana, panorama que no es significativamente muy distinto para otras regiones del país.

Ahora, si se toma en consideración la inversión pública efectiva que va estrictamente destinada al desarrollo de infraestructura, vivienda social y equipamiento urbano, incluyendo mejoramiento de barrios y provisión de áreas verdes y espacios públicos, se puede advertir de acuerdo al Gráfico 2 que la capacidad de decisión del nivel regional en esta materia es marginal, ya que si bien se visualiza con una tendencia creciente en el período 1992-2002, aún no supera el 10% del total que se invierte en la región. Adicionalmente, cabe destacar que en la RM en materia de desarrollo urbano el sector privado se calcula que es responsable del 80% de la inversión,<sup>6</sup> así como también dar cuenta que la RM tiene un IPE per cápita equivalente al 40% del promedio nacional, por debajo incluso de las otras áreas metropolitanas, sobre los ejes Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano.<sup>7</sup>

Por su parte, si bajamos al análisis de los municipios podemos visualizar significativas diferencias entre municipios periféricos y los municipios del cono oriente si observamos el Gráfico 3, pero donde además se revela que los presupuestos municipales per cápita, medidos en cuatro momentos en el período intercensal 1992-2002, tienden a aumentar la brecha particularmente en favor de los municipios de Vitacura, Las

6 Cifra provista por la Ministra de Vivienda y Urbanismo, Patricia Poblete, en Seminario sobre Financiamiento Urbano Compartido en noviembre, 2006.

7 Cálculo efectuado en base a datos MIDEPLAN (2004).



Condes, Providencia y Lo Barnechea<sup>8</sup> en los últimos años, en algunos casos más que cuadruplicando los ingresos.

Por último, los cambios en la localización de directivos profesionales del sector público y del sector privado que se muestran en la Figura 3, han seguido un patrón similar al que se observó en la Figura 1 para la población ABC1, pero con una tendencia más marcada a localizarse con mayor presencia en algunas comunas fuera del cono oriente e incluso en la periferia norte, sur y poniente de Santiago.

En definitiva, se revela una jerarquía urbana y territorial en la AMS que da cuenta de una gobernabilidad desbalanceada en términos socioterritoriales. Hay señales inequívocas que los municipios del cono oriente presentan una posición más ventajosa y competitiva para imponer sus agendas desde el ámbito local, lo que significa en la práctica maximizar los beneficios del desarrollo urbano y territorial y externalizar hacia otros municipios los costos de ese desarrollo. Se representa en cada actuación, la capacidad de influir que tiene cada municipio en este ámbito, muy determinado en parte por el perfil de su población residente.

Cuando existe un fuerte proceso de concentración de directivos profesionales a escala municipal, aquella con mayor grado de influencia política y económica (directivos, empresarios, políticos, profesionales, científicos), no sólo se acentúa una mayor asimetría entre la realidad local y la metropolitana, sino que el interés público y el privado encuentran menor oposición para dialogar y transformar el espacio urbano, sobretodo más allá de sus límites político-administrativos de competencia (Orellana, 2005). Esta situación surge no sólo derivada de las actividades productivas, sino también de las funciones superiores relacionadas con la dirección, el control y el liderazgo político que se sostiene en el territorio (Camagni, 2005).

A pesar de ello, la configuración de un panorama socioespacial en la AMS que aunque leve, manifiesta una transformación debido a una mayor presencia de población residente ABC1 en comunas periféricas, donde en otrora estaba prácticamente ausente, lo que constituye un escenario nuevo para la gobernabilidad metropolitana que está en gran medida determinado por los tres factores que están implícitamente

8 Cabe consignar que no se ha considerado el caso del municipio de Santiago, por ser el nodo articulador de la dinámica metropolitana, donde está concentrado prácticamente todos los poderes del Estado y también parte importante del sector servicios y, por lo tanto, su nivel de ingresos responde a esas particularidades que no son comparables en su perfil con otros municipios.



presentes en el análisis exploratorio efectuado: autonomía territorial, capacidades endógenas y disponibilidad de recursos.

## CONCLUSIONES

La AMS sostiene síntomas propios del diagnóstico que subyace a la realidad de la gran mayoría de las metrópolis latinoamericanas: una ruptura de la estructura espacial tradicional compacta y con centro único hacia una difusa y con más de un núcleo, una dualidad de la provisión y calidad de los servicios fuertemente correlacionado con la capacidad de pago de la población residente, así como una relativa carencia de infraestructura y equipamiento social en zonas (a escala comunal, algunas veces) donde se concentran con altas densidades población de bajos ingresos, principalmente en los municipios de la periferia sur-poniente del AMS.

La gobernabilidad entonces pasa ser una condición preponderante para asegurar la estabilidad política, social y económica en pro del desarrollo y mayor competitividad de una metrópolis para insertarse en la red de ciudades globales. Sin embargo, se constata de manera exploratoria algunos síntomas de un proceso en ciernes de mayor poder para los municipios periféricos, a partir de la llegada de nuevos residentes con mayores capacidades endógenas y que influyen positivamente en un mayor presupuesto municipal, lo que abre ciertos desafíos importantes, si se considera que:

∅ La configuración socioespacial modela las demandas sociales a escala local, pero también en el caso de la AMS incide significativamente en su gobernabilidad, dado la estructura del poder centralizado que detenta la región y la ausencia de una autoridad fuerte a escala metropolitana.

∅ En los municipios de la periferia de la AMS, en virtud de los nuevos desarrollos inmobiliarios para estratos sociales medio-altos y alto, se abren puntos de conflicto territoriales de carácter intersocial pero también interespacial.

∅ Los conflictos territoriales que se proyectan desde la periferias, se construye en parte porque los nuevos residentes traen consigo una identidad de origen y, además, porque no buscan en los hechos integrarse con la comunidad local.



∅ Las periferias se proyectan progresivamente como nuevos subcentros o nodos articuladores del AMS, disputando la hegemonía al centro por el control de las actuaciones que afectan la morfología urbana y territorial de la metrópolis.

∅ Las transformaciones en la configuración socioespacial de la AMS mantiene el patrón de origen, pero abre nuevos escenarios para la gobernabilidad metropolitana desde las periferias, cuyas actuaciones tendrán efectos en el desarrollo territorial y urbano con implicancias regionales.

## BIBLIOGRAFÍA

ASCHER F. (2003), Los nuevos principios del urbanismo, Editorial Alianza.

CAMAGNI R. (2005), Economía Urbana, Antoni Bosch (Editor), Barcelona.

CUADRADO Roura J.R. y J.M. Fernández Güell (2006) Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad, en Gobernar las metrópolis, BID, Washington.

DE MATTOS C. (2002), Mercado metropolitano y desigualdades sociales en el Gran Santiago ¿Una ciudad dual?, Revista EURE 28 (85).

DE MATTOS C. y L. Riffo (2005), Globalización, redes, nodos y dinámica metropolitana: El Gran Santiago en los noventa, en Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI, Colección Rideal-EURE Libros, Santiago de Chile.

GALETOVIC A. e I. Poduje (2006) ¿Quién es Santiago?, en Santiago Dónde estamos y hacia dónde vamos, Alexander Galetovic (Editor), Centro de Estudios Públicos.

MIDEPLAN, Encuesta CASEN, estadísticas comunales de pobreza e indigencia, años 2000 y 2003, [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

ORELLANA A. (2005) El control social del espacio metropolitano desde lo local, en Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI, Colección Rideal-EURE Libros, Santiago de Chile.



SUBDERE, Estadísticas de presupuesto municipal históricos 2000-2005,  
[www.subdere.cl](http://www.subdere.cl)

VELTZ, P. (1999), Mundialización, ciudades y territorios. Barcelona,  
Ariel.

