INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Estado Unitario vs Sistema Federativo: los desafíos actuales de la gobernanza en las Regiones Metropolitanas de Santiago (Chile) y Salvador (Brasil)

Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para obtener el grado académico de Magíster en Desarrollo Urbano

Andrea Bianca Ribeiro Chong

Profesor guía: Arturo Orellana Ossandón

Santiago de Chile, Marzo de 2021

Agradecimientos

Esta investigación fue posible gracias al valioso apoyo entregado por mi familia y amigos desde Brasil, en tiempos tan difíciles que nos ha tocado pasar en los últimos meses. Por lo tanto, agradezco inmensamente a todos los que contribuyeron y participaron en el desarrollo del magíster y en las vivencias cotidianas.

Agradezco a mis compañeros y amigos chilenos por haberme acogido en el país, y a mis amigas extranjeras que compartieron conmigo la experiencia de vivir en Chile.

Agradezco a mi Profesor Guía Dr. Arturo Orellana, por haber aceptado con entusiasmo hacer parte de este trabajo y quien me ha incentivado mucho en las etapas de desarrollo.

Agradezco a los profesores de la Comisión, Dra. Catalina Marshall, Dr. Luis Fuentes, por haber aceptado aportar a esta investigación y, en especial, a la Dra. Rosali Fernandes quien ha sido por tantos años mi referencia de profesionalismo y competencia.

Finalmente, agradezco al Gobierno de Chile, a través de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), por la beca otorgada para el magíster en el marco del Programa de Becas de Cooperación Horizontal República de Chile (2019).

Muchas gracias a todos,

Andrea Chong.

RESUMEN

Esta investigación considera que la forma de Estado y sus relaciones de poder afectan la toma de decisiones y los lineamientos de las políticas públicas de las naciones. En Chile, Estado Unitario, las decisiones gubernamentales son centralizadas y están a cargo del gobierno nacional sin el compartimiento de responsabilidades con otros niveles de gobierno. En Brasil, Sociedad de Estado con el Sistema de Gobierno Federativo, los miembros están dotados de autonomía con múltiplos polos políticos-administrativos en consonancia a la soberanía del Estado Federal. En ambos países, que se encuentran en procesos diferentes con relación a la gobernanza metropolitana, la política urbana y territorial de las regiones conserva aún rasgos de una lógica de política de gobierno, pero los procesos legales actuales apuntan a considerar una política de Estado. A pesar de los avances y posibilidades de cambios estructurales para el desarrollo de las Regiones Metropolitanas de Santiago y de Salvador, fueron identificados algunos obstáculos para la implementación de la gobernanza e institucionalidad adecuadas - desde las prerrogativas política, fiscal y administrativa. Por lo tanto, este estudio de caso múltiple busca entender e identificar los actuales desafíos de gobernanza del desarrollo metropolitano, considerando los contextos particulares de cada caso.

Palabras-clave: Gobernanza Metropolitana; Región Metropolitana; Política Urbana y Territorial.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN 8

CAPÍTULO 2 – PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN 12

2.1 Pregunta de investigación 12

2.2 Hipótesis 12

2.3 Objetivos 12

2.3.1 Objetivo general 12

2.3.2 Objetivo específicos 12

CAPÍTULO 3 - ANTECEDENTES DEL OBJETO DE ESTUDIO 13

3.1 Región Metropolitana de Santiago (Chile) 13

3.2 Región Metropolitana de Salvador (Brasil) 18

CAPÍTULO 4 – MARCO TEÓRICO 24

4.1 Gobernanza Metropolitana 24

4.2 Región Metropolitana como escenario de dinámicas de gobernanza 26

4.3 La Política urbana y territorial de ámbito metropolitano como una política de Estado 28

CAPÍTULO 5 - MARCO METODOLÓGICO 30

5.1 Enfoque metodológico 30

5.2 Variables de investigación 30

5.2.1 Clasificación de las variables 31

5.3 Síntesis metodológica 31

5.4 Técnicas de producción de información 34

5.5 Programación de las actividades propuestas y los plazos correspondientes (Tabla Gantt) 35

CAPÍTULO 6 - RESULTADOS 37

6.1 Análisis de los escenarios 37

6.1.2 Coyunturas actuales y perspectivas tendenciales 38

6.2 Análisis de los roles de los actores institucionales 40

6.2.1 El caso de la RM de Santiago 41

6.2.2 El caso de la RM de Salvador 45

6.3 Análisis de las Políticas Públicas de incidencia metropolitana 48

6.3.1 RM de Santiago 49

6.3.2 RM de Salvador 51

CAPÍTULO 7 - CONCLUSIONES 54

BIBLIOGRAFÍA 58

OTRAS REFERENCIAS CONSULTADAS 62

ANEXOS 63

LISTA DE ABREVIACIONES

ALBA: Asamblea Legislativa de Bahía (poder legislativo estadual)

CF: Constitución Federal

CIA: Centro Industrial de Aratu

CONDER: Compañía de Desarrollo Urbano de Bahía

CORE: Consejo Regional Metropolitano de Santiago

FPIC: Funciones Públicas de Interés Común

GORE: Gobierno Regional

IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

INE: Instituto Nacional de Estadística (Chile)

IPT: Instrumento de Planificación Territorial

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PDUI: Plan de Desarrollo Urbano Integral

PIB: Producto Interno Bruto

PRMS: Plan Regulador Metropolitano de Santiago

PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial

RM: Región Metropolitana

SEDUR: Secretaría de Desarrollo Urbano de Bahía

SEREMI: Secretarías Regionales Ministeriales

LISTA DE ILUSTRACIONES

Figura 1 – Ubicación de los países Chile y Brasil en Sudamérica 10

Figura 2 – División Político Administrativa de la Región Metropolitana de Santiago 14

Figura 3 - Contracciones y expansiones de los límites urbanos del área metropolitana de Santiago 15

Figura 4 – Panorama general del "acordeón" del área metropolitana de Santiago 15

Figura 5 – Distribución socioeconómica en Santiago, Chile 17

Figura 6 - División político administrativa y regional del territorio brasileño 18

Figura 7 - Regiones Metropolitanas en Brasil..... 20

Figura 8 – Mapa de ubicación de la RM de Salvador en Bahía 20

Figura 9 – Evolución territorial de la RM de Salvador 22

Figura 10 – Tipología socioespacial de la RM de Salvador 23

Figura 11 – Principales problemas de la gobernanza metropolitana (en%) 37

Figura 12 - Nomenclatura gráfica del mapa de actores 41

Figura 13 – Mapeo de los actores institucionales de la RM de Santiago ante el nuevo marco normativo 43

Figura 14 – Mapeo de los actores institucionales de la RM de Salvador ante el nuevo marco normativo 46

Figura 15 – Composición en la estructura de la Entidad Metropolitana de la RM de Salvador 47

Figura 16 – Representación de los niveles de descentralización 48

Figura 17 - Chile: las políticas públicas de incidencia metropolitana y su grado de descentralización 49

Figura 18 - Brasil: las políticas públicas de incidencia metropolitana y su grado de descentralización 51

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 – Características de la RM de Santiago en comparación al escenario nacional 15

Tabla 2 – Características de Salvador de Bahía con relación a la Región Metropolitana de Salvador 23

Tabla 3 – Síntesis metodológica 32

Tabla 4 – Síntesis de actividades y plazos por etapas 35

Tabla 5 - Estructura Subnacional: Chile y Brasil 38

Tabla 6 – Análisis contextualizado de los casos de estudio para los escenarios actual y tendencial 38

Tabla 7 - Principales atribuciones del Intendente Regional y del Gobernador Regional 42

Tabla 8 - Estructura organizacional para el Gobernador Regional 44

Tabla 9 – Identificación de la competencia metropolitana en el cuerpo de la Ley nº 21.074 49

CAPÍTULO 1 - INTRODUCCIÓN

La forma de Estado y sus relaciones de poder afectan el panorama y las perspectivas de la toma de decisiones y de los lineamientos de las políticas públicas en las naciones. Según Gadelha (2018), hay dos formas de Estado: Unitario, que puede ser a) puro; b) descentralizado administrativamente, o c) descentralizado político y administrativamente, y la Sociedad de Estado que puede ser a) federativo o b) confederativo. En Chile la forma de Estado es Unitario, donde el poder político es centralizado y las decisiones gubernamentales están a cargo del gobierno nacional sin el compartimiento de responsabilidades con otros niveles de gobierno. Brasil es una Sociedad de Estado con el Sistema de Gobierno Federativo, donde los miembros están dotados de autonomía con múltiples polos políticos-administrativos en consonancia a la soberanía del Estado Federal (Gadelha, 2018).

Sobre los procesos de metropolización, muchos autores los relacionan al proceso de globalización. Esto debido a que, como menciona Sassen (1995), es a partir del fortalecimiento de la globalización que son creadas las condiciones favorables al establecimiento de otras unidades espaciales como las regiones metropolitanas. En ese sentido, las metrópolis, consideradas ciudades globales y centros de concentración económica y de control (Sassen, 1995), son afectadas por el desarrollo internacional de forma dinámica y constante. Ante los cambios generados por los procesos de urbanización, globalización y concentración económica, política y poblacional de las grandes ciudades, los cuales intensifican los procesos de desigualdades socio-territoriales, en los últimos años las discusiones y entendimiento en torno a las regiones metropolitanas tomaron fuerza en todo el mundo.

En base a esta lógica impulsada por el capitalismo, el área metropolitana se convierte en mercancía, donde la producción y la reproducción del espacio pasan a ser tratadas desde la perspectiva del valor de venta del suelo. Este valor de venta adquiere sentido cuando el espacio urbano pasa a ser entendido como un producto pasible de obtención de renta por parte de sus propietarios, de manera que se superpone a su valor de uso, que es el soporte físico en el que se organiza la sociedad (Côrrea, 1989).

Por lo tanto, en ese contexto, la funcionalidad de las regiones metropolitanas tienden a profundizar aún más las desigualdades que son generadas en las relaciones de mercado (Pírez, 2005), cuya consecuencia desencadena los problemas de uso de suelo, movilidad urbana, gestión territorial, entre otros, que son propios de las ciudades segregadas. Estas problemáticas para Lefebvre (2003) no se limitan a un territorio, toda vez que las condiciones, los procesos y las transformaciones se conectan a la generalización desigual de la urbanización planetaria.

Por ende, Pírez (2005) destaca que ese escenario demanda una mirada crítica hacia lo metropolitano, donde sea considerada tanto su dimensión urbano-territorial que corresponde tanto a la distribución

funcional del territorio, como a su dimensión político-institucional, dada por la organización del Estado. A pesar de que por esencia sean dos dimensiones indisociables, el eje central de esta investigación se enfoca de forma más acentuada en la dimensión político-institucional, debido a que se propone estudiar la gobernanza metropolitana a partir de la institución de gobierno.

Considerando la gobernanza como "formas y arreglos de cómo 'se debería' organizar la deliberación, coordinación y toma de decisiones entre distintos actores" (Bustos, Lukas y Stamm, 2019, p. 164), se buscará analizar particularmente las relaciones de poder en las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas en el territorio metropolitano. Así será posible entender los distintos niveles de la política urbana y territorial para las metrópolis, una vez que la gobernanza tiende a definir la jerarquía de un sistema para una política pública.

Las relaciones entre los actores definen cuáles son las categorías de gobernanza en cada localidad, a lo que Lefèvre (2005) y Tomàs (2018) definen como los "modelos del gobierno metropolitano" que son determinados según su grado de institucionalización. Por lo tanto, las diferentes estructuras institucionales construyen alternativas en base a un conjunto de características similares, pero a su vez se organizan en sub-tipos, de acuerdo a las características locales específicas. Asimismo, aunque una región metropolitana tenga las características predominantes de un modelo de gobierno, eso no excluye la posibilidad de tener alguna característica de otro modelo.

Dicho eso, en este trabajo se considera cuatro principales modelos de gobierno metropolitano en cuanto a su estructura institucional: 1) Gobiernos metropolitanos, establecidos a través de elección directa o indirecta; 2) Agencias metropolitanas, que están a cargo de los temas sectoriales; 3) Coordinación vertical, a partir de un nivel de gobiernos como la provincia, la región, entre otros y 4) Cooperación voluntaria entre los municipios, a través de una asociación que planifique planes estratégicos para las regiones metropolitanas (Tomàs, 2018), y cuatro niveles de gobernabilidad en cuanto a sus escalas de gobierno: a) central; b) supramunicipal; c) intermunicipal y d) subnacional (regional).

Se considera que los procesos institucionales y los problemas de coordinación y cooperación entre las distintas escalas de gobierno - necesarios para la gobernanza metropolitana - todavía no están resueltos. En efecto y ante ese escenario, existe una búsqueda por mejorar el ajuste de las políticas públicas urbano-territoriales para que el arreglo y modelo de gestión metropolitanos disponga de la institucionalidad adecuada. Las metrópolis en todo el mundo comparten tendencias generales y la mayoría tiene obstáculos comunes, pero también poseen especificidades propias (Tomàs, 2018). En ese sentido, las trayectorias y los desafíos no pueden ser tomados como universales, porque dependen de la dinámica de cada sociedad,

de la interacción e interrelación de los actores en sus propios sistemas y del funcionamiento del aparato institucional de planificación y gestión metropolitana.

En Chile (Figura 1), las recientes modificaciones legales sobre los fenómenos metropolitanos sugieren un cambio sobre la capacidad reguladora del desarrollo metropolitano, donde hay un aumento en competencias para los niveles subnacionales. Marshall y Greene (2019) destacan que ese camino hacia la descentralización es reforzado a partir del año de 2016 con la promulgación de la Ley de Aportes al Espacio Público (Ley 20.958, 2016), que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y da sustento legal a herramientas para el nivel comunal e intercomunal. Otro importante hito normativo clave es la Ley N° 21.074 de 2018, que dispone el fortalecimiento de la regionalización del país, y que amplía las posibilidades de generar instrumentos para la gobernanza de las regiones, a través del proceso de traspaso de competencia a Gobiernos Regionales (GORE).

En ese mismo sentido, en Brasil (Figura 1), el cambio normativo indicado a partir de la Ley Nº 13.089 de 2015, titulado Estatuto da Metrópole[1], también apunta hacia una reorganización en el funcionamiento metropolitano. Esta nueva legislación define por primera vez en el país las normas generales del desarrollo urbano integrado y los instrumentos de gobernanza inter-federativa, especificando criterios y definiendo desde un punto de vista institucional lo que se entiende por metrópoli. Además, determina la creación de una entidad que trate los asuntos de las funciones públicas de interés común – temas que no pueden ser gestionados por un municipio de forma individual dentro de la región.

Figura 1 – Ubicación de los países Chile y Brasil en Sudamérica

Fuente: elaboración propia, 2020.

[1] Traducción: Estatuto de la Metrópoli.

En ambos países, la política urbana y territorial de las regiones conserva aún rasgos de una lógica de política de gobierno, pero por otro lado, los procesos legales mencionados apuntan a considerar una política de Estado. Para Falleti (2010), el principal cambio en la política contemporánea en los países de Sudamérica (y también de Latinoamérica) es la ola de descentralización y el renacimiento de la política subnacional. Sin embargo, a pesar de los avances y posibilidades de cambios estructurales para el desarrollo de las regiones metropolitanas, algunos desafíos son identificados para la implementación de la gobernanza. Entre ellos, la resistencia institucional a mantener el modelo tradicional de centralización, la dificultad de compartir titularidad y autonomía en temas que no eran compartidos anteriormente.

Los dos países se encuentran en procesos diferentes con relación a la gobernanza metropolitana. En Chile hay una búsqueda en la dirección de dejar la centralización hacia una gobernabilidad fuera del poder central y el poder nacional, donde la toma de decisiones pasen a ser administradas por una figura de gobernador regional electo democráticamente. En Brasil, después de la Constitución Federal de 1988 donde el poder fue descentralizado para los entes federativos y el municipio considerado protagonista en la política urbana, actualmente hay un esfuerzo por consolidar, más allá de las normas, un nivel de centralización y gestión de la política regional para las metrópolis.

De esta manera, el presente trabajo propone un estudio de las dimensiones político-institucionales de la Región Metropolitana de Santiago (Chile) y la RM de Salvador de Bahía (Brasil) para entender los actuales desafíos de sus respectivos modelos de gobernanza metropolitana, considerando los contextos particulares de cada caso, como las diferentes formas de Estado.

Así, los estudios de caso darán soporte al contraste de informaciones entre los procesos, con el propósito de entender las similitudes y diferencias en los desafíos identificados. Con un enfoque cualitativo, este estudio se llevará a cabo a través del análisis de documentos normativo-institucionales, de revisión bibliográfica, de revisión teórica y de entrevista a actores considerados clave.

Compuesto por siete capítulos, este trabajo se organiza de forma secuencial. En el capítulo 1, referente a esta introducción, están explanadas las características de la investigación de forma preliminar, con las principales discusiones que serán profundizadas en los capítulos subsecuentes. En el capítulo 2 se encuentra el planteamiento de la investigación, con la delimitación del objeto de estudio. En el capítulo 3 se presenta la contextualización de las Regiones de Santiago y de Salvador con sus respectivos antecedentes físicos, históricos, normativos, institucionales, entre otros. En el capítulo 4 se incluyen los principales marcos utilizados como embasamiento teórico. En el capítulo 5 se establece el marco y herramientas metodológicas. El capítulo 6, por su parte, responde a los objetivos planteados a través del

análisis y resultados. Y en el capítulo 7, finalmente, las conclusiones con las cuales se busca reflexionar y argumentar sobre las premisas evaluadas.

CAPÍTULO 2 - PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Pregunta de investigación

¿En qué medida las dimensiones político-institucionales y los modelos de gobernanza metropolitana generan diferencias en los desafíos de planificación y gestión entre la Región Metropolitana de Santiago y la Región Metropolitana de Salvador?

2.2 Hipótesis

Para analizar los procesos de la gobernanza metropolitana e identificar posibles impases, es necesario priorizar una mirada crítica que considere el contexto específico del objeto de estudio, la organización del Estado y las relaciones de poder involucradas en él. En este sentido, para que este arreglo y modelo de gestión urbano-territorial funcione, es necesario apuntar hacia una transferencia de poder donde la toma de decisiones pueda estar a cargo de las metrópolis en asuntos que son eminentemente metropolitanos.

Por lo tanto, a pesar de las diferentes dimensiones político-institucionales pertenecientes a los gobiernos de Chile y Brasil, de los lineamientos de políticas públicas y modelos de gobernanza metropolitana, la hipótesis de este trabajo es que los desafíos generados en la gobernanza de la Región Metropolitana de Santiago y la Región Metropolitana de Salvador pueden tener similitudes, por las coyunturas en las que están inmersas: los modelos económicos, la frágil repartición de poder, la desigualdad socioespacial de ambas RM, entre otros.

2.3 Objetivos

2.3.1 Objetivo General

El objetivo general es identificar y analizar los actuales desafíos de gobernanza del desarrollo metropolitano por medio de las dimensiones político-institucionales, para la Región Metropolitana de Santiago (Chile) y la RM de Salvador de Bahía (Brasil), considerando los contextos particulares de cada caso, como las diferentes formas de Estado en que están insertos.

2.3.2 Objetivos Específicos

I. Entender los contextos y procesos metropolitanos de Chile (en base al sistema de Estado Unitario) y de Brasil (en base al Sistema Federativo).
II. Examinar los respectivos marcos normativos y la dimensión político-institucional de las regiones metropolitanas de ambos países.

III. Analizar el escenario de gobernanza en los objetos de estudio (actual y tendencial), considerando los principales cambios y desafíos.

IV. Identificar los roles de los actores clave y su nivel de incidencia en la planificación, gestión y gobernabilidad de las RM de Santiago e de Salvador.

V. Identificar las políticas públicas de ámbito metropolitano y medir el nivel de descentralización con respeto a las prerrogativas fiscal, política y administrativa.

CAPÍTULO 3 - ANTECEDENTES DEL OBJETO DE ESTUDIO

3.1 Región metropolitana de Santiago (Chile)

En Chile la forma de Estado es Unitario, presidencialista, donde el poder político es centralizado y las decisiones gubernamentales están a cargo del gobierno nacional sin el compartimiento de responsabilidades con otros niveles de gobierno. La estructura organizacional jerárquica actual del Estado de Chile, por lo tanto, está compuesta por: a) el Gobierno Central; b) 16 Gobiernos Regionales y c) 346 municipios.

Según Bravo (2020), Chile es el país más centralizado de la OCDE y de Sudamérica, donde su estructura unitaria establece una fuerte concentración de los poderes político, económico y administrativo. Para Orellana y Mashall (2019), ese modelo centralizado estimula la alta injerencia sectorial en los procesos de planificación y gestión urbana en el país.

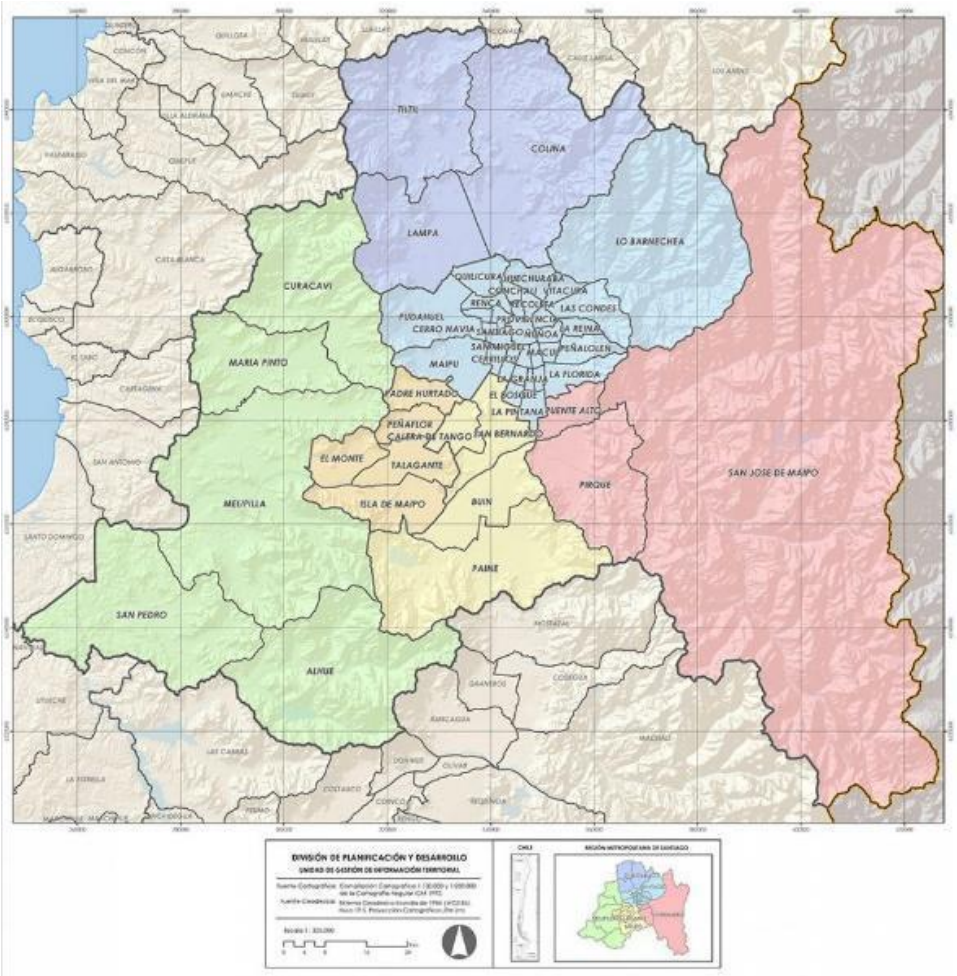
El contexto socio-político y económico chileno está estrictamente vinculado a las formas en que se dan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Para Bustos, Lukas y Stamm (2019), en Chile "el contexto principal es el neoliberalismo, tanto como teoría económica, ideología y como práctica de implementación de un proyecto político-económico específico" (Bustos, Lukas y Stamm, 2019, p.163). Aun para los autores (2019), es por este contexto político-económico que se puede entender el motivo por el cual las regiones en el país no fueran proyectadas como un espacio de toma decisiones de los actores presentes en el territorio, sino para administrar la política neoliberal existente.

Ante lo que llama "excesivo centralismo", Orellana (2017) identifica que el actual modelo de gobierno unitario tiene ventajas y desventajas en las orientaciones del desarrollo urbano y territorial de las áreas metropolitanas. Para el autor, la principal ventaja es poder alinear con menos trabas las directrices del desarrollo territorial, dado un posible escenario con menos burocracia. Por otro lado, destaca que entre las desventajas están la predominancia de una visión sectorial, que puede causar desequilibrio y fragmentación en la gestión territorial, y el distanciamiento de la población en el ejercicio de la participación y control ciudadano. Es en ese sentido que las nuevas iniciativas a través de las modificaciones legales sobre los fenómenos metropolitanos sugieren un cambio de paradigma sobre la

capacidad reguladora del desarrollo metropolitano en el país. Para Von Baer y Bravo (2019), existe la búsqueda de un nuevo modelo de organización territorial que avance desde el Estado unitario-centralizado hacia un Estado unitario-descentralizado, de lógica más sistémica y articuladora.

Según datos del Consejo Regional Metropolitano de Santiago (CORE Santiago, 2020), la Región Metropolitana de Santiago actualmente tiene 52 comunas en su composición, donde hay mayoría de zonas urbanas, siendo sólo 18 rurales, y posee 7.112.808 habitantes (INE, 2017). Además, se divide en seis provincias: Santiago, Cordillera, Talagante, Maipo, Chacabuco y Melipilla, conforme la Figura 2.

Figura 2 – División Político Administrativa de la Región Metropolitana de Santiago



Fuente: CORE Santiago, 2020.

Con relación a Chile, la RM de Santiago (tabla 1) concentra 40,5% de la población total (INE, 2017) de todo el país a pesar de ser solo una de las 15 regiones que componen el territorio chileno. Además, representa aproximadamente 2% del área nacional. No obstante, representa 43% del suelo urbano del país según el Observatorio Urbano (2011).

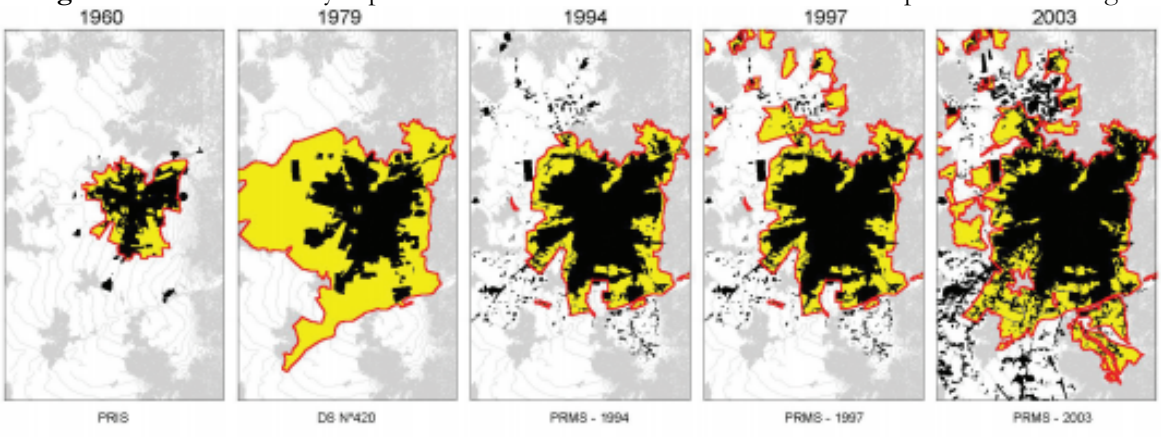
Tabla 1 – Características de la RM de Santiago en comparación al escenario nacional

	Área (km²)	Población total (2017)	PIB en USD (2017)
Región Metropolitana de Santiago	15.403	7.112.808	115.328 millones
Chile	756.950	17.574.003	277.674 millones

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, 2017 y del Banco Central de Chile, 2017.

Con respecto a los cambios sucesivos en su límite territorial, Poduje (2006) hace la analogía entre los cambios ocurridos a partir del movimiento hecho por un "acordeón" entre los años 1960 y 2004 (Figura 3): que se expande y se comprime con repetición.

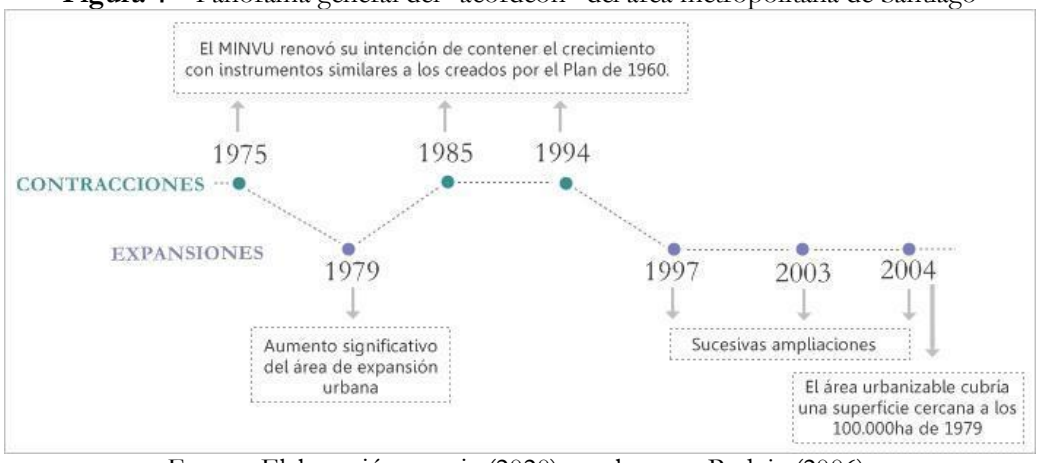
Figura 3 - contracciones y expansiones de los límites urbanos del área metropolitana de Santiago



Fuente: Poduje, 2006.

Según el autor, con lógicas sometidas al capitalismo y la presión inmobiliaria, esta dinámica refleja la disputa por el territorio. El resultado de las contracciones y extensiones (Figura 4), evidencia el aumento sustancial del área urbanizable del Gran Santiago.

Figura 4 – Panorama general del "acordeón" del área metropolitana de Santiago



Fuente: Elaboración propia (2020) con base en Poduje (2006).

Sobre el contexto normativo e institucional, según el Consejo Regional Metropolitano de Santiago (CORE Santiago, 2020), los Gobiernos Regionales fueron creados en el país el año 1993, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, lo que constituyó un significativo avance para el proceso de descentralización. Aún según la definición del CORE (2020):

> El Gobierno Regional es un organismo autónomo liderado por la Intendencia Metropolitana, que se encarga de la administración superior de la región, se preocupa por el desarrollo armónico y equitativo del territorio. Su principal labor es la planificación y la confección de proyectos que impulsen el desarrollo económico, social y cultural de la Región Metropolitana, tomando en cuenta la preservación y mejoramiento del medio ambiente y la participación de la comunidad (GORE, 2020, s.p.)

Sin embargo, para Nogueira (2019) es a partir de la Ley de Reforma Constitucional nº 20.390 del 28 de octubre de 2009, más específicamente a través del artículo 113 de la Constitución, que Chile empieza a avanzar en la actualidad hacia un gobierno regional, una vez que se crea posibilita la elección directa de los consejos regionales.

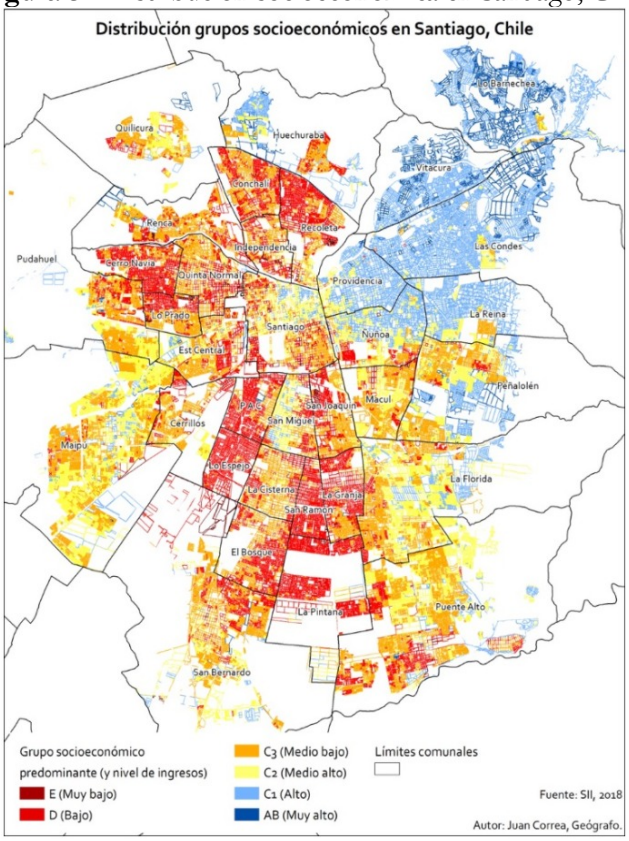
Nogueira (2019) resalta también que a través de la Ley de Reforma Constitucional nº 29.990 del 5 de enero de 2017, permite la elección democrática directa del ejecutivo del gobierno regional con la nueva denominación de gobernador regional. Pero es a través de las leyes 21.073 y 21.074 de febrero de 2018, de fortalecimiento de la regionalización del país que la materia gana fuerza.

La Ley n° 21.074 (2018) tiene como principales adelantos la elección directa de gobernadores regionales, fortaleciendo sus competencias, los cambios a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y, el otorgamiento a los Gobiernos Regionales para gobernar las metrópolis y, de esa forma, legitimar democráticamente la conducción del desarrollo de las regiones (Nogueira, 2019). Marshall y Greene (2019) destacan que esa ley también oficializa la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).

A pesar de los avances y posibilidad de cambios para el desarrollo de las regiones metropolitanas, algunos desafíos son identificados para la implementación de la gobernanza en el país, como la resistencia política y técnica para modificar la institucionalidad y los instrumentos vinculados a las necesidades de las áreas metropolitanas, como apunta Orellana *et al.* (2016).

Otro desafío para la gobernanza metropolitana se relaciona al planificar y al gestionar un sistema urbano que tiene gran diversidad en su configuración socio espacial. La organización del espacio refleja y condiciona la inequidad social (Figura 5), generando un ciclo: el grupo socioeconómico con mayor poder económico, representa el grupo que tiene también más oportunidades en su calidad de vida.

Figura 5 - Distribución socioeconómica en Santiago, Chile



Fuente: Juan Corra, 2018.

Es decir, las porciones territoriales que conforman la RM de Santiago poseen gran desigualdad entre sí, lo que refleja por ejemplo la existencia del mejor y del peor Índice de Calidad de Vida Urbana[2] (ICVU, 2019) de todo el país, como son los casos de las comunas de Vitacura (ICVU 75,59) y de La Pintana (ICVU 38,08)[3].

Las brechas de inequidad también evidencian distinciones en cuanto al poder y la capacidad local de las estructuras administrativas (Orellana, Vicuña, Moris, 2017). Según los autores, hay una correlación entre la capacidad de planificación y el alcance de mejores resultados del ICVU en las comunas. Por lo tanto, desde el punto de vista de la integración del territorio como una unidad, esta falta de capacidad local para determinadas comunas resalta aún más la necesidad de la planificación metropolitana. A pesar del avance hacia la descentralización, en Chile hay la necesidad de que sea trazada racionalmente la distribución de competencias entre sus distintos niveles de gobierno.

[2] El Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) se trata de un índice sintético que mide las dimensiones relacionadas a la vivienda y entorno, la salud y el medio ambiente, las condiciones socio-culturales, el ambiente de negocios, la condición laboral y la conectividad y movilidad de 99 comunas urbanas de Chile.

[3] Para efectos de referencia, el promedio nacional es de 54,31 (ICVU, 2019).

3.2 Región metropolitana de Salvador (Brasil)

Brasil es una Sociedad de Estado con sistema de gobierno Federativo, donde los miembros están dotados de autonomía con múltiples polos políticos-administrativos en consonancia a la soberanía del Estado Federal (Gadelha, 2018).

La división político-administrativa del territorio brasileño está organizada en agrupamientos por sus 26 estados federativos y un Distrito Federal. Estos agrupamientos, que representan los estados que tienen características similares, fueron definidos en 1970 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) como siendo las regiones: medio-oeste, noreste, norte, sur y sudeste (Figura 6). El municipio de Salvador se ubica en el estado de Bahía que junto a otros ocho estados, suman el área de 1.554.291,607 km² y componen la región noreste.

Figura 6 – División político administrativa y regional del territorio brasileño

Fuente: IBGE, 2020.

Según Fernandes y Santos (2016) en Brasil, en plena dictadura militar, fueron establecidas nueve regiones metropolitanas de las principales capitales nacionales de ese momento, ocho a través de la Ley Complementaria nº 14 del 8 de junio de 1973: São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife y Salvador y una en el año siguiente a través de la Ley Complementaria nº 20 del 1 de julio de 1974: Rio de Janeiro. Para Souza (2003), la implementación de estas regiones se asoció con el objetivo de la centralización y el control del territorio en el contexto del fuerte autoritarismo característico de ese período.

Posteriormente, en el contexto de la re-democratización del país, la inclusión de temas relacionados con la política urbana en la Constitución Federal de 1988 trajo algunos cambios en la organización, autonomía y división de competencias para el entorno urbano. Al mismo tiempo que la Constitución de 1988 trajo más autonomía a los municipios sobre la parcelación, uso y ocupación del suelo urbano, con la provisión de recursos propios, también transfirió a los estados la competencia para instituir y legislar sobre las regiones metropolitanas, aglomeraciones y microrregiones a través de su artículo 25, ítem 3. Sin embargo, en el caso de las regiones metropolitanas, aunque avanzó en la definición de sus conceptos básicos y su inserción en términos de legislación, no hubo más detalles sobre su funcionamiento.

Luego de 28 años de vigencia de esta Constitución y ya en un contexto democrático brasileño, se creó el *Estatuto da Metrópole* mediante la Ley N ° 13.089 de 2015. Profundizando el tema en cuestión, la ley establece pautas generales para la planificación, gestión y ejecución de las llamadas Funciones Públicas de Interés Común: las FPIC. A saber: "Art. 2º, II - Função Pública de Interesse Comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes"[4] (Brasil, 2015, n.p.).

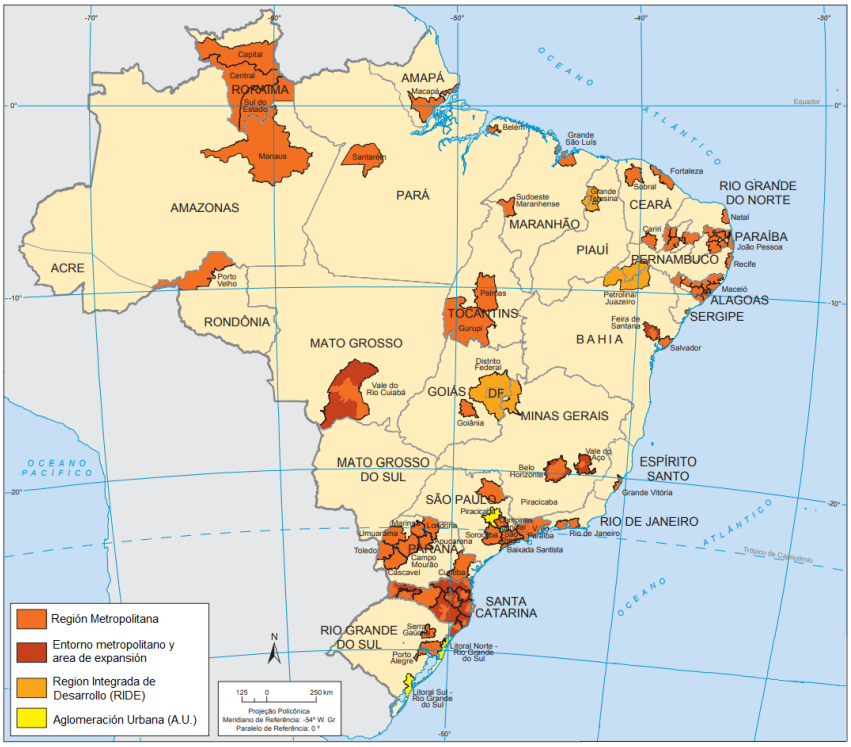
Esta última legislación, que intensificó las discusiones del sistema de gestión compartida de las FPIC, define las normas generales de desarrollo urbano integrado y los instrumentos de gobernanza interfederativa, especificando criterios y definiendo desde un punto de vista institucional lo que se entiende por metrópoli.

En otras palabras, a partir del *Estatuto da Metrópole*, la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno se vuelve obligatoria. De tal modo que se plantean algunos desafíos en Brasil, especialmente en relación a los municipios que son ciudades-núcleo, que han mostrado resistencia a dividir la propiedad de la gestión en temas que no se compartían anteriormente.

Según el IBGE (2020), en Brasil actualmente existen 74 unidades territoriales al nivel de "Región Metropolitana" que están ubicadas dentro de los estados y 1 Región Integrada de Desarrollo (RIDE) ubicada en el Distrito Federal (Figura 7).

[4] Traducción: Art. 2º, II – Función Pública de Interés Común: políticas públicas (o acciones relacionadas con estas) sobre las cuales un municipio aislado no tiene control total y que, en consecuencia, tiene un impacto en otros municipios vecinos.

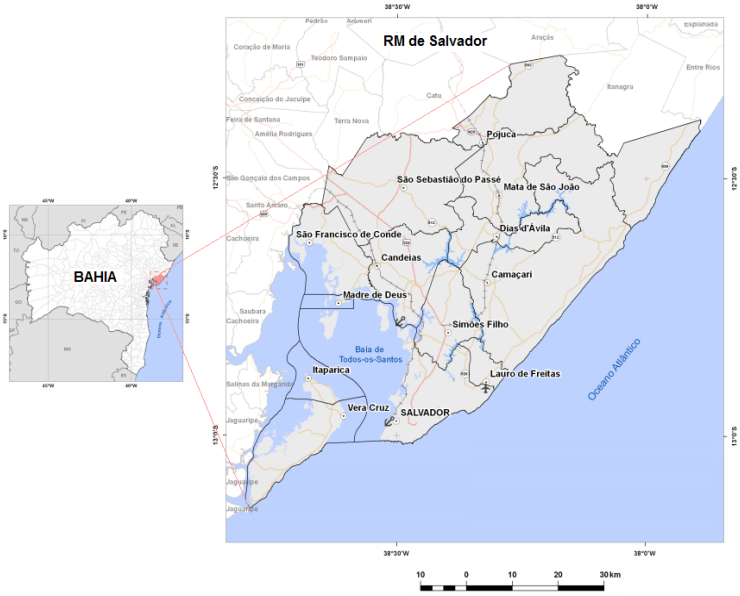
Figura 7 – Regiones Metropolitanas en Brasil



Fuente: IBGE (2017), con modificaciones (2020).

El IBGE (2017) también identifica un área de expansión metropolitana y aglomeraciones urbanas (A.U.). En el noreste, en el Estado de Bahía, está la Región Metropolitana de Salvador (Figura 8).

Figura 8 – Mapa de ubicación de la RM de Salvador en Bahía



Fuente: CONDER (2018), con modificaciones (2020).

Milton Santos (1956) afirma que Salvador desde su nacimiento en 1549 estuvo predestinado al papel de

metrópoli, para administrar toda la colonia: Brasil. Después que la función de capital se transfiere a Río de Janeiro, esta metrópoli comienza a ejercer su función solo a nivel regional. En las palabras del autor:

> Salvador é uma criação da economia especulativa, a metrópole de uma economia agrícola comercial antiga que ainda subsiste: ela conserva funções que lhe deram um papel regional e embora penetrada pelas novas formas de vida, devidas à sua participação nos modos de vida do mundo industrial, mostra, ainda, na paisagem, aspectos materiais de outros períodos. (Santos, 1956, p. 192).

Actualmente, desde un punto de vista institucional, la Asamblea Legislativa de Bahía (ALBA) considera dos Regiones Metropolitanas en Bahía: Salvador y Feira de Santana. La Región Metropolitana de Salvador se estableció oficialmente en 1973, una de las primeras en el país, a través de la Ley Complementaria Nº 14 y se componía de ocho municipios.

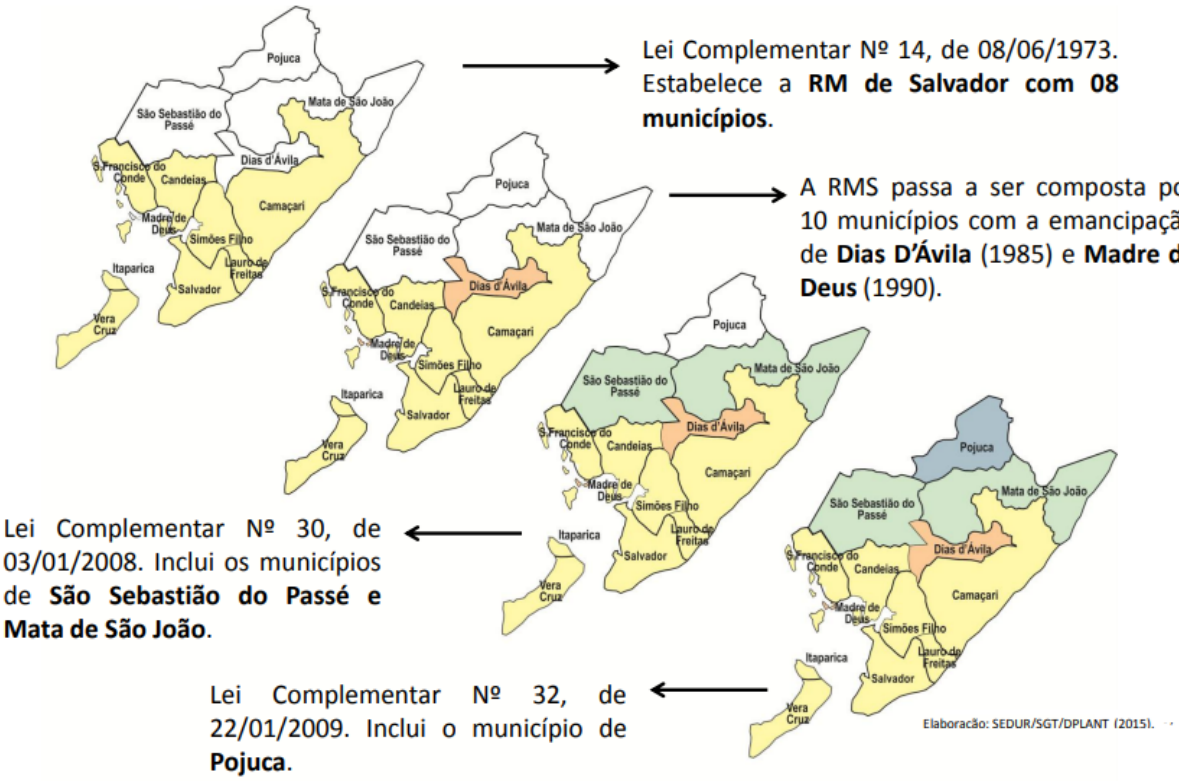
En 2014, el Gobierno del Estado aprobó la Ley Complementaria nº 41 que creó la Entidad Metropolitana de la Región Metropolitana de Salvador. Este órgano de gobierno que actúa sobre el sistema de planificación metropolitana, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano de Bahía (SEDUR), es por definición "*uma autarquía intergovernamental com um regime especial, com caráter deliberativo e normativo com personalidade jurídica de direito público*" (Bahia, 2014, p. 2)[5].

Según la SEDUR (2015), los temas prioritarios de la organización y de la planificación de esta entidad son: el Plan Integrado de Desarrollo Urbano/RM de Salvador, los planes sectoriales metropolitanos para Saneamiento, Residuos Sólidos, Movilidad, Vivienda de Interés Social y otros relacionados con las funciones públicas de interés común, además del Sistema de Información Metropolitana Georreferenciado.

Con respecto a los cambios sucesivos en su límite territorial (Figura 9) que ocurrieron en los años 1985, 1990 y 2008, la RM de Salvador definió en 2009 la composición que está vigente en 2020 y que contiene treze municípios: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho y Vera Cruz.

[5] Traducción: una autarquía intergubernamental con un régimen especial, con un carácter deliberativo y normativo y personalidad jurídica de derecho público

Figura 9 – Evolución territorial de la RM de Salvador



Fuente**:** Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía, 2015.

Según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la estimación de la RM de Salvador para 2019 es de 3.929.209 habitantes, lo que corresponde a aproximadamente el 26% de la población del estado de Bahía. Los municipios que pertenecen a esta región tienen una alta tasa de urbanización, que van del 73% (Mata de São João) al 100% (Salvador e Itaparica).

Además, es la unidad territorial que tiene el PIB más alto en el estado, correspondiente al 44% (BRASIL/IBGE, 2017) de riqueza, bienes y servicios de Bahía. Los principales impulsores del dinamismo son los servicios, la industria del automóvil y la industria petroquímica, y alberga dos grandes centros industriales: el Complejo Industrial Camaçari y el Centro Industrial Aratu (CIA), además de los tres puertos marítimos importantes, Porto de Salvador, Puerto de Aratu y Terminal Miguel de Oliveira (Puerto de Ford). (Porto da Ford).

Dentro de la Región Metropolitana de Salvador, la ciudad-núcleo Salvador de Bahía, a pesar de representar solo el 7% del área total en km², y ser solo 1 de los 13 municipios que la componen, es responsable de aproximadamente el 73% de su población total y tiene casi el 53% de todo el PIB del área metropolitana (Tabla 2).

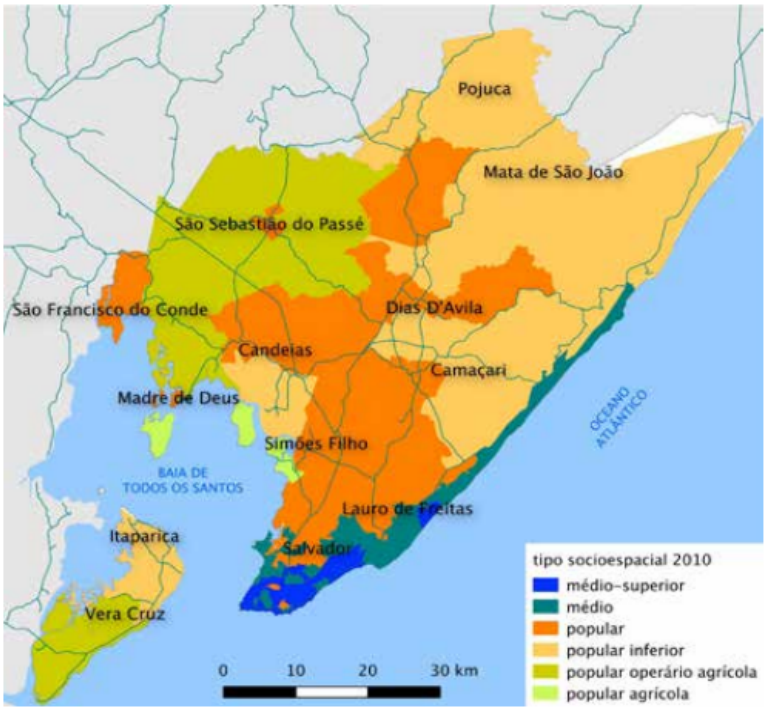
Tabla 2 – Características de Salvador de Bahía con relación a la Región Metropolitana de Salvador

	Área (km²)	Población total (2019)	PIB en USD[6] (2017)
Salvador de Bahía	313	2.872.347	18.959,3 millones
Región Metropolitana de Salvador	4.375,123	3.929.209	35.736,9 millones

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IBGE, 2020.

Además de estas características, la concentración política, de servicios y de equipamientos urbanos, así como la propia tipología socioespacial (Figura 10) refuerza la importancia de analizar el comportamiento de la gobernanza metropolitana a partir del papel que tiene esta ciudad-núcleo ante los desafíos metropolitanos relacionados a la descentralización del poder. En Bahía, estos desafíos fueron intensificados por el conflicto político-partidario bajo una lógica electoral, dada la rivalidad existente entre el estado y el municipio.

Figura 10 - Tipología socioespacial de la RM de Salvador



Fuente: Carvalho, 2015 (en base a los datos del IBGE, 2010).

Los más altos rangos están concentrados en Salvador y en la zona costera, conocida como "Litoral Norte", siendo la última por razón de la concentración de emprendimientos turísticos.

[6] Para efectos de conversión a USD, se considera el tipo de cambio a 1 USD = 3,3074 BRL, del día 29 de diciembre de 2017, según información del Banco Central de Brasil (BCB).

CAPÍTULO 4 - MARCO TEÓRICO

Para entender y analizar los procesos involucrados en los casos de estudio, se hace necesario delimitar la fundamentación teórica, que es la base para entender los fenómenos que están vinculados a las dinámicas de interés de este trabajo. Así, serán contextualizados términos y conceptos en torno a la gobernanza de la región metropolitana (y sus fenómenos) y cómo la política urbana y territorial se ve afectada en las delimitaciones político-institucionales en los contextos específicos. Conceptos que son ampliamente utilizados en la gestión pública y que son tratados bajo diferentes dimensiones y visiones por estudiosos y autores del área.

Conceptos-clave: Gobernanza Metropolitana; Región Metropolitana; Política Urbana y Territorial.

4.1 Gobernanza metropolitana

El concepto de gobernanza, según Stoker (2018), está siendo cada vez más utilizado en los debates políticos, donde se reduce a un compromiso eficiente y responsable del gobierno. No obstante, para el autor una forma más amplia de entenderlo es relacionarlo a los procesos capaces de reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y de la sociedad civil en los países. Desde un punto de vista normativo, más que un nuevo conjunto de herramientas de gestión, la gobernanza también se trata de lograr una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos a partir del reconocimiento de los límites del gobierno.

Sumando a esta perspectiva, Santos (1997) entiende que la gobernanza se refiere a los patrones de articulación y cooperación entre los actores sociales y políticos y los arreglos institucionales que coordinan y regulan las transacciones entre y a través de las fronteras del sistema económico.

Para Stoker (2018) los procesos inherentes a su funcionamiento reflejan el interés de la ciencia social en patrones cambiantes de los estilos de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobernar, donde su esencia es centrarse en los mecanismos de gobierno y no necesariamente en sus recursos y sanciones. Sin embargo, a pesar de que los términos "gobernanza" y "gobierno" sean utilizados muchas veces como sinónimos, para el autor es necesario entender su diferenciación de acuerdo con sus propias epistemologías, resaltando que, pese a la distinción entre ambos conceptos, no son opuestos.

Otro término utilizado de manera similar al de gobernanza es el de "gobernabilidad", por el cual se considera importante aclarar las diferencias, toda vez que ambos serán utilizados en este trabajo. Para Camou (2011), gobernabilidad representa "el conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno" (Camou, 2001, p. 11). En ese sentido, se considera el funcionamiento de la maquinaria administrativa del Estado, al aparato gubernamental.

La gobernanza, por su vez, sería las "formas y arreglos de cómo "se debería" organizar la deliberación, coordinación y toma de decisiones entre distintos actores" (Bustos, Lukas y Stamm, 2019, p. 164). En ese sentido, la principal diferencia entre ambas es la posibilidad de analizar a los actores y las respectivas relaciones de poder que son producidas.

En 2017 los países que participaron del Hábitat III (como Chile y Brasil), organizado por la ONU se comprometieron a trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano hacia la adopción de una Nueva Agenda Urbana que genere, entre otras pautas, el fortalecimiento de la gobernanza a través de las instituciones sólidas y mecanismos de empoderamiento y control que:

> Faciliten una mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente; iii) La reactivación de la planificación y el diseño urbanos y territoriales integrados y a largo plazo, a fin de optimizar la dimensión espacial de la configuración urbana y poner en práctica los resultados positivos de la urbanización (ONU, 2017, p.9).

En ese sentido, hay una búsqueda de la gobernanza eficaz y efectiva que alcance cambios positivos en la vida de su población. Para Tomàs (2018) "(…) una gobernanza eficaz - comprometida con la mejora de la calidad de vida de todas las personas - y efectiva - erigida sobre los principios de rendición de cuentas, transparencia, equidad, inclusión y sensibilidad de las instituciones para con las realidades ciudadanas" (Tomàs, 2018, p. 8).

Para Bustos, Lukas y Stamm (2019) hay una necesidad de pensar la gobernanza considerando sus niveles de gestión. Es decir, es necesario considerar la organización del territorio, en este caso, la región metropolitana, para que a través de la descentralización, promoción del crecimiento económico y el desarrollo, se vuelva posible una mejor adecuación entre las políticas públicas y las reales necesidades territoriales de esta unidad de dimensión regional.

La descentralización para que este arreglo y modelo de gestión urbano-territorial funcione, se hace a través de la transferencia de poder en la toma de decisiones donde las prerrogativas y competencias administrativas, fiscales y políticas puedan estar a cargo de las metrópolis en asuntos que son eminentemente metropolitanos. La manera en que se relacionan los actores metropolitanos definen cuáles son los "modelos del gobierno metropolitano" determinados según su grado de institucionalización (Lefèvre, 2005; Tomás, 2018).

En este trabajo se considera cuatro principales modelos de gobierno metropolitano en cuanto a su estructura institucional: 1) Gobiernos metropolitanos, establecidos a través de elección directa o indirecta; 2) Agencias metropolitanas, que están a cargo de los temas sectoriales; 3) Coordinación vertical, a partir

de un nivel de gobiernos como la provincia, la región, entre otros, y 4) Cooperación voluntaria entre los municipios, a través de una asociación que planifique planes estratégicos para las regiones metropolitanas (Tomàs, 2018), y cuatro niveles de gobernabilidad en cuanto a sus escalas de gobierno: a) central; b) supramunicipal; c) intermunicipal y d) subnacional (regional).

Con respecto a la escala de gobierno y su arreglo, el Gobierno Central configura la planificación y en la gestión de las metrópolis a partir del gobierno nacional, como el caso de Chile, donde las decisiones son tomadas en el poder central. El supramunicipal es cuando hay un solo alcalde mayor que gobierna toda el área metropolitana. El intermunicipal representa una asociación de municipios para intervenir en conjunto. El sub-nacional (regional, estatal o regimental) está debajo de una escala mayor (nacional).

Si bien para Pírez (2005) la "ausencia de gobierno no significa la inexistencia de procesos de orientación de la configuración y funcionamiento urbanos metropolitanos" (Pírez, 2005, p.6), las investigaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009) apuntan a la implementación de una institución o autoridad metropolitana exclusiva para coordinar los temas que son eminentemente metropolitanos favorecen su desarrollo y es un factor clave para el éxito.

4.2 Región Metropolitana como escenario de dinámicas de gobernanza

Según Fuentes y Orellana (2019) Jonas, en 1942, fue uno de los pioneros en analizar las complejidades de los fenómenos metropolitanos, sentando las bases para la observación de problemas asociados con su dinámica.

Sassen (1991) problematiza las discusiones sobre los fenómenos metropolitanos cuando identifica que la aparición de estas formas alternativas de centralización territorial de los encargos administrativos, están asociadas con el proceso de globalización y con el debilitamiento de la unidad nacional. Es decir, la autora resalta que es a partir del fortalecimiento de la globalización que son creadas las condiciones favorables al establecimiento de otras unidades espaciales como las regiones metropolitanas.

Otros autores como Orellana, Miralles-Guasch y Fuentes (2019) también vinculan estos fenómenos a lo que denominan "expresión espacial de la globalización" (Orellana, Miralles-Guasch, Fuentes, 2019, p.11), donde a partir de las grandes transformaciones socioeconómicas causadas por los procesos de globalización, en una determinada realidad urbana, se puede generar un proceso de metropolización con base a la multiescalaridad y multifuncionalidad características de las metrópolis.

Sumando a la discusión, para Moura (2019), la metropolización ocurre en un estado de avance y expansión de la urbanización por el territorio, a través de la necesidad de reproducción del capital "en un proceso de mercantilización de la tierra y las inversiones inmobiliarias, que producen multi centralidades

y fragmentan el espacio urbano" (Moura, 2019, p.19). La autora destaca aún que esta expansión del territorio requiere entenderse a partir de una dimensión regional y, por lo tanto, la percepción profundizada de las metrópolis necesariamente comprende la confluencia de escalas.

Peres, Adriano, Seraphim y Olalquiaga (2018) consideran la metrópoli como un espacio urbano territorialmente continuo que influye a nivel nacional o sobre una región, debido a la relevancia política, socioeconómica y poblacional, dado que las funciones públicas afectan a los municipios vecinos, el Estado crea una región, en este caso la llamada región metropolitana que es formada por la aglomeración de estos municipios.

Conforme apunta Soja (2000), si por un lado las metrópolis son locus de concentración política, poblacional, económica, productiva, entre otros, la heterogeneidad del espacio territorial, por su parte, generan demandas y desafíos urbanos cada vez mayores, como la provisión de servicios básicos, la necesidad de nuevas y mejores infraestructuras y la concentración de los problemas sociales, como, por ejemplo, los altos niveles de pobreza.

En este sentido, autores como Pereira y Gordilho (2014) han reflexionado y analizado los procesos relacionados con las regiones metropolitanas, donde han percibido una *"crescente lista de interesses e problemas comuns*[7]" (Pereira, Gordilho, 2014, p. 40), especialmente con respecto al fortalecimiento de la concentración del papel dominante de una ciudad-núcleo, que puede estar directamente relacionado con la disparidad entre los municipios a los que pertenece.

Esa noción de una ciudad-núcleo es entendida por Borja y Castells (1997) a partir de la definición de mega ciudad, que no es determinada por su tamaño territorial, sino más bien porque representan un nodo de conexión con la economía global, y debido a esta misma condición, atrae a más población.

La ciudad-núcleo[8] es la unidad principal dentro de una región metropolitana, que generalmente concentra la mayoría de los recursos, el poder político, los equipamientos y los servicios urbanos en contraste con los otros municipios. Por lo tanto, las decisiones que se tomen generan impactos directos y/o indirectos en todos los contextos de la metrópoli en cuestiones sectoriales como la gestión territorial, la seguridad, el saneamiento básico, la movilidad urbana y el medio ambiente.

[7] Traducción: creciente lista de intereses y problemas comunes.
[8] El término ciudad-núcleo que es utilizado en algunos estudios sobre Regiones Metropolitanas también puede ser encontrado como ciudad-polo o ciudad central.

Esa concentración, según Tomàs (2018), es uno de los factores que causan la gran desigualdad en las áreas urbanas, porque independiente a la renta per cápita, el acceso a servicios, a bienes y a oportunidades varían considerablemente dependiendo de la localización.

Si bien es cierto que las metrópolis en todo el mundo comparten algunas tendencias generales, Tomàs (2018) menciona que, a su vez, poseen especificidades propias. En esa línea, los sistemas urbanos de escala metropolitana pueden tener dinámicas distintas en cuanto a su nivel de organización y estructura que repercuten en las relaciones entre la ciudad-núcleo con las ciudades secundarias, en la relación que tienen las ciudades secundarias entre sí, y en la relación con las regiones metropolitanas cercanas, entre otros.

Dada las múltiples posibilidades implicadas en el análisis de la escala metropolitana, como las relaciones intrínsecas en su sistema urbano, su multiescalaridad y multifuncionalidad, existen muchos estudios que parten desde puntos de vista distintos para explicar las dinámicas que involucran estas unidades espaciales.

Brenner (2003) al citar Castells[9] retoma el cuestionamiento de la existencia de unidades urbanas específicas, considerando que las condiciones actuales de la urbanización pueden ser generalizadas a una escala planetaria. Por lo tanto, problematiza que una unidad territorial debe ser comprendida más allá de una delimitación física, pasando a ser un producto estructural de las prácticas sociales y las estrategias políticas.

4.3 La política urbana y territorial de ámbito metropolitano como una política de Estado

Para analizar la política urbana y territorial de una determinada unidad espacial, es necesario tener en consideración que se trata de un tipo de política pública, por ende, se hace necesario entender la dimensión pública de esa política. Según Rua (2009) aunque las políticas públicas pueden afectar la esfera privada, no pertenece en ningún caso a la iniciativa privada. Es decir, si en algún contexto las entidades privadas participan en su formulación o comparten su implementación, aun así esta será respaldada por decisiones públicas, basadas en el poder imperativo del Estado.

Esta dimensión pública no se da por la proporción o cantidad de personas que serán afectadas por la política, sino por su carácter legal "imperativo" (Rua, 2009). Esto significa que una de sus características centrales es el hecho de que son decisiones y acciones cuya autoridad soberana pertenece al poder público. Sin embargo, la autora aún destaca que la política pública no significa solamente una actividad o decisión política, ya que involucra más que una decisión y requiere diversas acciones estratégicamente seleccionadas para implementar las decisiones tomadas.

[9] La Cuestión Urbana (1974).

Además, a su juicio hay un vínculo con las preocupaciones sobre la eficiencia, la efectividad y la eficacia de la acción gubernamental, así como la calidad de los servicios públicos. Para Souza (2006), su estructura y reglas que conducen a sus decisiones e implementación también influyen en los resultados de los conflictos inherentes a las políticas públicas. Además, la autora identifica que es a través de la política pública que existe la distinción entre lo que el gobierno tiene la intención de hacer y lo que, de hecho, hace.

Otra importante diferenciación para entender el rol de la política pública es identificar si esta se trata de una política de Estado o de una política de gobierno. Para Guardamagna y Cueto (2013) la política de Estado es más estable y continua, mientras la de gobierno tiene un carácter más inmediato y está relacionada con una gestión gubernamental particular.

Souza (2006) cita que Theodor Lowi (1964; 1972) categoriza la política pública a partir de cuatro formas posibles de procesamiento dentro del sistema político. La primera se trata de las políticas distributivas, referentes a las decisiones tomadas por el gobierno que pueden acabar privilegiando ciertos grupos sociales o regiones, en detrimento de todo. La segunda se trata de las políticas reguladoras, que son más visibles al público e involucra la burocracia, políticos y grupos de interés. La tercera se trata de las políticas redistributivas, que afecta la mayor cantidad de personas posibles, son las políticas sociales universales. La cuarta se trata de las políticas constitutivas, que abordan procedimientos.

Para Lefebvre (1991) las políticas públicas tienen un componente territorial, ya que es el espacio en que estas se materializan. En ese sentido, los procesos políticos no pueden ser separados del análisis del espacio al cual pertenece. A su vez, la política urbana constituye "la dimensión espacial del Estado de bienestar y, la regulación pública de la división económica y social del espacio" (Barenboim, 2012, p.32). Así, tiene el propósito de poner en práctica los instrumentos de regulación pública de la ciudad, evitando que ésta sea el resultado estricto de la lógica del mercado. Para Barenboim (2012), el ámbito sustantivo de la política urbana envuelve los sectores de actuación pública para la gestión del territorio urbano.

En ese sentido, Orellana (2017) propone tres dimensiones que configuran el proceso de decisión de las políticas públicas de alcance territorial: la gobernabilidad, referente a la institucionalidad que define los lineamientos principales; la planificación, referente al marco normativo e indicativo del proceso de intervención, y la gestión, donde se administran directa o indirectamente las transformaciones.

Para comprender el reflejo de las teorías y los conceptos-clave tratados en este trabajo, con el propósito de descifrar los desafíos de la gobernanza en las Regiones Metropolitanas de Santiago y Salvador, en calidad de una política pública condicionada a la lógica de política de Estado, se hace necesario conocer las características y el contexto de los territorios particulares que son los objetos de estudio.

CAPÍTULO 5 - MARCO METODOLÓGICO

5.1 Enfoque Metodológico

Considerando que el objetivo de este estudio es analizar de forma particular los desafíos político-institucionales de la gobernanza de dos Regiones Metropolitanas, la de Santiago (Chile) y la de Salvador (Brasil), el método utilizado para su desarrollo será el estudio de caso.

Para Yin (2015), este método se ha utilizado como estrategia para la investigación en políticas públicas, administración, y en la planificación urbana. En esta investigación, el foco se centra en un contexto real y actual, como es el caso de los desafíos que no han sido superados en la gobernanza metropolitana de Santiago y de Salvador de Bahía. El autor también resalta que la investigación de estudio de caso puede incluir tanto el estudio de un caso único, como de casos múltiples.

De naturaleza exploratoria, la investigación tiene como objetivo contribuir al análisis del problema metropolitano. Según Yin (2015), este tipo de estrategia se utiliza cuando es necesario "investigar varias hipótesis o proposiciones en profundidad" (Yin, 2015, p. 168).

Con un enfoque cualitativo, el desarrollo de este estudio se llevará a cabo mediante el análisis de: a) documentos públicos y recopilación de información sobre los contextos específicos, a través de la revisión de documentos normativo-institucionales de Chile y Brasil (como las leyes nacionales, decretos, normas, instrumentos urbanísticos e informaciones públicas); b) revisión bibliográfica de trabajos y publicaciones previos sobre el asunto; c) revisión teórica de los conceptos-clave, para entender y contextualizar los fenómenos que están vinculados a las dinámicas de interés de este trabajo; d) entrevista a actores-clave que tuvieron significativa influencia en los procesos de gobernanza metropolitana para las dos regiones en cuestión.

5.2 Variables de investigación

Según Grau et. al. (2004) las variables son las propiedades de diferentes valores en un conjunto, donde sus variaciones pueden ser medidas. Para el autor, las variables siempre están asociadas a la hipótesis de la investigación y representan la operacionalización de los conceptos centrales. De esta forma, estas tienen el propósito de delimitar los aspectos a considerar y/o medir para analizar y comprender el objeto de estudio.

Para la presente investigación, que busca entender los desafíos generados para la gobernanza de la Región Metropolitana de Santiago y la Región Metropolitana de Salvador, y que considera la necesidad de transferencia de poder en la toma de decisiones, las variables asociadas a las prerrogativas y competencias son las fiscales, administrativas y políticas.

Para Falleti (2010), la descentralización administrativa es la transferencia de la facultad de proveer servicios públicos a las autoridades subnacionales, a lo que generalmente se presenta como producto de una reforma legal o constitucional. Esta prerrogativa buscará entender el control sobre las decisiones en el territorio metropolitano. La fiscal hace referencia a las reformas destinadas a incrementar el recaudo o la autoridad fiscal de las entidades territoriales. La política son reformas constitucionales o electorales, para conferir autoridad a los actores políticos.

5.2.1 Clasificación de las variables

Según Barros y Valdés (2016), las variables pueden ser clasificadas en criterios según su naturaleza, complejidad, función o relación y su nivel de medición. Llevando en consideración las características de las variables de este trabajo, su clasificación es la siguiente:

Naturaleza: cualitativa, donde el análisis se hará ante las cualidades y atributos de los objetos de estudio, de manera en que en el procesamiento de las informaciones sea posible la reflexión. Complejidad: compleja, una vez que el trabajo se puede descomponer en más de una dimensión de análisis, una vez que considerará los aspectos político, fiscal y administrativo en la gobernanza. Función o relación: dependiente, una vez que se someten a la lógica de causa y efecto para la construcción de los resultados de la investigación. Es decir, los aspectos políticos, fiscales y administrativos tendrán efectos o consecuencias diferentes a depender de las organizaciones de gobiernos (unitario o federativo). Nivel de medición: nominales, donde los valores se agrupan en categorías sin implicar ninguna orden entre ellas.

5.3 Síntesis metodológica

Por lo tanto para atender al objetivo general, que es identificar los desafíos para la gobernanza metropolitana en la Región Metropolitana de Santiago (Chile) y la RM de Salvador (Brasil), y los objetivos específicos (Tabla 3), este estudio se guiará a través del análisis de la documentación indirecta, siendo documental, teórica y bibliográfica y directa, a través de las entrevistas propuestas. A través de la descripción de estos desafíos identificados, se propone el desarrollo de tablas-resumen con las características identificadas sobre cada estudio de caso. De esa forma, será posible contrastar los resultados encontrados.

A pesar de proponer una contrastación de los resultados, identificando las similitudes y diferencias, el presente trabajo no se trata de un estudio comparativo porque los objetos estudiados no parten del mismo lugar. El estudio comparativo consiste en estudiar cómo los fenómenos iguales pueden ser comparados, respondiendo al interés en comprobar teorías e hipótesis que sean aplicables en una sola sociedad, según corrobora Beltrán (1985).

Tabla 3 – Síntesis metodológica

Objetivo general	Objetivos específicos	Técnicas	Descripción de las Técnica	Principales referencias[10]
Identificar y analizar los actuales desafíos de gobernanza del desarrollo metropolitano por medio de las dimensiones político-institucionales, para las RM de Santiago y RM de Salvador.	I. Entender los procesos metropolitanos de Chile (en base al sistema de Estado Unitario) y de Brasil (en base al Sistema Federativo).	Revisión bibliográfica.	Revisión de trabajos previos sobre el estudio de caso de la Región Metropolitana de Santiago. Análisis teórico.	**Chile** ARUP (2017) Orellana (2013) Orellana y Marshall (2019) **Brasil** Carvalho et. al. (2014) IPEA (2012) IPEA (2013) Souza (2003)
	II. Examinar los respectivos marcos normativos y la dimensión institucional de las regiones metropolitanas de ambos países.	Revisión documental.	Revisión de los documentos normativo-institucionales (como las leyes nacionales, decretos, normas, instrumentos urbanísticos e informaciones públicas).	**Chile** Ley nº 20.757 (2014), Ley nº 21.074 (2018). **Brasil** Constitución Federal (1988), Ley Estadual Complementaria nº 41 (2014), Ley Federal de nº 13.089 (2015).
		Colecta de datos directos.	Entrevista a actores que tiene notable influencia en la gobernanza y en los procesos metropolitanos actuales, para validar (o no) las hipótesis planteadas en el trabajo.	**Chile** Claudio Orrego (ex intendente de la RM de Santiago).

[10] A pesar de que las siguientes referencias sean las principales para este trabajo, la investigación no se limita al uso de éstas.

	III. Analizar el escenario de gobernanza en los objetos de estudio (actual y tendencial), considerando los principales cambios y desafíos.	Desarrollo de tablas-resumen con las características identificadas en cada estudio de caso.	Descripción de las principales características de ambos sistemas. Identificación de los principales cambios en efecto al nuevo marco normativo. Descripción de los desafíos identificados para la gobernanza metropolitana.	-
	IV. Identificar los roles de los actores clave y su nivel de incidencia en la planificación, gestión y gobernabilidad.	Mapeo de actores, con base en Tapella (2007).	Se considera la percepción de su rol dentro del sistema, en base al papel institucional de cada dimensión de la política pública vinculado al proceso metropolitano	Tapella (2007)
	V. Identificar las políticas públicas de ámbito metropolitano y medir el nivel de descentralización con respeto a las prerrogativas fiscal, política y administrativa.	Con base en la teoría secuencial de la descentralización de Tulia Falleti (2010).	Se considerará la descentralización de los poderes político, fiscal y administrativo y el nivel de descentralización será medido en bajo, medio y alto.	Falleti (2010)

Fuente: Elaboración propia, 2020.

5.4 Técnicas de producción de información

Además del análisis de la información recopilada para comprender el contexto, así como de trabajos previos sobre el tema de estudio, habrá la producción de informaciones empleadas en la investigación como recursos para el desarrollo de los objetivos específicos, siguen abajo:

a) Análisis de documentos mediante fuentes secundarias: recopilación y análisis de los instrumentos normativo-institucionales de Chile y Brasil, con el fin de comprender cómo se ha concebido escenario actual sobre las Regiones Metropolitanas y, a partir de esa comprensión, identificar los desafíos actuales para las RM de Santiago y Salvador. Para ello se va a recurrir a la búsqueda de documentos oficiales a través de las páginas de gobierno.

b) Entrevistas semiestructuradas: entrevistas con una guía previamente establecida que permitan abordar temas e inquietudes detectadas en el desarrollo del trabajo, pero flexibles a la vez, y será permitida la adaptación de las preguntas considerando la posibilidad de incorporar nuevas temáticas tratadas por los entrevistados. En el caso de esta investigación, se realizarán entrevistas a los actores considerados clave y que pueden contribuir con su experiencia en los procesos metropolitanos de las regiones de Santiago y Salvador. De esa manera, el uso de esta técnica permitirá tener acceso a informaciones más allá de las que están divulgadas en las páginas oficiales.

   Es importante resaltar que para la realización de las entrevistas se respetará el principio de la ética, donde los participantes, tras conocer las características pertinentes a la investigación, así como los objetivos generales y sus alcances, puedan dar permiso a través del consentimiento informado para la utilización de las informaciones colectadas, y cuyo uso será para fines estrictamente académicos.

   Además, existirá el compromiso de constatar que los alcances serán investigativos y no de intervención, así como también establecer un acuerdo del tiempo aproximado de duración y la aspiración de que sea registrada por grabación.

5.5 Programación de las actividades propuestas y los plazos correspondientes (Tabla Gantt)

Tabla 4 – Síntesis de actividades y plazos por etapas

2º Semestre de 2020	**Julio**		**Agosto**		**Septiembre**		**Octubre**		**Noviembre**		**Diciembre**	
Quincena / Actividades	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª	1ª	2ª
1ª Etapa: recopilación de informaciones específicas de los objetos de estudio												
Revisión los antecedentes de las Regiones Metropolitanas de Santiago (Chile) y Salvador (Brasil)		x										
Revisión de los documentos oficiales e instrumentos normativo-institucionales			x	x	x							
Sistematización y análisis de las informaciones obtenidas a través de la revisión bibliográfica y de la revisión documental				x	x	x						
Evaluación formativa 1 (Prof. guía)						x						
Definición e invitación de la banca de evaluación					x	x						
Redacción de tesis (etapa 1)		x	x	x	x	x						
2ª Etapa: resultados y avances												
Descripción de los desafíos identificados para la gobernanza en los estudios de caso y desarrollo de tablas-resumen							x	x				
Contraste de las diferencias y similitudes, identificando las características y peculiaridades en cada caso								x	x			

Desarrollo de pauta para la entrevista semiestructurada									x			
Entrevista con los actores-clave, para corroborar algunas hipótesis planteadas										x	x	
Sistematización y análisis de las informaciones de las entrevistas										x		
Análisis de las tendencias de gobernanza metropolitana y reflexión sobre la estructura y competencia prevista									x	x		
3ª Etapa: conclusión y correcciones												
Entrega de ejemplar al segundo lector								x				
Redacción y revisión de tesis con posibles contribuciones externas								x	x	x		
Revisión con el profesor guía										x	x	
Entrega final de tesis												x

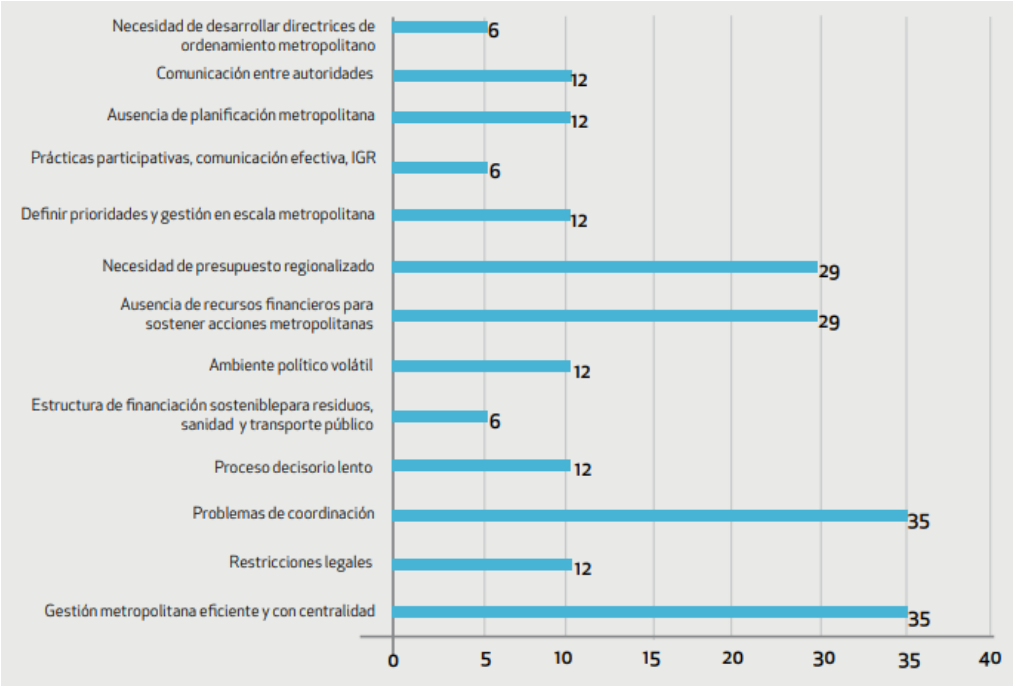
Fuente: Elaboración propia, 2020.

CAPÍTULO 6 - RESULTADOS

6.1 Análisis de los escenarios

El estudio comparativo sobre la gobernanza metropolitana realizado por la Iniciativa Metropolis (2004), identifica, a través de un diagnóstico de regiones metropolitanas en Latinoamérica, los principales problemas en % para su efectuación (Figura 11).

Figura 11 – Principales problemas de la gobernanza metropolitana (en%)



Fuente: Iniciativa Metropolis, 2014.

De forma general, la mayoría de los problemas se relacionan con la configuración, arreglo y competencia de la unidad de gestión territorial para las metrópolis. De forma específica y atendiendo el objetivo de este trabajo, que es reflexionar sobre los actuales desafíos de los escenarios de gobernanza metropolitana en las RM de Santiago y Salvador, se busca analizar: a) la complejidad del proceso de la toma de decisiones en base al sistema político, normativo e institucional al cual pertenece, a través de la relación entre escenario actual y escenario tendencial; b) la relación y configuración de los actores involucrados en este proceso, considerando los nuevos roles regionales y; c) identificar, de manera particular, las políticas públicas de ámbito metropolitano en ambos casos y su relación con la centralización con los poderes político, administrativo y fiscal.

Antes de explorar los escenarios específicos, y con base en la apreciación de casos realizada por Marshall (2018), se considera pertinente aclarar las posibilidades de estructura subnacional con la que cuenta cada

uno de los países objeto de estudio de este trabajo en relación con los respectivos niveles de gobierno (Tabla 5).

Tabla 5 - Estructura Subnacional: Chile y Brasil

Niveles de gobierno	Chile	Brasil
I	Región (16)	Región Administrativa (5)
II	Provincia (55)	Estado (26 + 1 Distrito Federal)
III	Comuna (346)	Región Metropolitana (74)
IV		Municipio (5.570)

Fuente: elaboración propia, 2020.

6.1.2 Coyunturas actuales y perspectivas tendenciales

El análisis del proceso de la toma de decisiones sobre la base del sistema político e institucional al cual pertenece cada uno de los países, se hace necesario reincidir información del contexto de los casos, donde se establece las principales características de la organización del Estado y posición de las RM y considerar lo establecido en los instrumentos normativos, creando la relación entre escenario actual y escenario tendencial (Tabla 6).

Tabla 6 – Análisis contextualizado de los casos de estudio para los escenarios actual y tendencial

		RM de Santiago	RM de Salvador
ESCENARIO ACTUAL (2020)	*Forma de Estado y sistema de gobierno*	Unitario – Sistema Centralizado	Sociedad de Estado – Sistema Federativo
	Titularidad de la planificación y gestión de las RM	El gobierno nacional se hace cargo.	La norma permite la creación de Entidades Metropolitanas a nivel Estadual.
	Modelo de gobierno metropolitano	Escala: central. Estructura: coordinación vertical.	Escala: intermunicipal, descentralizado pero coordinado a través de un sistema cooperativo de autoridad con los municipios. Estructura: agencia metropolitana.
	Fortalezas y oportunidades (modelo de gobernanza)	Menos burocracia y parametrización de las políticas públicas metropolitanas.	Escenario de sinergia en el desarrollo y en la eficiencia de la gestión. Apertura a la instancia de participación popular a través del ConCidades/BA[11], en un Grupo

[11] El Consejo Estadual de las Ciudades de Bahía (ConCidades/BA), creado por la Ley nº 10.704 de 2007 se define como un espacio de cogestión democrática, compuesta por representantes del gobierno, en sus poderes legislativos y ejecutivos, de la sociedad civil, movimientos sociales, entidades del área empresarial, sindicatos profesionales, organizaciones no gubernamentales y entidades académicas.

			de Trabajo (GT) específico sobre los temas metropolitanos.
	Debilidades y amenazas (modelo de gobernanza)	Excesiva centralización de poder. Poca participación popular en la política metropolitana.	Disputa política en la composición de la Entidad Metropolitana. Falta de definición de la autoridad reguladora y de inspección de los servicios de interés común. Destinación insuficiente de cargos en la estructura pública y representación de sectores de la sociedad civil en la Entidad Metropolitana.
	Marco-normativo que cambia la perspectiva metropolitana.	Fortalecimiento de la regionalización en Chile (Ley nº 21.074 de 2018)	*Estatuto da Metrópole* (Ley nº 13.089 de 2015)
	Políticas Públicas de carácter metropolitano	Planificación, Transporte, Medio Ambiente.	Las Funciones Públicas de Interés Común (FPIC) no son indicadas por el E*statuto da Metrópole* (ley Federal), y si a través de las leyes estatales complementarias. En ese caso, la Entidad Metropolitana de la RM de Salvador define las políticas de ámbito metropolitano (art. 2º de la ley complementaria n° 41 de 2014): Movilidad urbana; Saneamiento básico; Preservación del medio ambiente; Vivienda; y, cuando hay impacto metropolitano, el ordenamiento, ocupación y uso del suelo urbano y otros planos sectoriales definidos por el colegiado.
ESCENARIO TENDENCIAL	*Principales cambios*	La organización del Estado en la región: se reemplaza el cargo de Intendente Regional (elegido por la del delegado presidencial regional. Crea el cargo de Gobernador Regional (a través de elección popular), donde hay el traspaso de competencias a estos gobiernos en acuerdo a los ministerios sectoriales y el presupuesto disponible (caso a caso). Creación de tres nuevas divisiones en los gobiernos regionales: Fomento Productivo e Industria, Desarrollo Social y Humano, e Infraestructura y Transporte.	Estructura de gobernanza interfederativa a cargo de una Entidad responsable, compuesta por el gobierno del estado y los municipios pertenecientes. Así, el estado que tenía una actuación residual en la política urbana pasa a tener el papel del coordinador de las metrópolis, a través de la Entidad Metropolitana. Creación del Sistema de Información Geográfica de la RMS, conectando información de todo el territorio metropolitano (SIM). Creación del Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI), con el

		Reconocimiento de áreas metropolitanas a partir de dos comunas que comparten un continuo urbano, que tengan al menos 250.000 habitantes.	objetivo de unificar e integrar la gestión de los municipios de la RM. Obligatoriedad de los municipios adecuar su Plan Local (Plan de Desarrollo Urbano - PDDU) al Plan Metropolitano en un plazo de 3 años después de la aprobación del PDUI. El municipio que no cumpla, puede sufrir sanciones administrativas.
	Principales desafíos	Histórico centralismo político, fiscal y administrativo. Por consecuencia, impacta en la real autonomía metropolitana y en su poder de decisión. Gran desigualdad de recursos y oportunidades entre las comunas pertenecientes a la RM, con el mejor y el peor ICVU del país. Segregación y periferización del territorio. Distinciones en cuanto al poder y la capacidad local de las estructuras administrativas (municipales). Poca injerencia de las representaciones locales en las decisiones metropolitanas (el consejo consultivo con los alcaldes no es vinculante).	Finalización del PDUI. Avanzar en la gobernanza más allá de la normatividad, con mayor autonomía fiscal. A pesar de la creación del Fondo de Desarrollo Metropolitano de la Región Metropolitana de Salvador (FRMS). Incorporación de las ciudades-núcleo en el sistema metropolitano, ante la actual resistencia política. La autonomía municipal establecida por la Constitución de 1988 complejiza la construcción del sistema metropolitano. Concentración de la prestación de servicios, acceso a los equipamientos urbanos, ofertas laborales y PIB en la ciudad-núcleo.

Fuente: elaboración propia, 2020.

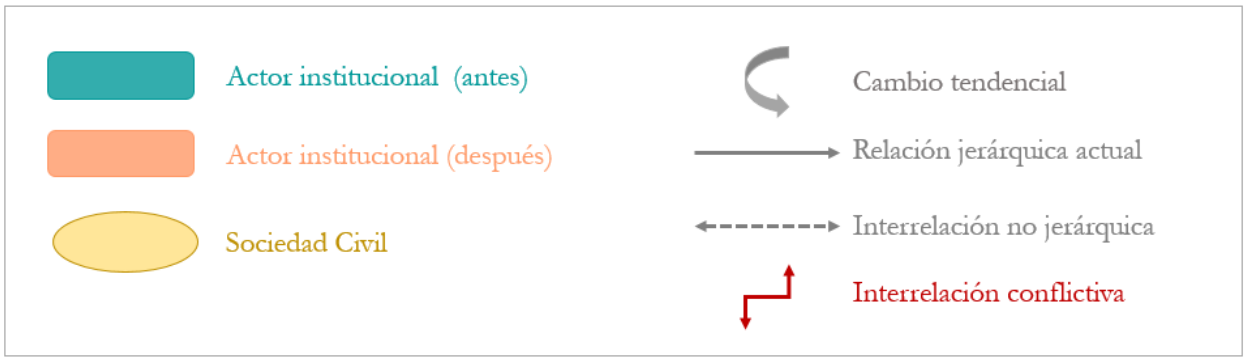
6.2 Análisis de los roles de los actores institucionales

Para entender la relación y configuración de los actores institucionales involucrados en este proceso, considerando los nuevos roles regionales, se utilizará un esquema de representación de Mapeo de Actores Claves (MAC) propuesto por Tapella (2007), resaltando la percepción de su función dentro del sistema. Ese mapeo, también conocido por otros autores como *stakeholder*, es un instrumento investigativo que permite situar las informaciones en función de determinadas dimensiones. Para este trabajo, se considera el nivel de incidencia e influencia de los actores en las dimensiones de planificación, gestión y gobernabilidad en la organización del Estado. Eso porque, conforme a lo que propone Orellana (2017), son las tres dimensiones que configuran el proceso de decisión de las políticas públicas de alcance territorial[12].

[12] Ver ítem 3.1 de este trabajo.

La dimensión de gobernabilidad involucra a los actores que pertenecen a la dimensión política, quienes se responsabilizan por los temas metropolitanos. La dimensión de planificación involucra a los actores que tienen la tarea de determinar tipo de inversiones, proyectos y obras. La dimensión de gestión involucra a los actores que no planifican, es decir, a aquellos que solo ejecutan determinados proyectos con sus recursos. Las dos últimas dimensiones pertenecen a la dimensión técnica. Para diagramar el mapeo se utilizará la nomenclatura gráfica de la Figura 12.

Figura 12 - Nomenclatura gráfica del mapa de actores



Fuente: elaboración propia, 2020.

6.2.1 El caso de la RM de Santiago

El nuevo marco normativo provee cambios tanto en la posición de actores involucrados en el proceso como en la inserción de nuevos actores (Figura 13). Antes, el Gobierno Regional (GORE) estaba compuesto por el Intendente y por el Consejo Regional (CORE). La figura del Intendente, que era designado por el presidente de la República, representaba al actor ejecutivo para las regiones. Sus colaboradores directos eran los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI). El legislativo quedaba a cargo del CORE, que son elegidos por sufragio universal (desde 2013), en votación directa de los ciudadanos cada cuatro años y con la posibilidad de reelección indefinidamente.

Después del hito, el cargo de Intendente deja de existir y el nuevo representante del ejecutivo es escogido a través de elección popular, con el cargo de Gobernador Regional[13]. De esta manera, las relaciones que tenían el Intendente (como con los municipios y con el CORE) pasan a vincularse con la figura del Gobernador que administrará los bienes y recursos de la región aprobadas por el CORE. Otro cargo creado es el del Delegado Presidencial Regional, figura ligada directamente al gobierno nacional, con funciones y atribuciones (como seguridad y orden público) del presidente en cada una de las 16 regiones. El Delegado también coordinará las SEREMIS.

[13] La próxima elección para el cargo de Gobernador Regional está prevista para el 11 de abril de 2021.

Ante el análisis del aparato normativo que respalda las principales funciones de los cargos mencionados, siendo el Capítulo XIV de la Constitución Política de la República de Chile para el cargo de Intendente Regional y las Leyes nº 21.073 y nº 21.074 para el cargo de Gobernador Regional, es posible percibir una similitud (salvo algunas excepciones, como por ejemplo la forma de elección) en sus características y atribuciones (Tabla 7). Sumado a ello, casi todas las modificaciones de reemplazo de un cargo a otro están entre los dos anteriormente mencionados.

Tabla 7 - Principales atribuciones del Intendente Regional y del Gobernador Regional

Intendente Regional	Gobernador Regional
Respaldo normativo: Capítulo XIV de la Constitución Política de la República de Chile.	Respaldo normativo: Leyes nº 21.073 y nº 21.074.
Elegido por el Presidente de la República, respetando las órdenes e instrucciones señaladas por este.	Elegido por voto popular directo, por sufragio universal.
Competencias: desarrollo social, cultural y económico de la región.	Competencias: materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural (Reforma Constitucional de enero de 2017, artículo 114).
Ejerce la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región.	Efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional. Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades, localizados en ella.
Corresponderá al Intendente formular las políticas, planes y programas de desarrollo de la región y proponer el presupuesto del gobierno regional, ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación. (Artículo 7º de la ley de Reforma Constitucional Nº 19.097).	Promulgar, previo acuerdo del consejo regional, el plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales, comunales y seccionales y los planes de detalle de planes reguladores intercomunales.
Decidir sobre la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).	Administrar fondos y programas de aplicación regional.

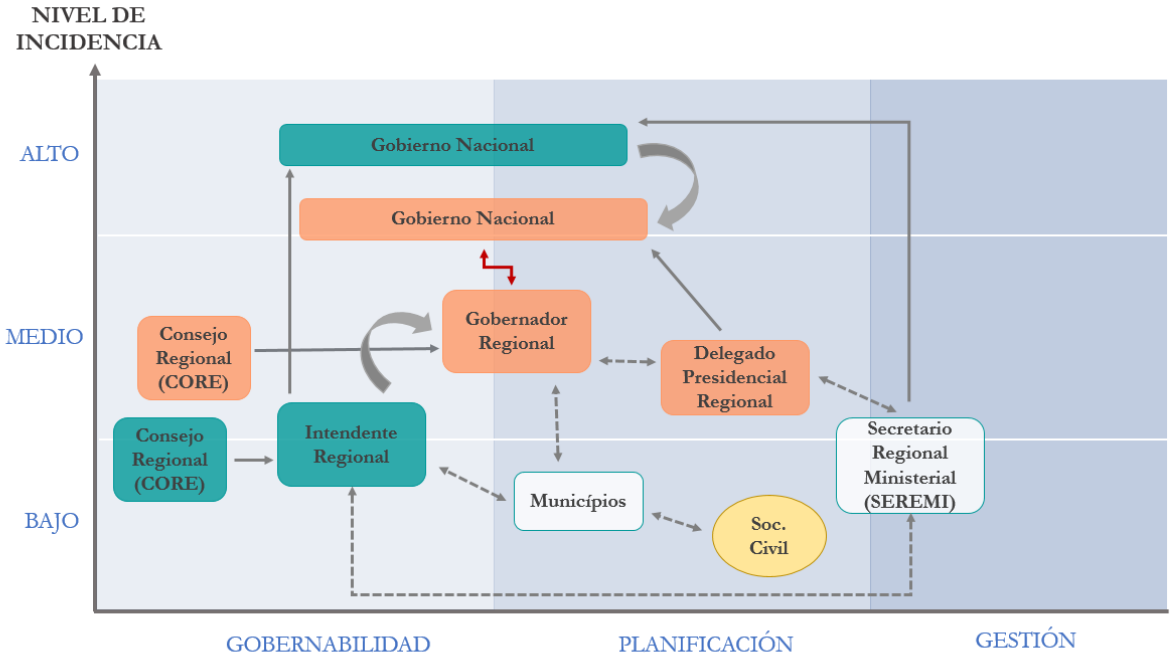
Fuente: elaboración propia, 2020.

El nuevo marco normativo (Ley nº 21.074) señala que el traspaso de competencia hacia los gobernadores deberá estar coordinado con los ministerios sectoriales, considerando el presupuesto disponible. Según el cuerpo de ley, las transferencias deben atenuarse a la disponibilidad de recursos económicos y de

personal disponible, deben evitar duplicidad de funciones con otros órganos de la Administración del Estado y, en los casos temporales, establecer el período que no podrá ser inferior al plazo de un año. El artículo 21 resalta la importancia de las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieran, pero no define la forma en que se llevará a cabo. Además, quedará a cargo del Gobernador Regional la solicitud para tales modificaciones y del presidente para iniciarlas.

A pesar de las definiciones tratadas en el campo de la transferencia de competencia, es necesario un nuevo instrumento o aparato normativo que la especifique en esta nueva estructura institucional que será establecida, para que sea posible la identificación del verdadero poder de decisión e influencia del gobernador en la RM de Santiago en materias de planificación y gestión.

Figura 13 – Mapeo de los actores institucionales de la RM de Santiago ante el nuevo marco normativo



Fuente: elaboración propia, 2020.

Tanto la argumentación presentada anteriormente, como la representación gráfica conlleva la identificación de una leve materialización causada por el nuevo cambio normativo en el camino hacia la descentralización y en el traspaso de competencias para una escala subnacional. El Gobernador y el CORE podrán solicitar y justificar al gobierno central la transferencia de algunos programas de ministerios. Sin embargo, también es posible observar el aún importante papel y rol que tiene el gobierno nacional y la centralización predominante. En ese sentido, la nueva relación entre el Gobernador Regional y el Gobierno Nacional puede ser conflictiva, una vez que pueden implicar distinción de intereses.

En la nueva estructura organizacional de GORE también se incluirá al Administrador Regional, como colaborador directo del Gobernador, quien se encargará de la gestión administrativa. Otra observación con respecto a lo expuesto es que el sector privado también participa de forma incidente en el sistema, sobre todo en la dimensión de la gestión. Por tratarse de un mapeo institucional, ese actor no fue diagramado. Sobre el rol de la participación, la ley nº 21.074 de 2018, en su artículo 4, establece que deberá ser constituidos consejos de la sociedad civil, pero no define cómo, cuándo ni tampoco la instancia institucional responsable. Por lo tanto, en este trabajo se considera que el actor sociedad civil tiene baja injerencia y se expresa, de manera indirecta, por medio de su relación con los municipios.

La ley 21.074 define la instancia de un consejo consultivo compuesto por los alcaldes de las comunas que ayudarán al Gobernador en la toma de decisiones metropolitanas. Sin embargo, las resoluciones desarrolladas por este consejo no tienen el carácter vinculante. Las políticas desarrolladas por el gobierno regional deberán ajustarse al presupuesto de la nación, ser coherente con la estrategia regional de desarrollo y considerar los planes comunales. La estructura organizacional propuesta para atender las finalidades y actividades está compuesta de 6 divisiones (Tabla 8).

Tabla 8 - Estructura organizacional para el Gobernador Regional

División	Función
I. Planificación y Desarrollo Regional	Elaborar y proponer estrategias, políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo armónico del territorio, incluido el PROT, conforme a las prioridades definidas por el gobierno regional.
II. Presupuesto e Inversión Regional	Elaborar los proyectos de presupuestos de inversión del gobierno regional, así como de ejecutar y controlar dicho presupuesto de inversiones y los programas que administre el gobierno regional.
III. Administración y Finanzas	Encargada de la gestión administrativa interna y de la provisión de los servicios generales del gobierno regional.
IV. Fomento e Industria	Proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación que propenda a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva.
V. Infraestructura y Transportes	Proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, en materia de obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte.
VI. Desarrollo Social y Humano	Proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social.

Fuente: elaboración propia, 2020, con base en el artículo 68 de la Ley nº 21.074 de 2018.

En los casos de las Regiones Metropolitanas, el GORE tendrá un departamento de áreas metropolitanas encargado de aspectos relativos a planificación, transporte y medio ambiente (según sustrato del artículo 104, en sus partes).

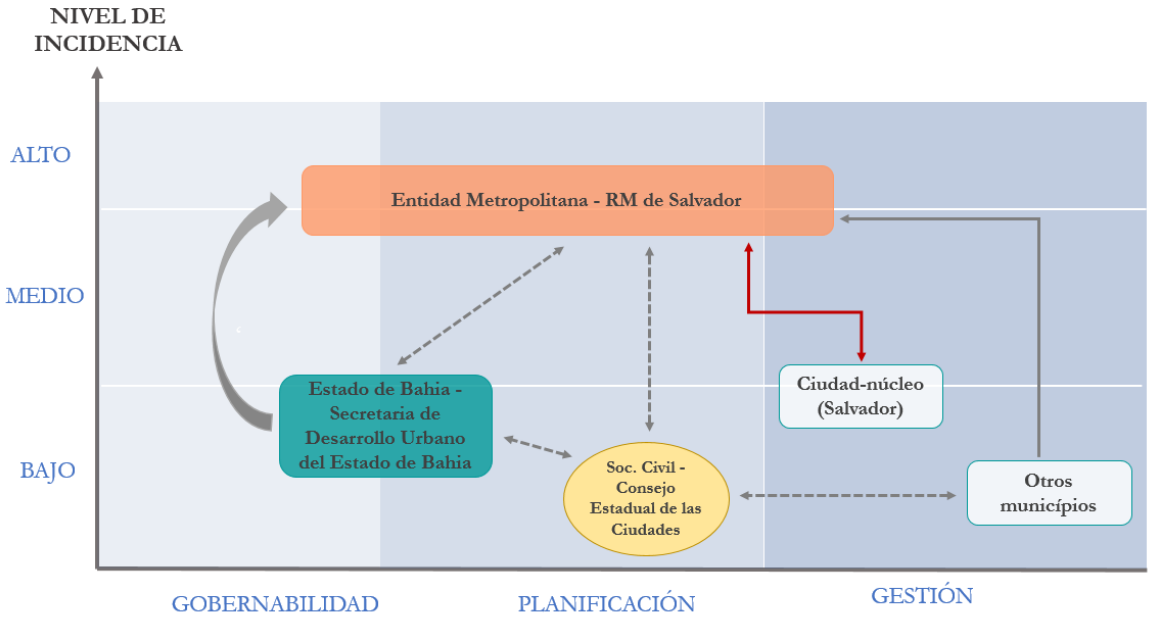
Finalmente, es facultado al GORE la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), que se iniciará con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional. No obstante, según el Artículo 17 de la Ley nº 21.074, el PROT "no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística". En el caso de la RM de Santiago, hay una contradicción, la cual radica en que el Gran Santiago ya posee su Plan Regulador Metropolitano (PRMS).

6.2.2 El caso de la RM de Salvador

En el caso de la RM de Salvador (Figura 14), el cambio proporcionado por el nuevo marco normativo establece algunas relaciones que no existían o eran frágiles, como la sostenida entre el municipio y el gobierno estadual para la planificación, gestión y gobernabilidad de los temas metropolitanos. Antes el gobierno del estado tenía poca autonomía en los temas metropolitanos, pero se encargaba de este por medio de la Compañía de Desarrollo Urbano de Bahía (CONDER) y, posteriormente, por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano de Bahía (SEDUR). Los municipios, protagonistas de la política urbana desde el marco constitucional en el país, actuaban de forma descoordinada con poca o ninguna integración con relación a los demás municipios del territorio metropolitano o con la propia región.

Es válido mencionar que la ciudad-núcleo de Salvador, a pesar de también ser uno de los municipios pertenecientes a la RM, tiene un rol diferente de las demás y por eso es diagramado como un actor distinto. Como se ha mencionado en el ítem 2.2 de este trabajo, en ese caso existe una extrema disparidad entre la ciudad-núcleo y los demás municipios en temas de poder fiscal, político y administrativo. En ese mismo sentido, las definiciones y acciones impartidas por Salvador generan un impacto mucho mayor para la región que las acciones impartidas por cualquier otro municipio. También por eso puede haber una relación conflictiva entre Salvador y la Entidad, por el compartimiento de titularidad de políticas que no eran compartidas anteriormente.

Figura 14 – Mapeo de los actores institucionales de la RM de Salvador ante el nuevo marco normativo



Fuente: elaboración propia, 2020.

El actor referente a la Entidad Metropolitana representa, en suma, un conjunto de actores. De esta manera, puede ser considerado tanto un actor técnico, observando que la coordinación de sus actividades es realizada por una secretaria de Estado (la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía) a través de sus técnicos, así como también puede ser considerado un actor político, considerando que tiene un presidente designado en conformidad al funcionamiento político en el Estado. Es decir, el presidente de la SEDUR es, hasta que se delimite las funciones de Secretario, también el secretario general de esta Entidad. De esta manera, a pesar de la composición técnica, las acciones pueden sufrir interferencias producto de las decisiones del gobierno del Estado de Bahía.

Según el Art. 6º del Estatuto da Metrópole, la gobernanza interfederativa debe respetar los principios de la prevalencia del interés metropolitano sobre el interés local; el compartimiento de responsabilidades para promover el desarrollo urbano integrado; la autonomía de las entidades de la Federación; la observancia de las peculiaridades regionales y locales; la gestión democrática de la ciudad, según el Estatuto de la Ciudad; la efectividad en el uso de recursos públicos y la búsqueda de desarrollo sostenible.

Esta gobernanza interfederativa que es definida por la Ley Complementaria n° 41 (2014) como la Entidad Metropolitana (EM) está compuesta por un Colegiado Metropolitano, un Secretario General, un Comité Técnico y un Consejo Participativo, conforme está expresado en la Figura 15.

Figura 15 – Composición en la estructura de la Entidad Metropolitana de la RM de Salvador

Colegiado Metropolitano	Gobernador del Estado y Alcaldes de los Municipios que integran la RM de Salvador.
Secretario General	Hasta que el Consejo de Administración elija las funciones de Secretario, este cargo será ejercido por el Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía (SEDUR).
Comité Técnico (cámaras técnicas)	03 representantes del Estado de Bahía; 03 representantes de la ciudad-núcleo Salvador; 01 representante de cada uno de los demás municipios metropolitanos
Consejo Participativo (grupos de trabajo)	30 miembros, 01 representante elegido por cada Consejo Legislativo y los demás representantes de la sociedad civil elegida por el colegiado.

Fuente: elaboración propia (2020), en base a la Ley Complementaria n° 41 (2014).

Por lo tanto, los municipios que antes se hacían cargo, dentro de sus propios territorios, de forma aislada de los temas sectoriales que podrían ser de ámbito metropolitano ahora pueden hacerlo de manera institucionalizada y más integrada al territorio de la región metropolitana a través de esta Entidad. El Sistema de Planificación Metropolitana define las pautas para la planificación, incluidos los planes del sector metropolitano y los planes del sector local. La Entidad Metropolitana es la responsable por la construcción del Plano de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI), que deberá considerar las condiciones municipales, pero en consonancia al establecido por el Art. 6º del *Estatuto da Metrópole,* mantendrá la prevalencia del interés metropolitano sobre el local.

En ese sentido, después de aprobado el PDUI, los municipios deben obligatoriamente adecuar su Plan Local (Plan de Desarrollo Urbano - PDDU) al Plan Metropolitano en un plazo de hasta tres años. El municipio que no cumpla, puede sufrir sanciones administrativas previstas en el artículo 21º de esta ley federal.

Sobre el Consejo Participativo, este será realizado a través del ya existente Consejo Estadual de las Ciudades de Bahía (ConCidades/BA), creado por la Ley nº 10.704, de 12 de noviembre de 2007 y asumido en 2008 por el Gobierno del Estado. En su estructura están las Cámaras Técnicas de: I. Vivienda; II. Saneamiento básico y ambiental; III. Movilidad urbana; IV. Planificación y gestión territorial urbana. Es importante destacar que, desde un punto de vista de la legitimidad democrática y representatividad (o la búsqueda de estas) a un territorio tan extenso como es Bahía, el ConCidades/BA posee en su composición[14] 13 miembros representantes de los Territorios de Identidad del Estado (Anexo 2)[15].

[14] Ver la composición en el Anexo 1.

[15]El Gobierno de Bahía reconoce la existencia de 27 Territorios de Identidad, constituidos a partir de la especificidad de cada región y criterios multidimensionales. Territorio de Identidad significa la unidad de planificación de políticas públicas del Estado de Bahía, que consiste en grupos de identidad municipales.

De esta forma, la EM constituye una reconocida instancia de participación ciudadana para el escenario de las políticas urbanas y territoriales de Bahía. Cabe destacar también que es una experiencia sólida de fortalecimiento de la democracia y representa un espacio continuo de discusión, con 12 años ininterrumpidos de funcionamiento. Por lo tanto, la EM no fue creada desde cero y se apropió de otras instancias y experiencias ya constituidas a través de la SEDUR. Si por un lado el hecho de que esté subalterno a una Secretaria de Estado facilitó la institución de la Entidad, positivo por la disposición de la estructura física, técnica y de recursos, por otro lado hay una insuficiente destinación de cargos específicos de la estructura pública y la falta de definición de la autoridad reguladora y de inspección de los servicios de interés común.

6.3 Análisis de las Políticas Públicas de incidencia metropolitana

Las relaciones horizontales entre los poderes del estado están siendo desplazadas cada vez más por las relaciones verticales entre niveles de gobierno (Falleti, 2006). Hay un proceso de descentralización en curso en todo el mundo, el cual no responde a una dicotomía: escenario positivo versus negativo, sino que va a depender del contexto y del proceso puede generar impactos positivos y/o negativos en el territorio. Aún para la autora, la descentralización es "un proceso de reforma del estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad desde los niveles más altos de gobierno a los más bajos" (Falleti, 2006, p. 320). De forma complementaria, se debe resaltar que cada esquema de descentralización no representa una estructura consolidada sino un estado de un proceso que es multidimensional y mutable.

El análisis se realizará sobre la base de la teoría secuencial de la descentralización de Tulia Falleti (2006; 2010), pero de forma adaptada para abrigar la escala metropolitana, con el propósito de entender las implicancias que podría tener un proceso de distribución de poder en el marco de la coyuntura nacional. Para eso, se considerarán los poderes político, fiscal y administrativo y el nivel de descentralización será medido en bajo, medio y alto (Figura 16), conforme análisis normativa del escenario prospectivo.

Figura 16 – Representación de los niveles de descentralización

I– Bajo	II – Medio	III - Alto

Fuente: elaboración propia, 2020.

Esta metodología busca dar explicaciones sobre cómo la autonomía de las autoridades pueden variar en cada caso, no siendo un producto "natural" de todos los procesos de descentralización. En el caso de los objetos de estudios, las diferentes políticas públicas consideradas de incidencia metropolitana pueden

tener reacciones distintas en cuanto a su nivel de descentralización en la evolución del equilibrio de poder intergubernamental.

6.3.1 RM de Santiago

El primer desafío para analizar el grado de descentralización en el caso chileno es la falta y/o confusa definición de las políticas públicas que son consideradas de incidencia metropolitana en el país. En la Ley 21.074 son definidos los instrumentos de planificación del GORE, en algún grado las medidas y competencias, pero estas no están articuladas de forma directa entre sí. De esta manera, hay margen para diferentes interpretaciones. Con tal de simplificar el análisis, fueron identificados artículos de esta ley que tratan expresamente sobre la competencia del Gobierno Regional (Tabla 9), cuando sea realizada la constitución de un área metropolitana.

Tabla 9 – Identificación de la competencia metropolitana en el cuerpo de la Ley nº 21.074

	Referencia
Artículo 20, letra f)	Planes de ordenamiento territorial; Planes Reguladores Metropolitanos e Intercomunales; Planes de Inversión en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público.
Artículo 104 *quáter*	Las competencias que le serán transferidas a los gobiernos regionales (definitivo o temporal) serán en las áreas de transporte, inversiones en vivienda, medio ambiente y obras públicas, que sean indispensables para la efectiva administración del área que se constituye.
Artículo 104 *quinquies*	Departamento de Áreas Metropolitanas que deberán aprobar instrumentos de planificación relativos a transporte y medio ambiente (residuos sólidos).

Fuente: elaboración propia (2020), con base en la Ley nº 21.074.

Para efectos de ponderación y posible contraste con el caso brasileño, se considera en esta investigación las políticas públicas de incidencia metropolitana a partir de lo establecido en el Artículo 104 *quáter:* transporte (movilidad urbana), vivienda, medio ambiente (y residuos sólidos) y obras públicas (infraestructura) (Figura 17).

Figura 17 - Chile: las políticas públicas de incidencia metropolitana y su grado de descentralización

Prerrogativas Políticas Públicas	Fiscal			Administrativa			Política		
Movilidad Urbana									
Vivienda									

Medio Ambiente (y residuos sólidos)									
Infraestructura (obras públicas)									
Grado de Descentralización	I	II	III	I	II	III	I	II	III

Fuente: Elaboración propia (2020), con base en Falleti (2010).

La materia de transporte y movilidad urbana se destaca en su relación con las demás y es donde se determina de manera más incisiva la predominancia del carácter metropolitano. Esta cuenta con una división específica en la estructura organizacional de la labor del Gobernador Regional (ver Tabla 8). Sin embargo, en consonancia con las limitaciones de la actuación práctica del nuevo cargo, tiene descentralización baja/media. Desde el punto de vista fiscal, si por un lado contará con el acceso al presupuesto e inversión regional, por otro lado (y como todas las políticas desarrolladas en ámbito regional) estará condicionado al presupuesto de la nación. Desde el punto de vista administrativo, tiene media descentralización porque dependerá del GORE la aprobación del IPT (Plan Maestro de Transporte Urbano Metropolitano). Sin Embargo, y accediendo al punto de vista político, todas las acciones deben estar en coordinación con la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Transportes y Telecomunicaciones, por lo que se considera un grado bajo de descentralización. En este caso, los planes son elaborados por la SEREMI de Transporte y aprobados por el Gobernador.

Las políticas públicas de vivienda siguen una lógica similar de una baja/media descentralización. En este caso, la prerrogativa fiscal no está tan bien definida, pero el artículo 104 *quáter* determina que las inversiones podrán estar a cargo del GORE a partir de especificaciones de un decreto supremo. Sobre la prerrogativa administrativa, el CORE deberá aprobar el IPT (Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano) y el gobernador deberá promulgar por resolución. Sin embargo, este deberá ser elaborado por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo conforme dispone el decreto con fuerza de ley Nº 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), promulgado el año 1975. De esta manera y desde el punto de vista político, se considera bajo el nivel de descentralización.

Sobre las políticas públicas de medio ambiente y residuos sólidos, la ley define la condición de estándares mínimos que deberán ser alcanzados en todo territorio metropolitano, en una utilización conjunta pero, también, singularizando los requerimientos de cada porción territorial. El artículo 104 *quáter* prevé que las materias relativas a estas políticas también deben ser transferidas a los gobiernos regionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo 2º del Capítulo II del Título Segundo de esta ley. Sobre la prerrogativa fiscal, esta no se encuentra definida con especificaciones en el cuerpo de la ley. Por ende, se

considera que será mantenida la estructura actual, donde el gobierno central se hace cargo con un bajo nivel de descentralización. Con respecto a prerrogativa administrativa, la gestión de los residuos, recolección, transporte y/o disposición, puede ser asumida total o parcialmente por el GORE. Sin embargo, debe tener las respectivas autorizaciones de las SEREMI de Vivienda y Urbanismo, de Medio Ambiente y de Salud, lo que configura un medio nivel de descentralización. Según el artículo 104 *sexies,* en los planes de prevención o de descontaminación el Ministerio del Medio Ambiente deberá requerir la opinión del gobierno regional. Pero esta no es, necesariamente, vinculante. Por lo cual se considera bajo nivel de descentralización política.

Sobre infraestructura y obras públicas, la materia depende de cada caso/obra. En líneas generales, sigue la lógica de baja/media descentralización. Para la prerrogativa fiscal, el GORE debe hacerse cargo del financiamiento de algunas intervenciones, como por ejemplo la construcción de puentes. Para las prerrogativas administrativas y políticas, las decisiones deben estar en consonancia a lo que establece la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas.

6.3.2 RM de Salvador

El *Estatuto da Metrópole*, una ley federal establecida en consonancia al pacto federativo brasileño, respeta la autonomía de los entes de la federación y no indica de forma estricta la definición de las políticas públicas de incidencia metropolitana que deben ser adoptadas por las RM de país. Por lo tanto, queda a cargo de las leyes estatales complementarias hacer la definición de estas políticas que son consideradas las Funciones Públicas de Interés Común (FPIC).

En este caso, el art. 2º de la ley complementaria n° 41 de 2014, que instituí la Entidad Metropolitana de la RM de Salvador define las FPICs: Movilidad urbana; Saneamiento básico; Preservación del medio ambiente; Vivienda; y, cuando hay impacto metropolitano, el ordenamiento, ocupación y uso del suelo urbano y otros planos sectoriales definidos por el colegiado (Figura 18).

Figura 18 - Brasil: las políticas públicas de incidencia metropolitana y su grado de descentralización

Prerrogativas Políticas Públicas	Fiscal			Administrativo			Político		
Movilidad Urbana									
Vivienda									
Medio Ambiente									

Saneamiento Básico									
Ordenamiento, ocupación y uso del suelo urbano (cuando haya impacto metropolitano)									
Grado de Descentralización	I	II	III	I	II	III	I	II	III

Fuente: Elaboración propia (2020), con base en Falleti (2010).

La materia de transporte y movilidad urbana, así como en el caso chileno, es la que más destaca en relación con las demás, en cuanto la predominancia del carácter metropolitano. Diferente de la RM de Santiago, donde las comunas tienen mayor cohesión físico-geográfica, los municipios que componen la RM de Salvador no están tan interconectados (con excepción de los casos de los municipios limítrofes). Por lo tanto, la amplitud física de las intervenciones metropolitanas realizadas generalmente atraviesan más de un municipio, lo que torna relativamente visible la asociación de que se trata de un tema específicamente metropolitano.

Aún sobre la movilidad urbana, en la prerrogativa fiscal se considera un alto nivel de descentralización, porque las políticas públicas son aseguradas con los recursos del gobierno estadual y, en caso de necesidad, apoyado por el gobierno federal. Además, la Ley Complementaria nº 41 (2014) establece el Fondo de Movilidad y Tarifas para el Transporte Público, cumpliendo con el artículo 13 de la Ley Federal n° 11.445 (2007), en el ámbito de la RM de Salvador, que autoriza la institución del Fondo de Desarrollo Metropolitano.

Sobre esta materia mencionada, en la prerrogativa administrativa se considera un alto nivel de descentralización, porque el órgano responsable por la gestión (Entidad Metropolitana) está definido y tiene la relación de inmediata dependencia con el órgano consolidado a nivel estadual y metropolitano, la Secretaría de Desarrollo Urbano de Bahía. Desde el punto de vista político, se considera un medio el nivel de descentralización, porque a pesar de tener una instancia que sea soberana (en la teoría) para los temas mencionados, en la práctica la ciudad núcleo Salvador es un actor político que tiene alta incidencia en las resoluciones de las principales intervenciones. Es decir, el municipio es responsable de emitir la aprobación de los requerimientos que están ubicados dentro de sus límites territoriales por medio de IPTs propios locales.

El cuerpo de la Ley 13.089 (2015) no explicita las directrices de la política de vivienda, pero respeta la estructura de la política urbana en Brasil establecida por el Estatuto da Cidade (Ley nº 10.257). La Ley Complementaria nº41, por su vez, define como tema prioritario el desarrollo del Plan Metropolitano de

Vivienda de Interés Social. Además del plan sectorial, cuenta con la Cámara Técnica de Vivienda. En la práctica, algunas políticas públicas con incidencia metropolitana – como el caso de la política de vivienda - se confunden con las políticas de incidencia estadual. En el caso de la RM de Salvador, a pesar de las definiciones y limitaciones normativas, no hay una clara separación de competencias entre los niveles de gobierno estadual y metropolitano. En ese sentido, la actuación metropolitana (así como la del estado de Bahía) se da de manera residual y los recursos son, en su mayoría, provenientes del gobierno nacional y, en secuencia, del gobierno municipal. Lo mismo pasa en las prerrogativas administrativas y políticas. De este modo, se consideran niveles bajos de descentralización para la temática.

En el caso de la RM de Salvador, y diferente del caso chileno, Medio Ambiente y Saneamiento Básico son materias tratadas de forma separada y refleja resultados diferentes desde el punto de vista de la descentralización. Las políticas de medio ambiente tienen bajos niveles de descentralización fiscal, política y administrativa, porque la mayoría de las prerrogativas ambientales están a cargo del gobierno nacional.

La materia de Saneamiento es emblemática para la RM de Salvador, porque representa una de las mayores tensiones institucionales sobre la propiedad de las FPIC entre el Municipio de Salvador y el Estado de Bahía, que es responsable de la coordinación de la entidad metropolitana, como destaca Almeida, Araújo, Moraes e Borja (2015). Esto se debe a que la regulación e inspección de los servicios prestados por la Empresa de Agua y Saneamiento de Bahía (EMBASA), cuyo sistema integrado pertenece a 11 municipios de la región metropolitana, realiza (desde 2012) la Agencia Reguladora de Saneamiento Básico del Estado de Bahía (AGERSA). Sin embargo, en 2014, luego de que el Poder Ejecutivo Municipal de Salvador anunciara que asumiría la regulación e inspección de estos servicios públicos en su territorio, a través de su Agencia Reguladora y Fiscalizadora de Servicios Públicos en Salvador (ARSAL), el Gobierno del Estado aprobó en la Asamblea Legislativa la Entidad Metropolitana (2014) cuyas decisiones serían soberanas en temas de alcance metropolitano.

Por lo tanto, a pesar de que la creación de la Entidad Metropolitana (2014) representa un contexto favorable en la promoción de mecanismos e instrumentos que incentiven la cooperación entre los municipios de la RMS, también fue considerada un instrumento de disputa de poder ante el escenario en el que se creó: en el conflicto por la titularidad de la regulación y fiscalización de los servicios prestados por EMBASA. Sin embargo, asumiendo que en el año siguiente a la creación de la Entidad Metropolitana (2014), el Estatuto de la Metrópoli (2015) determina la constitución de un organismo colegiado con estas mismas características, se valida el papel que juega para el desarrollo metropolitano.

Haciendo uso de sus atribuciones, la Entidad Metropolitana prevé la creación del Fondo de Universalización del Saneamiento Básico en la RM de Salvador, consolidando el alto nivel de descentralización fiscal, política y administrativa del saneamiento.

La materia de ordenamiento, ocupación y uso del suelo urbano, en los casos específicos en que haya algún impacto metropolitano, se considera bajos niveles de descentralización en las prerrogativas fiscal, administrativa y política. Eso se debe al protagonismo municipal ante estas temáticas desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

El aparato normativo y el proceso de establecimiento de la institucionalidad en la RM de Salvador se encuentra avanzado en relación con el mismo proceso de gobernanza metropolitana de la RM de Santiago. Sin embargo, se observa que algunas definiciones legales no están aplicadas en la práctica como corresponde desde la teoría.

CAPÍTULO 7 - CONCLUSIONES

En primer lugar, se hace énfasis en que los temas tratados en el presente trabajo no se encuentran resueltos: se considera que hay mucho por explorar y profundizar sobre el tema en otros niveles académicos y/o con otros enfoques investigativos.

A modo de reflexión, se reconoce la condición dinámica de los resultados en base a los procesos territoriales y metropolitanos. Es posible que, ante los cambios producidos por las nuevas experiencias en el proceso de organización institucional, algunas conclusiones y reflexiones deban ser adaptadas a la nueva realidad.

La Región Metropolitana de Santiago avanza sutilmente en términos normativos para la gobernanza metropolitana con la elección de los Gobernadores Regionales, pero falta una clara definición de sus atribuciones y competencias. La Ley nº 21.074 (2018), necesita ajustes que respalden las especificidades de su funcionamiento. Es necesario avanzar en nuevos instrumentos normativos que especifiquen las competencias, para que sea posible medir la verdadera influencia del gobernador en la RM de Santiago en materias de planificación y gestión.

De esta manera, es muy difícil predecir el impacto real en la gestión que tendrá la futura autoridad electa. Ante la relevancia que representa la Región Metropolitana de Santiago a nivel nacional, el futuro gobernador no debe desviarse de su rol regional. Es válido mencionar que la destacable relevancia es particular de la RM de Santiago y no se repite entre las demás regiones chilenas. Por eso, además de un ajuste en la norma nacional, se considera importante el desarrollo de un apoyo legal que trate específicamente de esta unidad territorial.

Otro desafío a la gobernanza de la RM de Santiago está asociado a la poca injerencia de las representaciones locales en las decisiones metropolitanas, ya que el consejo consultivo con los alcaldes no es vinculante.

También para el caso de la RM de Santiago hay un conflicto normativo, tal es el caso de las facultades entregadas al GORE para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). El GORE no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda del territorio regional, ni áreas que estén sometidas a planificación urbanística. La contradicción se debe a que la Gran Santiago ya posee su Plan Regulador Metropolitano (PRMS).

Sobre la Región Metropolitana de Salvador, a partir del análisis del mapeo de actores clave se pudo observar que los municipios que antes estaban aislados de las decisiones del sistema metropolitano pasan a tener la posibilidad de participación a partir de la instauración de esta nueva estructura metropolitana.

Sin embargo, a pesar que la Entidad pretende en su organización la inclusión de los trece municipios pertenecientes a la Región Metropolitana y del estado de Bahía en la toma de decisiones, en la práctica existe el riesgo de que los demás municipios se queden como espectadores de las decisiones definidas entre los principales actores: el municipio de Salvador y el gobierno del Estado (por medio de la presidencia de la Entidad Metropolitana).

Se considera un desafío que el funcionamiento de la Entidad Metropolitana esté subalterno a una Secretaria del estado de Bahía, que si bien es positivo por la disposición de la estructura física, técnica y de recursos, por otro lado genera el riesgo de que haya una orientación hacia los intereses de Bahía en detrimento de los intereses de la Región como un todo. A pesar de esto, no se plantea que el vínculo entre la Entidad Metropolitana y la SEDUR/BA deba ser completamente apartado, pero sí que puede ser provechoso que la primera tenga su propia estructura administrativa. Eso puede contribuir para la superación de los problemas relacionados a la disputa de poder.

El objetivo de la investigación, que fue identificar y analizar los actuales desafíos de gobernanza del desarrollo metropolitano por medio de las dimensiones político-institucionales, para las RM de Santiago y RM de Salvador, fue logrado, aunque se encontraron algunas dificultades durante su desarrollo, especialmente con relación a la poca claridad en algunos de los instrumentos legales.

A modo de conclusión, se comprobó que las políticas públicas se ven afectadas por la forma de Estado. Las políticas de incidencia metropolitana de la RM de Santiago tuvieron un perfil más homogéneo entre sí, como consecuencia de una estructura de sistema político centralizado de Estado Unitario. El centralismo, tiene la ventaja de establecer padrones mínimos en las políticas públicas en todo el territorio nacional. Diferente es el caso de la RM de Salvador, donde hay un mayor grado de autonomía de los entes federativos por el Sistema de Gobierno Federativo, en este caso, las políticas públicas de incidencia metropolitana tuvieron un perfil más heterogéneo. El modelo federalista tiene ventaja en relación a la

posibilidad de planificación y gestión del territorio y de los sectores de forma para considerar singularidades locales.

Como consecuencia a ese escenario y corroborado por el análisis tendencial realizado, se concluye que no hay un modelo único de gobernanza capaz de resolver los problemas intrínsecos a esta - porque ambas tienen problemas.

Otro aspecto a ser considerado es que la descentralización parcial no conduce a la efectiva transferencia en la toma de decisiones, sobretodo porque ésta tiene orden político y de poder, más que la organización institucional o normativa. Así, ésta no necesariamente fortalece a los gobiernos subnacionales, porque los resultados pueden alterarse de acuerdo a los procesos específicos. Es decir, la teoría puede determinar un conjunto de etapas, normas y disposiciones que en la práctica no son seguidos de forma fidedigna. Por ejemplo, en el aparato normativo y el proceso de establecimiento de la institucionalidad en la RM de Salvador con la Entidad Metropolitana se observa algunas definiciones legales que no están siendo aplicadas: el PDUI no fue aprobado, las atribuciones metropolitanas se mezclan con las del estado, el Fondo previsto de Desarrollo Metropolitano no recibe recursos necesarios, entre otros.

Los fenómenos metropolitanos en los casos de estudio son distintos. Mientras en la RM de Santiago los problemas están relacionados a la disputa de poder entre el nivel regional y el nivel nacional en asuntos metropolitanos, en Salvador se presenta el fenómeno de macrocefalia urbana en la ciudad-núcleo que concentra desproporcionadamente los recursos, equipamientos y servicios urbanos, por lo tanto, la disputa de poder en asuntos metropolitanos está entre este municipio específico y la Región Metropolitana.

A largo plazo, son imprescindibles cambios estructurales en el sistema metropolitano de ambos casos estudiados. En la RM de Santiago los tímidos avances provenientes de los ajustes legales no son suficientes para generar los cambios institucionales necesarios (entre diferentes niveles de gobierno) para la gobernanza metropolitana adecuada. El aparato no tiene definiciones mínimas de desarrollo, por lo tanto está todavía en el campo de las intenciones. En la RM de Salvador, a pesar de contar con una estructura metropolitana ya en funcionamiento, el mayor obstáculo está en la coordinación y cooperación entre los entes (municipio de Salvador y estado de Bahía).

Sin embargo, se considera que un mayor grado de definición normativa e institucional genera mayores posibilidades de intervención. A pesar de los desafíos identificados para la gobernanza de la RM de Salvador, los actores tienen mayor claridad de su papel ya que está definido por ley.

A pesar de no garantizar el desarrollo metropolitano, los ajustes legales son necesarios. Porque fortalecen el camino de la política territorial metropolitana hacia ser considerada una política de Estado.

El planificar la Región Metropolitana debe ocurrir de manera integrada, para así evitar que cada subunidad administrativa planifique su propio territorio según su interés y sus posibilidades. Así, la desigualdad se profundiza aún más, porque los atributos están desigualmente distribuidos entre estas subunidades. Esa concentración, según Tomàs (2018), es uno de los factores que causan la gran desigualdad en la ciudad.

Por lo tanto, la hipótesis del trabajo es confirmada. A pesar de las diferencias y particularidades, los desafíos generados para la gobernanza de las Regiones Metropolitanas de Santiago y de Salvador van más allá de limitaciones originadas por un modelo de gobierno metropolitano específico o por la forma de Estado.

Los desafíos requieren de un cambio estructural para ser resueltos, porque están relacionados a problemas estructurales de la coyuntura donde los objetos de estudio están inmersos (reforzados por tratarse de regiones metropolitanas), como la desigualdad social, la frágil repartición de poder, la disputa en la titularidad de la planificación y de la gestión en los ámbitos metropolitanos, la concentración de problemas socioespaciales en estas unidades territoriales, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

ARUP (2017). Reporte de profundización temática: Casos de estudio de Gobernanza Metropolitana. Recuperado de http://santiagoresiliente.cl/assets/uploads/2017/05/GOBERNANZA.pdf

Bahía. Ley Complementar nº 41 de 13 de junio de 2014. Cria a Entidade metropolitana da Região Metropolitana de Salvador. Bahía, 2014. Disponible en: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-41-de-13-de-junho-de-2014. Acceso en: 01 de abril de 2020.

Barenboim, C. A. (2012). Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. Revista Iberoamericana de Urbanismo, (7), 31-41.

Barcos, M.C.; Valdés, E. L. G. (2016). Algunas consideraciones acerca de las variables en las investigaciones que se desarrollan en educación. Universidad y Sociedad vol.8 no.1 Cienfuegos ene.-abr. 2016. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202016000100021.

Beltrán, M. (1985). Cinco vías de acceso a la realidad social. Reis, (29), 7-41.

Borja, J; Castells, M. (1997). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, Pensamiento.

Brasil. Lei Federal nº 13.089 de 2015. Estatuto da Metrópole. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acceso en: 01 de abril de 2020.

Bravo, R. (2020). Desarrollo territorial colaborativo: descentralizando poder, competencias y recursos.

Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban?. City, 19(2-3), 151-182.

Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. Revista de Geografía Norte Grande, (73), 161-183.

Carvalho, I. M.; Silva, S. B. M.; Souza, A. G.; Pereira, G. C (2014). Metrópoles na Atualidade Brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: EDUFBA, 2014.

Correa Díaz, G. (2001). Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la Oferta Gubernamental desde la demanada Regional/Local.

Corrêa, R. L. (1989). O espaço urbano (Vol. 174). São Paulo: editora Ática.

Falleti, T. G. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. (IDES, Ed.) Desarrollo Económico, 46(183), 317-352.

Falleti, T. G. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Lexington, Kentucky, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Fernandes, R. B.; Santos, L.C.B (2016). Contribuição Geográfica à interpretação da Região Metropolitana de Salvador (RMS). In Menezes, A. M. F.; Campos, M. F. H.(org). Interfaces das políticas públicas e desenvolvimento. EDUNEB.

Gadelha, S. R. D. B. (2018). Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal.

Grau, R. et al. (2004). Metodología de la investigación. Ibagué: Universidad de Ibagué. Coruniversitaria.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. Datos Geográficos. Disponible en: https://www.gobiernosantiago.cl/datos-geograficos/. Acceso en 16 de abril de 2020.

Gouvêa, R. G. (2009). Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. EURE (Santiago), 35(104), 47-76.

Guardamagna, M.; Cueto, W. J. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcciónde la política. Si Somos Americanos, 13(2), 59-80.

Habitat, O. N. U. (2017). Nueva Agenda Urbana. Quito: Naciones Unidas. Consultado en: http://habitat3. org/wp-content/uploads/NUA-Spanish. pdf.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012). Federalismo à brasileira: questões para discussão. Brasília: IPEA.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013). 40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil. Série Rede IPEA, Projeto Governança no Brasil v.1. Brasília: IPEA.

Lefbvre, H. (1992). The production of space. Blackwell.

Lefebvre, H. (2003). The urban revolution. U of Minnesota Press

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández Güell, J. M. (ed.). Gobernar las metrópolis. BID

Ley N° 21.074. Fortalecimiento de la regionalización del país. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 15 de febrero de 2018.

Marshall, C. (2018). La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile: efectos sobre la planificación y gestión subnacional.

Marshall, C.; Greene, M. (2019). Oportunidades y desafíos para la planificación urbana en Chile: planes de inversión en infraestructura de movilidad y espacio público (PIIMEP). Documento para Política Pública. Santiago: Centro de Desarrollo Urbano Sustentable CEDEUS.

Moura, R. (2019). Nuevas geografías en viejas escalas. In: Las escalas de la metrópoli: Lejanía versus proximidad. Arturo Orellana, Carme Miralles-Guasch,Luis Fuentes, editores. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

Nogueira, H. (2019). El Estado unitario-descentralizado: el nuevo modelo, y su necesario perfeccionamiento. In: Desarrollo Territorial Colaborativo.

OCDE. (2009). Estudios territoriales de la OCDE: Chile.

Orellana, A. (2013). Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad. Centro de Políticas Públicas UC, Temas de la Agenda Pública, Año 8, Nº63, noviembre 2013, 16 p.

Orellana, A. (2017). Gobernar, planificar y gestionar nuestras áreas metropolitanas: un modelo en construcción. In: ¿Para qué Descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile: Análisis y Evaluación por Sectores.

Orellana, A.; Arenas, F.; Marshall, C. y Rivera, C. (2016). Resistance to metropolitan institucionality and planning in Chile. Planning Practice & Research, 131:4, pp. 435-451.

Orellana, A.; Marshall, C. (2019). Analisis de la complejidad intercomunal para el desarrollo de las areas metropolitanas en Chile. In: Las escalas de la metrópoli: Lejanía versus proximidad. Arturo Orellana, Carme Miralles-Guasch,Luis Fuentes, editores. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

Orellana, A; Vicuña, M. & Moris, R. (2017). Planificación urbana y calidad de vida: aproximación al estado de la planificación local en Chile. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 10 (19) 88-109.

Pereira, G. C.; Gordilho, A.S. (2014). Metrópoles na Atualidade Brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: EDUFBA.

Peres, J. L. P., Adriano, H. S. R., Seraphim, A. P. A. C. C., & Olalquiaga, A. A. (2018). O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado". Cadernos Metrópole., 20(41), 267-288.

Pírez, P. (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad, Estudios Demográficos y Urbanos, 9, 3, (60), 423-447.

Poduje, I. (2006). El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004. Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos. Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), 131-176.

Rua, M. D. G. (2009). Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC.

Santos, M. (1992). A involução metropolitana: a região cresce mais que a metrópole. Caderno Prudentino de Geografia, 1(14), 168-195.

Santos, M. (1956). O papel metropolitano da cidade do Salvador. Revista Brasileira dos Municípios, jul./dez. no 35/36, 1956. Disponible en

http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/180/rbm_1956_v9_n35_n36_jul_dez.pdf. Acceso en 01 de abril de 2020.

Santos, M. (2007). Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial (p. 12). B. K. Becker, & C. A. F. da Silva (Eds.). Rio de Janeiro: Lamparina.

Santos, M. H. D. C. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. Dados, 40(3). p. 335-376.

Sassen, S. (1991). The global city. New York.

Sassen, S. (1995). La ciudad global: una introducción al concepto y su historia. Brown Journal of World Affairs, 11(2), 27-43

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. Studies in comparative international development, 38(3), 32-56.

Soja, E. W. (2000). Postmetropolis: critical studies of cities and regions. Malden, MA (USA): Blackwell Publishers.

Souza, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. Lua Nova: revista de cultura e política, (59), 137-158.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, (16), 20-45.

Stoker, G. (2018). Governance as theory: Five propositions. International Social Science Journal, 68(227-228), 15-24.

Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Rescatado en septiembre 2020 en https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf

Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2011). Neoliberal urbanism: cities and the rule of markets. The new Blackwell companion to the city, 1625.

Tomàs Fornés, M. (2018). Gobernanza metropolitana. Barcelona, septiembre de 2018.

Véras, M. P. B. (2001). Tempo e espaço na metrópole: breves reflexões sobre assincronias urbanas. São Paulo em perspectiva, 15(1), 3-12.

Vicuña, M., Orellana, A., Truffello, R., & Moreno, D. (2019). Integración urbana y calidad de vida: disyuntivas en contextos metropolitanos. Revista INVI, 34(97), 17-47.

von Baer vL, H.;Bravo, N. (2019). Desarrollo Territorial Colaborativo.

YIN, R. K. Estudo De Caso - Planejamento e Métodos - 5ª Ed. 2015. Edição: Bookman, março de 2015.

OTRAS REFERENCIAS CONSULTADAS

Banco Central de Chile (2017). Estadísticas 2017. Producto Interno Bruto. Disponible en: https://www.bcentral.cl/areas/estadisticas/pib-regional. Consultado en 05 jul 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Consultado en 06 out 2019.

BRASIL/IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Estimativa populacional de 2019**. Disponible en: ftp://ftp.ibge.gov.br/estimativas_de_populacao/estimativas_2019/estimativa_dou_2019.xls. Consultado en 5 mar 2020.

BRASIL/IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Produto Interno Bruto dos Municípios - 2010 à 2017**. Disponible en: ftp://ftp.ibge.gov.br/pib_municipios/2017/base/base_de_dados_2010_2017_xls. Consultado en: 5 mar 2020.

BRASIL/IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Unidades Territoriais do Nível Região Metropolitana.** Disponible en: https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N7. Consultado en 5 mar 2020.

CHILE/INE – Instituto Nacional de Estadística. **Presentación del censo de 2017**. Disponible en: http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2017/12/Presentacion_Resultados_Definitivos_Censo2017.pdf. Consultado en 30 jun 2020.

SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. A **Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador**. Salvador: IPEA, 2015. Disponible em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/160406_entidade_metropolitana_da_regiao_metropolitana_de_salvador.pdf. Acesso em: 04 out. 2019.

Ministerio de la Vivienda (Minvu), Política de desarrollo urbano 1979. Santiago: Minvu, 1979.

Ministerio de la Vivienda (Minvu), Política de desarrollo urbano 1985. Santiago: Minvu, 1985.

Ministerio de la Vivienda (Minvu), Memoria explicativa. Plan Regulador de Santiago. Santiago: Minvu, 1994. 274 Iván Poduje

Ministerio de la Vivienda (Minvu), Memoria explicativa. Modificación del Plan Regulador de Santiago. Incorporación de las comunas de Colina, Lampa y Til Til. Santiago: Minvu, 1998.

Ministerio de la Vivienda (Minvu), Memoria Explicativa, Modificación 100 PRMS 2013. Obtenido de: https://metropolitana.minvu.cl/wp-content/files_mf/1507919683MEMORIA141013.pdf

ANEXOS

Anexo 1 - Composición del ConCidades/BA

Presidencia	Según su ley de creación, la presidencia es asumida por el Secretario de Desarrollo Urbano del Estado de Bahía (SEDUR), que tiene la función de coordinar las reuniones del pleno y hacer la conducción de las deliberaciones del Consejo.
Secretaria Ejecutiva	Representa la instancia ejecutora y asesoría de la presidencia, responsable por la funcionalidad del Consejo. Esa secretaria está insertada en la SEDUR.
Miembros de las Cámaras Técnicas	Representación de la sociedad civil, conformada por diferentes seguimientos. Tiene carácter permanente, es renovada a cada 3 años, y su finalidad es subsidiar los debates y proponer resoluciones.
Visitantes	Los visitantes/oyentes no pertenecen a la composición oficial del Consejo, pero son personas que pueden participar de las reuniones. En la plenaria no tienen el poder de la palabra y tampoco de voto. De forma general son técnicos sectoriales.

Fuente: Elaboración propia (2020), con base en datos del ConCidades/BA (2013).

Anexo 2 - Bahía y su subdivisión administrativa en Territorios de Identidad

Fuente: Secretaria de Planificación del Estado de Bahía (SEPLAN), 2018.

Anexo 3 – Modelo de la Carta de Consentimiento Informado para la entrevista

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Santiago, 15 de diciembre de 2020

CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Usted ha sido invitado a participar como entrevistado en el estudio ***"Estado Unitario vs Sistema Federativo: los desafíos actuales de la Gobernanza en las Regiones Metropolitanas de Santiago (Chile) y Salvador (Brasil)"*** **a cargo de la investigadora Andrea Bianca Chong Ribeiro, para el proyecto de tesis del Magíster en Desarrollo Urbano (MDU)** del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

El objeto de esta carta es el acuerdo, entre las partes, de participación en la presente investigación y la debida autorización para la utilización de las informaciones colectadas.

Este estudio tiene por objetivo principal analizar las dimensiones político-institucionales de las Regiones Metropolitanas de Santiago (Chile) y de Salvador de Bahía (Brasil) para entender e identificar los actuales desafíos de gobernanza del desarrollo metropolitano, considerando los contextos particulares de cada caso, como las diferentes formas de Estado en que están inseridos.

En ese sentido, fueron identificados actores claves que pueden contribuir con el análisis desde su experiencia en los procesos metropolitanos de las Regiones de Santiago y de Salvador. Por lo tanto, se busca realizar una entrevista semiestructura, con el acuerdo de la duración aproximada y la aspiración de que sea registrada por grabación.

Con una guía previamente establecida que permita abordar temas e inquietudes detectadas en el desarrollo del trabajo, la entrevista también tiene el carácter flexible y permitirá la adaptación de las preguntas, con la posibilidad de incorporar nuevas temáticas tratadas por la persona entrevistada.

Es importante resaltar que se respetará el principio de la ética y la investigadora presentará previamente las características generales de la investigación. Los resultados podrán ser publicados por parte del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, para fines estrictamente académicos.

Cabe mencionar la disponibilidad de la investigadora ante cualquier duda o consulta, en cualquier momento de la investigación o posterior a esta.

Atentamente,

Andrea Bianca Chong Ribeiro
Estudiante del Magíster en Desarrollo Urbano
Contacto: +56937201460/abchong@uc.cl

Persona Entrevistada

Fuente: Elaboración propia, 2020.